
La Justicia Electoral en México 20 años

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

TOMO I
ESTUDIOS
DOCTRINALES



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

La Justicia Electoral en México 20 años

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

TOMO I
ESTUDIOS DOCTRINALES

Coordinador
Manuel González Oropeza



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

342.7104 M6 T837j La justicia electoral en México, 20 años : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / coordinador Manuel González Oropeza . — México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

2 T.

Contenido: Tomo I Estudios Doctrinales .— Tomo II.
Anexos

ISBN 978-607-7599-06-7

1. Justicia electoral – México – Historia. 2. Democracia – México. 3. Instituciones electorales – México – Historia. 4. Leyes electorales – México – 1911 – 1977. 5. Partidos políticos – México – Historia. 6. Tribunal Electoral – México – Historia. 7. Resoluciones – Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 8. México – Política y gobierno – Época precolombina. 9. México – Política y gobierno – Época colonial. 10. México – Política y gobierno – 1810 – 1921. I. González Oropeza, Manuel, coord.

Edición 2009

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero No. 5000, Colonia CTM Culhuacán,
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador: Magistrado Manuel González Oropeza,
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Edición: Coordinación de Comunicación Social

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad
exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-7599-06-7

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa
Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico Editorial

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa
Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dra. Karina M. Ansolabehere Sesti

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Ruperto Patiño Manffer

Dr. Enrique Ochoa Reza

Secretario Técnico Académico

Lic. Octavio Mayén Mena

Secretario Técnico Editorial

Contenido

17 **Presentación**

TOMO I

Capítulo I Prolegómenos electorales 1

Pedro A. López Saucedo

21 **I. Mundo mesoamericano**

23 1. Clásico y posclásico

23 A. Mayas

25 B. Teotihuacan

26 C. Totonacos

26 D. Oaxaca

28 E. Tarascos

29 F. Toltecas

31 G. El Pueblo del Sol: los mexicas

34 H. La cuenca del Valle de México. Siglos XIV al XVI:
elección del huey tlatoani

49 I. Otros cargos de elección

7

Prolegómenos electorales 2

Pedro A. López Saucedo

54 **II. Época Colonial**

55 1. La situación en Europa y España

56 2. La conquista y el establecimiento de la Nueva España

67 3. La invasión napoleónica a España y las Cortes de Cádiz

71 4. Los diputados novohispanos y la Constitución de Cádiz
de 1812

Véase anexo: trascendencia de las Cortes y la Constitución de Cádiz (tomo II)

Capítulo II Prolegómenos electorales 3

Carmelo Maldonado Hernández

92	III. El siglo de las Revoluciones
93	1. Antecedentes
97	2. Etapa de 1821 a 1824
101	3. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824
103	4. Etapa de 1824-1836
110	5. Elecciones en 1834
116	6. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836
120	7. Etapa de 1837 a 1843
123	8. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843
126	9. Etapa de 1844 a 1847
129	10. Acta de Reformas de 1847
133	11. Etapa de 1847-1857
138	12. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857
141	13. Etapa de 1857 a 1871
152	14. El Porfiriato
154	A. Antecedentes inmediatos del periodo
169	B. La reelección indefinida: reformas para perpetuarse en el poder
179	C. Agudización de la crisis política, económica y social de México en la etapa final del Porfiriato
185	D. El ocaso del régimen y el origen de la Revolución Mexicana

199	15. La Revolución Mexicana
199	A. Etapa de 1911 a 1913
205	B. Ley Electoral de 1911
213	C. Reformas a la Ley Electoral de 1911
215	D. Etapa de 1913 a 1914
219	E. Etapa de 1914 a 1916
225	F. Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente (20 de septiembre de 1916)
229	G. Calificación de los integrantes del Congreso Constituyente de 1916-1917
239	H. Aspectos relevantes del Congreso Constituyente de Querétaro (1916-1917)
251	16. Comentarios finales
	<i>Véase anexo: Casos específicos de justicia electoral del siglo XIX (tomo II)</i>
	<i>Véase anexo: Incompetencia de origen (tomo II)</i>

Capítulo III

Prolegómenos electorales 4

Rocío Romano Morales

255	El siglo de las Instituciones
255	I. Evolución legislativa en materia de justicia electoral de 1917 a 1986
255	1. La Constitución de 1917
257	2. Ley Electoral de 1917
260	A. Calificación, nulidad de elecciones y medios de impugnación
262	3. Ley para la Elección de Poderes Federales (2 de julio de 1918)
263	A. Calificación, nulidad de elecciones y medios de impugnación

CONTENIDO

10

272	4. Ley Electoral Federal de 1946
274	A. Calificación y nulidad de elecciones
276	B. Medios de Impugnación
277	C. Caso León
281	5. Ley Electoral Federal de 1951
286	A. Calificación y nulidad de elecciones
288	B. Medios de impugnación
288	6. Ley Federal Electoral de 1973
289	A. Calificación y nulidad de elecciones
289	B. Medios de impugnación
289	7. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales LOPPE (1977)
292	A. Calificación, nulidad de elecciones y medios de impugnación
316	8. Antecedentes del Código Federal Electoral

Capítulo IV La vida política en México y la evolución de la justicia electoral en los últimos veinte años

Omar Hernández Cruz

321	I. Introducción
325	1. Creación de los partidos políticos
326	2. Relevancia de los partidos políticos en la justicia electoral
326	3. Proceso de reforma política constitucional de renovación de las instituciones democráticas
329	4. El Instituto Federal Electoral
332	A. Organización y estructura del Instituto Federal Electoral
332	B. Vinculación partidista ante el Instituto Federal Electoral
335	5. Los cambios en la vida política

- 336 6. El rumbo de la justicia electoral en nuestro país
(Véase anexo IV, cuadro 1 y cuadro 2)

Capítulo V Proceso evolutivo de la democracia y los derechos políticos en el ámbito internacional

Helen Patricia Peña Martínez

- 341 **I. Marco histórico internacional**
- 342 1. El surgimiento de la democracia en Atenas
- 346 2. Aportes de Roma a la evolución democrática
- 349 3. La Edad Media, el surgimiento y consolidación de los
Estados-Nación y la democracia contemporánea
- 350 A. El Derecho Foral: los Reinos Españoles
- 354 B. Las ciudades italianas
- 356 C. Inglaterra
- 359 D. Los cantones suizos
- 364 E. La Independencia de los Estados Unidos de América
- 368 F. Francia y su aportación al desarrollo democrático
- 373 G. Alemania
- 377 **II. El sistema universal de protección de los derechos
humanos**
- 378 1. El Sistema de las Naciones Unidas
- 379 A. La asamblea general
- B. El consejo de seguridad
- C. Otros órganos de la ONU
- 380 D. La corte internacional de justicia
- 383 2. El marco normativo del Sistema Universal
de Protección de los Derechos Humanos
- 383 A. La Declaración Universal de los Derechos Humanos

CONTENIDO

12

- 384 B. El pacto internacional de derechos civiles y políticos
- 385 C. El protocolo facultativo del pacto internacional de derechos civiles y políticos
- 386 D. Otros instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos
- 392 3. Los órganos del sistema universal de protección de los derechos humanos
- 400 **III. (sic) El sistema europeo de protección de los derechos humanos**
- 401 **IV. (sic) El sistema interamericano de protección de los derechos humanos**
- 402 1.(sic) Marco normativo del sistema interamericano de protección de los derechos humanos
- 404 2.(sic) Los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos
- 404 A.(sic) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- 408 B.(sic) La Corte Interamericana de Derechos Humanos
- 409 3.(sic) Relación de México con la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Capítulo VI **El Tribunal Electoral (1987-2007)**

Arturo Barraza

- 423 **I. Primera parte: Tribunal de lo Contencioso Electoral**
- 423 1. Antecedentes
- 424 2. La reforma política de 1986
- 426 3. La consulta popular: participantes y ponencias
- 429 4. Principales ponencias presentadas en el tema "contencioso electoral"
- 437 5. Principales conclusiones

439	6. La reforma constitucional
444	7. La reforma legal
446	8. El Tribunal de lo Contencioso Electoral
449	9. Conclusión de inciso: La reforma política de 1986
458	II. Segunda parte: Tribunal Federal Electoral
458	1. La reforma política de 1990
460	2. La consulta pública: participantes y ponencias
464	3. Principales ponencias presentadas con el tema "Organismos, procesos y contencioso electoral"
481	4. Principales conclusiones.
482	A. Reforma constitucional
483	B. Reforma legal
483	5. El Tribunal Federal Electoral
487	6. Conclusión de inciso: La reforma política de 1990
495	III. Tercera parte: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
495	1. Antecedente inmediato: Tribunal Federal Electoral
495	A. Primera Etapa
506	B. Segunda Etapa

Capítulo VII

Sistema de Medios de Impugnación Electoral en México

Ángel Javier Aldana Gómez y Omar Hernández Cruz

537	I. Marco introductorio
539	II. Concepto de medios de impugnación
541	1. Clasificación de los medios de impugnación
543	2. Concepto de recurso

CONTENIDO

14

544	3. Objeto de los medios de impugnación electoral
545	A. Fundamento constitucional y legal de los medios de impugnación en materia electoral
561	B. Reglas comunes
568	C. Recurso de revisión
573	D. Recurso de apelación
578	E. Juicio de inconformidad
583	F. Recurso de reconsideración
589	G. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
595	H. Juicio de revisión constitucional electoral

Capítulo VIII Resoluciones del TEPJF y las decisiones de los magistrados

Juan Pablo Cisneros Sánchez y Gerardo Rafael Suárez González

606	I. Presentación
608	II. Cumplimiento de las resoluciones del TEPJF
608	Caso 1
608	A. Caso Yucatán I: Contumacia del Congreso...
612	B. Caso Yucatán II: Desacato de sentencia
615	Caso 2: Nulidad de elecciones de Gobernador de una entidad federativa
616	A. Caso Tabasco
618	B. Caso Colima
620	Caso 3: Elecciones por usos y costumbres
623	Caso 4: Derecho Administrativo Sancionador Caso "Amigos de Fox"
624	Caso 5: Derecho Administrativo Sancionador Caso "PEMEXGATE"

628	Caso 6: Conflictos intrapartidistas
634	Caso 7: Perfeccionamiento de los derechos procesales
639	Caso 8: Candidaturas independientes
640	Caso 9: Tutela a la libertad del sufragio
643	Caso 10: Derecho a la información
646	Caso 11: Precampañas
647	Caso 12: Suplencia de la queja
648	Caso 13: Boletas electorales
651	Comentario final

Capítulo IX Historia de las sedes de la justicia electoral en México

Pedro A. López Saucedo

655	I. Sede del Tricoel y Trife
658	II. Sede del TEPJF
658	III. Anexo administrativo

Capítulo X Miembros del Tribunal Electoral

Pedro A. López Saucedo

665	I. Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987-1988)
666	II. Tribunal Federal Electoral
667	III. Sala de Segunda Instancia
671	IV. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Bibliohemerografía

677	Bibliohemerografía
-----	--------------------

TOMO II

Anexos

- 699 **Anexo I-A.** Esquema de elección entre los mexicas
- 705 **Anexo I-B.** Esquema de elección de diputados para las Cortes de Cádiz, 1810-1812
- 709 **Anexo I-C.** Esquema de elecciones indirectas durante la primera mitad del siglo XIX
- 711 **Anexo I-D**
- 713 Instrucción
- 722 Constitución de Cádiz, Constitución de Apatzingán...
- 742 Constitución de 1824
- 747 Reglas para las elecciones, Ley sobre elecciones...
- 764 Convocatoria para la elección, Bases orgánicas, Decreto
- 784 Convocatoria que reforma, Ley sobre elecciones...
- 800 Ley orgánica electoral
- 813 **Anexo II-A.** Dictamen
- 823 **Anexo II-B.** Tesis de la incompetencia de origen. El Amparo Morelos
- 905 **Anexo III.** Legislación Electoral (6 de febrero de 1917)
- 935 **Anexo IV**
- 937 Cuadro 1. Principales partidos políticos del siglo XX en México
- 939 Cuadro 2. Parte del Debate parlamentario para la creación del Cofipe y el IFE
- 951 Cuadro 3. Fundación e Ideología de los Partidos Políticos
- 965 **Anexo V.** Esquema de la evolución del Tribunal Electoral en los últimos 20 años

Presentación

La reforma al artículo 60 constitucional en diciembre de 1986 dio paso a la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en el Código Federal Electoral de 1987, primer órgano especializado en la materia que marcó el inicio de una nueva época en la historia de la justicia electoral en México.

Conmemorando este acontecimiento, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se complace en publicar *La justicia electoral en México: 20 años del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, obra coordinada por el doctor Manuel González Oropeza, jurista, investigador y destacado miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Es pertinente señalar que esta obra fue concluida en agosto de 2007, razón por la cual no se incluye en sus páginas referencia alguna a la Reforma Constitucional de 2007 y las modificaciones legales que en materia electoral le siguieron en 2008, misma que se discutía en ese momento, y que fue aprobada tres meses después, mientras que las adecuaciones legislativas consecuentes se realizaron en los primeros seis meses del 2008.

En este vasto trabajo los autores no sólo nos muestran cómo evolucionó el concepto y la estructura de la justicia electoral en nuestros días, sino que la audacia de los investigadores y sus deseos de aportación de nuevos conocimientos los llevaron a escudriñar en la memoria histórica de México. Es por ello que bajo el título de Prolegómenos electorales desarrollados en tres capítulos de esta obra, realizan una investigación detallada que parte del estudio de diversas culturas prehispánicas hasta inicios de los años ochenta en el siglo XX.

Al discernir sobre la vida política en México y la evolución de la justicia electoral en los últimos veinte años, sus autores reflexionan sobre la importancia de la existencia de los partidos políticos como base fundamental para la creación de las instituciones democráticas de nuestro país, además asientan que en la actualidad tenemos instituciones de justicia electoral fuertes y sólidas que le dan la certeza jurídica a los ciudadanos de que sus derechos son respetados y protegidos.

PRESENTACIÓN

18

Al escribir acerca del Proceso evolutivo de la democracia y los Derechos Políticos en el ámbito internacional, tema que le da nombre al capítulo V, se analizan las diferentes etapas por las que transitó la democracia hasta llegar a ser considerada un principio rector de la protección de los derechos humanos, en particular, los derechos políticos del ciudadano.

Diseñado para analizar la evolución de las instituciones garantes de la justicia electoral, el capítulo VI analiza en primera instancia la génesis y el ocaso del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel). Este apartado nos muestra cómo esta nueva institución fue concebida como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja, y aunque tuvo una escasa vida, reflejó las necesidades de cambio que una sociedad creciente y en incesante cambio demandaba.

En un segundo momento se examina la creación y evolución del Tribunal Federal Electoral (Trife), órgano jurisdiccional en materia electoral facultado para resolver los recursos de apelación e inconformidad, el cual se constituye en un Tribunal en el que, no sólo fue el cambio de nombre, sino que se adecuan las estructuras para fortalecer la impartición de justicia electoral.

El capítulo VII está dedicado a analizar el sistema de medios de impugnación, iniciando con un análisis del concepto para continuar con la revisión a detalle del Recurso de Revisión, Recurso de Apelación, Juicio de Inconformidad, Recurso de Reconsideración, el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del ciudadano y el Juicio de Revisión Constitucional.

Denominado Resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las decisiones de los Magistrados, el octavo capítulo está dedicado a resaltar de manera breve el contenido de diversas resoluciones dictadas por la Sala Superior, que han marcado la tendencia innovadora en la interpretación de leyes secundarias atendiendo en todo momento a la primicia constitucional.

El capítulo IX reseña las sedes que ocuparon los integrantes de los Tribunales Electorales, y el último capítulo recuerda con exactitud quiénes fueron los miembros de la Sala Superior y Salas Regionales, respectivamente, desde sus inicios hasta el día de hoy.

Capítulo primero

Prolegómenos electorales 1 y 2

■ Prolegómenos electorales 1

Aunque los señores entre los indios de esta Nueva España venían á heredarse por línea recta, con todo eso, para saber el hijo que había de heredar, tenían muchos respetos... Finalmente, si elección se puede llamar la que estos indios tenían, era entre los hijos y hermanos del señor difuncto, de suerte que si había hijo de quien el pueblo tenía satisfacción, á aquel elegían; mas si era mochacho, ó no suficiente para el gobierno, entraba á gobernar el tío hermano de su padre.

Fray Gerónimo de Mendleta,
Historia eclesiástica indiana

21

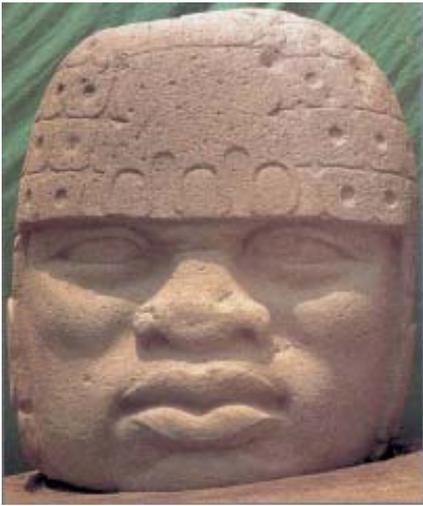
I. Mundo mesoamericano

Las escasas fuentes de información escrita sobre la complejidad cultural de la época prehispánica en México no han permitido realizar los estudios pertinentes para indagar con mayor profundidad sobre diversos temas de los ámbitos políticos, económicos, sociales y religiosos. Estos estudios se dificultan aún más cuando se trata de épocas más remotas, como los periodos preclásico y clásico; el posclásico tardío puede ser estudiado por las fuentes escritas que los conquistadores y frailes españoles nos legaron a partir del siglo XVI. Lamentablemente las fuentes españolas en su mayoría se refieren a la cultura mexicana del centro de México y son escasas las referencias a otras culturas contemporáneas a ellos, como la maya, mixteca o tarasca. Aunque ricas en detalles, aún falta mucho por analizar en esas fuentes escritas.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

22

Así que tratar de indagar algún tema sobre olmecas, mayas, teotihuacanos y zapotecas, por ejemplo, debe hacerse a través de la arqueología y la antropología (arquitectura, escultura, pintura, cerámica, cestería, lapidaria u orfebrería, patrones de asentamiento —en campos agrícolas y aldeas— u osamentas, cuando existan). En este sentido, afortunadamente en México existen cientos de sitios arqueológicos con evidencia material que nos ayuda a



establecer interpretaciones sobre esos temas. Las construcciones, como templos, palacios o entierros, permiten conocer la estructura social, política y religiosa de esas culturas. La lapidaria, cerámica u orfebrería nos muestran detalles de la vida cotidiana de la élite o nobleza; ahora los patrones de asentamiento y los “basureros” de la época nos acercan a la vida cotidiana de la gente común, de los aldeanos y campesinos. Con sus respectivas reservas, estos elementos han contribuido a una mejor comprensión de la época prehispánica.

Tratar de conocer algunos temas sobre estas épocas resultan, además de difíciles, complejos, porque tratan de adaptarse conceptos modernos o contemporáneos —como “democracia”, “libertad”, “nación”, “ciudadanía”, “justicia”— a una realidad totalmente distinta. Y sin embargo, pueden interpretarse algunos rasgos similares como antecedentes de esos conceptos en las culturas indígenas. En este caso, nos aventuramos a rastrear el modo en que se llevaban a cabo las elecciones de gobernantes y otras autoridades en el México Prehispánico,¹ considerando algunos elementos que estaban involucrados en ello, como el poder político, el poder religioso y el poder socioeconómico.

Uno de los hechos que no debe soslayarse es que dentro de las sociedades prehispánicas no existe distinción entre el ámbito de lo político y lo religio-

¹ Nos referimos en exclusiva a la forma en que los pueblos “escogían” a quien los gobernaban. En la “elección” de los gobernantes prehispánicos no participaban todos los miembros de la comunidad, sino sólo algunos, como veremos más adelante. También debe destacarse que no en toda la época prehispánica las “elecciones” fueron iguales, sino que hubo cambios significativos hacia el posclásico tardío, entre los mexicas.

so, o de lo político y lo económico, sino que todos ellos comparten una complicada red de conexiones materiales-espirituales. De esta manera, quien detenta el poder político, a su vez controla el poder económico, social y es parte fundamental en las ceremonias religiosas. Detentar el poder político dentro de una sociedad del México prehispánico significaba participar en innumerables actividades que legitimaban, confirmaban y acrecentaban ese poder; muchas de estas actividades tenían como función evidenciar el carácter "especial" del personaje ante la sociedad: su vinculación al linaje gobernante, su ascendencia divina, la parafernalia propia de su rango, presidir procesiones y sacrificios, etcétera, es decir, se trataba de actividades de propaganda dentro y fuera de su población. Dentro de esta misma propaganda puede señalarse la construcción de templos y esculturas que referían la grandeza del personaje. Por ejemplo, las cabezas colosales, los altares y las estelas olmecas son muestra indudable de una compleja capacidad de organización sociopolítica y de trabajo, lo que permitió erigir este tipo monumentos a sus gobernantes, aunque se desconoce la forma en que eran elegidos o bajo qué condiciones.

1. Clásico y posclásico

A. Mayas

Otras actividades estaban asociadas a los rituales privados, que debían observar para estar en contacto íntimo con las deidades que le habían otorgado el poder al gobernante, eran los ayunos, abluciones, autosacrificios, etc. En algunas culturas, como la maya del periodo clásico, el poder se heredaba de padre a hijo, se fortalecía con alianzas matrimoniales o políticas, o bien, se llegaba a perder el control por las luchas internas entre miembros de un mismo linaje, con lo cual ascendía así un nuevo gobernante de la misma familia. En otras ocasiones, las guerras entre ciudades-estado exterminaban a linajes completos, por lo que surgían nuevas familias o linajes que detentaban el poder y comenzaban a escribir su "historia dinástica", se vincularon a dioses o héroes míticos y llevaron a cabo nuevos rituales del poder y establecieron nuevas costumbres.



LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

24

Las batallas entre ciudades rivales, o entre sus poblaciones aliadas, lograba establecer los rangos de poder en la zona, incrementaba el poder del gobernante victorioso y sustituía el linaje del perdedor en la ciudad vencida; lo que se obtenía tras la victoria era, además de nuevos tributarios y productos, mayor prestigio para el gobernante: ampliaba templos y edificios, erigía estelas en donde destacaba su victoria, con lo cual reiteraba el poder que recibía de los dioses para gobernar; en otras palabras, se expandía su fama de ganador y con ello se legitimaba su “derecho supremo” para mantener el orden de la sociedad, no sólo a través de la guerra, sino también por medio de los rituales de sacrificio y autosacrificio. Las estelas de Yaxchilán y de Palenque, y las pinturas murales de Bonampak son evidencia de ello. En esas mismas estelas se hallan relatadas las genealogías de algunos gobernantes de las ciudades mayas, como Calakmul, Palenque, Yaxchilán, Tikal, Toniná, Copán, Quiriguá, etc., así como las alianzas que entre algunas de ellas existían para lograr dominar nuevos territorios y/o consolidar su poderío. Las diversas ciudades mayas son ejemplo del control político que esta sociedad ejercía entre sus miembros, así como de la constante lucha de poder entre ciudades y regiones rivales. Las luchas constantes entre Tikal y Calakmul, o entre Palenque y Toniná, permiten conocer sus mecanismos de poder y control político. Como parte de los textos en estas estelas, se registra la genealogía del gobernante, en donde puede comprobarse que el poder que ese momento se ejercía, había sido heredado por un padre a su hijo, como ocurre en Yaxchilán, en donde Escudo-Jaguar o *Itzam-Balam*, su nombre maya descifrado en textos, hereda el poder a su hijo Pájaro-Jaguar IV o *Yaxun-Balam*; o en Palenque, en donde Pacal II o *Kinich Hanab Pacal* (Escudo Ave-Hanab de Rostro Solar) hereda el poder a su hijo Chan Bahlum (Jaguar-Serpiente II).

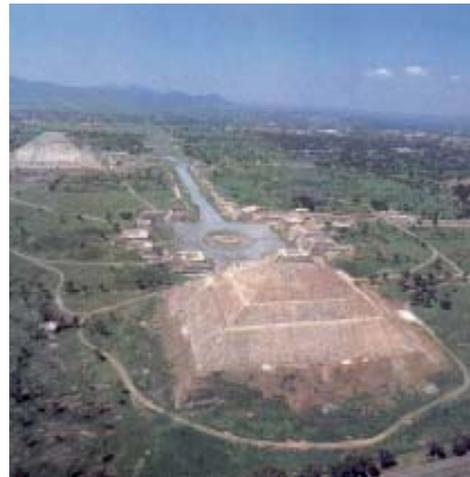
En algunos casos del área maya se refiere que cuando un rey moría y su hijo era aún pequeño, el poder lo asumía la esposa, hasta que el hijo adquiría la edad necesaria para gobernar; entonces la madre le transfería el mando, a través del llamado “bulto sagrado” y el cetro de poder, como queda plasmado en algunas estelas. De nueva cuenta se advierte que el poder se heredaba de padre a hijo, incluida la variante madre-hijo, pero sólo como mujer-madre regente o esposa del gobernante.

Más tarde, tras el llamado colapso maya, las ciudades serán abandonadas, rápida o lentamente, y será hasta tiempos más recientes, durante el posclásico, que de nuevo algunas ciudades resurgirán como nuevos centros de

poder, sobre todo en la Península de Yucatán, en ciudades como Chichén-Itzá, Uxmal y Mayapán, esta última es de nueva creación en este periodo. Hacia el posclásico, en las tierras altas de la zona maya la organización sociopolítica se hizo más compleja, que iba desde los pequeños linajes segmentarios hasta el establecimiento de un estado centralizado, pero en donde seguía existiendo la transmisión del poder a través de una línea patrilineal y patrilocal. Estas nuevas ciudades resurgen, o se crean, tras la invasión de nuevos grupos, los cuales migran desde el Altiplano Central de México, como fue el caso de los itzaes, a los cuales se les ha emparentado con los toltecas; este periodo se caracteriza por una marcada tendencia militarista, y es a través de nuevos sistemas de poder político, como las alianzas tripartitas, que logran mantener su hegemonía sobre el resto de poblaciones. Es así como la triple alianza entre Mayapán, Uxmal y Chichén-Itzá logra renombre en el área maya durante el posclásico. Pese a esta fama, poco se sabe sobre los sistemas de elección entre los gobernantes de cada ciudad, y de cómo funcionaba el gobierno de esta triple alianza.

B. Teotihuacan

En otro caso se hallan los gobernantes de Teotihuacan. Hasta hace poco tiempo se creía que Teotihuacan había sido gobernada por pacíficos sacerdotes, es decir, por una teocracia. Sin embargo, trabajos arqueológicos en las últimas décadas demuestran también el carácter militar de la “Ciudad de los Dioses”. Lo cierto es que todo ello nos confirma un complicado sistema de gobierno en Teotihuacan, en el cual se desconoce la manera en que eran elegidos y confirmados en el poder quienes lo llegaban a detentar; tampoco se sabe si se trataba de un solo individuo o de un grupo, si era exclusivamente de sacerdotes, de guerreros, o de guerreros-sacerdotes. De igual manera se desconoce si se trataba de cargos hereditarios o por elección. Lo único que puede afirmarse con certeza es que la forma en que se elegía a los gobernantes teotihuacanos resultaba el adecuado dentro de esa sociedad, pues así funcionó durante varios siglos, lo cual permitió el crecimiento y auge de la ciudad, hasta que causas internas (revueltas populares por escasez de alimentos y agotamiento de las tierras agrícolas) y ex-



LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

26

ternas (invasiones de grupos provenientes del norte) provocaron su caída. No obstante, el legado cultural teotihuacano perduró varios siglos tanto en el Altiplano Central de México, como en regiones distantes de Oaxaca y el área maya.

Linda Manzanilla considera que “el gobierno de Teotihuacan fue colectivo y estuvo en manos de un grupo cuya función más representada es la sacerdotal, la cual no se vio exenta de pugnas por el poder, como lo demuestra la eliminación del grupo del Templo de Quetzalcóatl hacia 250 d.C. [...] Probablemente los sumos sacerdotes del gobierno colectivo eran cabezas de clanes cónicos estructurados en distritos dentro de la ciudad y daban representatividad a los diversos grupos que moraban en ella”.² La existencia de una estratificación social en Teotihuacan es evidente, sin embargo poco podemos señalar sobre la elección de sus gobernantes, y menos aún de otras autoridades dentro de esta ciudad-estado.

C. Totonacos

En algunas culturas del Golfo de México, como los totonacos, existen evidencias de actividades rituales asociadas al poder, como el juego de pelota (con la decapitación de jugadores), la limadura de dientes y grandes procesiones con tocados de plumas, o bien, en casos más simples, la representación de un gobernante en el relieve de una columna monumental en la zona de El Tajín. No obstante estas representaciones de poder y jerarquía, no existe ninguna otra evidencia sobre la manera en que eran elegidos los gobernantes de esta región.

D. Oaxaca

En las culturas zapoteca y mixteca, se considera que los cargos eran hereditarios, así el poder de un gobernante era heredado a su hijo a la muerte de aquél. Durante el periodo preclásico en los valles centrales de Oaxaca las aldeas poseían una sociedad igualitaria, en donde los linajes que componen esa sociedad comparten un igual prestigio, pero que con el paso del tiempo uno de estos linajes comienza a acumular mayor prestigio, y los demás miembros de la sociedad los ven como los descendientes directos de los dioses. Entonces la sociedad pierde autonomía y se jerarquiza, en tanto que “el jefe de aquel linaje

² Manzanilla, Linda, “El Estado Teotihuacano”, *Arqueología mexicana*, pp. 22-3, vol. VI, No. 32, Poder y Política en el México Prehispánico, p. 25.

de élite se constituye en dirigente hereditario, y sirve de mediador entre su comunidad y lo sobrenatural. Su ubicación genealógica favorecida le da derecho a privilegios especiales, que se toleran porque la vieja filosofía igualitaria ha sido remplazada por una filosofía de desigualdad hereditaria".³ Más tarde se buscarán alianzas o competencias entre élites, para someter a otros señoríos. Entre los zapotecas del preclásico, la hipogamia⁴ era una práctica frecuente, mientras que para inicios del clásico el sinoicismo⁵ era una forma predominante de alianza. En ambos casos, se trata del sometimiento de una sociedad por una familia que detentaba el poder, y que así lo transmitía a su descendencia, porque el poder lo había recibido de los dioses (creación de enormes genealogías desde el gobernante en turno hasta un mítico antepasado, vinculado a los dioses del cielo y del rayo, como por ejemplo Cocijo), y por lo tanto, el poder era hereditario.



En los códices mixtecos del posclásico, como el *Borgia*, el *Nuttall*, el *Vindobonensis* o el *Bodley*, puede comprobarse este derecho divino de heredar el poder de padres a hijos, pero solo para los hijos de la mujer legítima, no para los de las concubinas, como acontece en la figura del famoso guerrero Ocho Venado, Garra de Tigre, señor de Tilantongo, quien logra la alianza de 112 reyes y caciques de la Mixteca para lograr la hegemonía de la región.

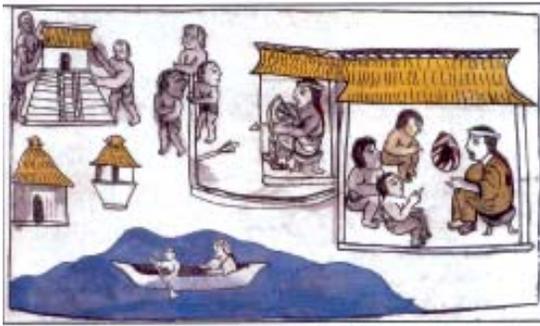
-
- ³ Marcus, Joyce y Flannery, Kent V., *La civilización zapoteca. Cómo evolucionó la sociedad urbana en el Valle de Oaxaca*, tr. de Jorge Ferreiro Santana, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, 324 p. (Sección de Obras de Historia), p. 111.
 - ⁴ Hipogamia: consistía en enviar a una mujer de alcurnia de un centro señorial a casarse con el dirigente de una comunidad subordinada; de esta manera, se eleva la posición del gobernante de la comunidad subordinada, al mismo tiempo que lo obliga con el donante de la novia. *Vid.* Marcus y Flannery, *op. cit.*, p. 136.
 - ⁵ Sinoicismo: proceso en el cual grupos enteros de aldeas abandonan sus entornos rurales y se unen para formar una ciudad en donde no la había, como por ejemplo Monte Albán. *Ibidem*, p. 169.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

28

E. Tarascos

Entre los tarascos, de acuerdo con la información registrada en la *Relación de Michoacán*, el poder no era hereditario, en algunos casos se transmitía de padre a hijo, con la condición de que el heredero sea merecedor al cargo, por una excepcional conducta religiosa y estar desprovisto de dos defectos que afectaban al buen gobierno: ser borracho y tener relaciones ilícitas con las mujeres. Se considera que cuando moría el rey o *cazonci*, su sucesor era elegido entre sus parientes próximos, de acuerdo con las deliberaciones de un



consejo de ancianos. El *irecha* o *cazonci*, rey en tarasco, era el representante del dios *Curicaueiri* (dios solar y del fuego) sobre la tierra, disponía de la autoridad suprema en todos los aspectos de la vida, era rey, juez mayor, sacerdote principal y capitán máximo; aunque compartía el poder con otras autoridades, como los *achaecha* o nobles, cuya función es poco clara, el *angatácuri* o gobernador, quien podía remplazar al *irecha*

de manera eventual, el *ocámbecha* o jefe de quienes recibían el tributo, el *petámuti* o sacerdote principal y los *caracha-capacha*, los señores de las cuatro fronteras en que se dividía el reino tarasco. No obstante el poder unipersonal del *cazonci*, su elección como gobernante debía ser ratificada por el consejo de ancianos.

El nacimiento de Tariácuri marcará la época dorada de los antiguos purépechas. A la muerte de su padre, él todavía era un infante; mas no importando su corta edad, fue electo *cazonci* por el consejo de ancianos. Sus tutores fueron los sacerdotes Chupitani, Muriuan y Zetaco, devotos hermanos que enseñaron con el ejemplo al joven discípulo, quien junto con la disciplina que significó la cotidiana devoción de las deidades, se preparó también para la guerra, preludeando la venganza de su padre, sus tíos y sus abuelos.⁶

⁶ Solís, Felipe y Gallegos, Ángel, Pasajes de la Historia No. 8 Tariácuri y el reino de los purépechas / enero 2003.

Sin embargo, no siempre fue así la historia política de los tarascos, pues es sabido que durante el gobierno del Tariácuri —hacia mediados del siglo XIV—, éste dividió el reino en tres cabeceras, entre sus sobrinos *Hiripan* y *Tangáxoan*, y su hijo *Hiquíngare*, con sede en las ciudades de lhuatzio, Tzintzuntzan y Pátzcuaro. Más tarde, hacia la segunda mitad del siglo XV, le correspondió a *Zizispandáquare* reunir en una sola cabecera todo el poder tarasco, en Tzintzuntzan.⁷ En el caso de los tarascos, se cree que los demás cargos del reino, desempeñados por los nobles, el gobernador o quienes recibían el tributo, pertenecían a familiares del rey, quien los designaba para tales actividades.

F. Toltecas

En otras culturas, como la tolteca o la tolteca-chichimeca, por diversas fuentes coloniales puede apreciarse que se trata de cargos hereditarios de padres a hijos, no obstante el periodo tan agitado de migraciones y actos bélicos, así como lo efímero de los señoríos o reinos establecidos en este periodo. En la *Historia Tolteca-Chichimeca*⁸ se describen varias genealogías, en donde los padres heredan el poder a sus hijos. Los chichimecas provienen del norte del país, por lo cual al introducirse a las tierras de ancestrales culturas adoptan muchas de sus costumbres, pero se cree que esta forma de ejercer el poder, de manera hereditaria, es propia de estas sociedades, que perpetúan el modo de vida tribal y se ejerce el derecho de primogenitura. Esta forma de detentar y perpetuar el poder será adoptado por muchos pueblos del Altiplano Central de México durante el periodo posclásico, como lo hicieron las poblaciones de Culhuacán, Tenayuca, Xaltocan, Azcapotzalco, Texcoco, Coantlinchan, Amaquemecan, Huexotzingo, Cuauhnáhuac, Acolman, Cuitláhuac, Xochimilco, Chalco, entre otros. Las alianzas matrimoniales y políticas en esta época son comunes, ante la multitud de grupos invasores y las diversas filia-ciones étnicas que se producen, así como también son comunes los conflic-

⁷ Michelet, Dominique, "Reino y reyes tarascos", *Arqueología mexicana*, vol. VI, núm. 32, Poder y Política en el México Prehispánico, pp. 50-57. Véase también Schöndube, Otto, "Los tarascos", *Arqueología Mexicana*, vol. IV, núm. 19, Los tarascos, pp. 14-21.

⁸ *Historia Tolteca-Chichimeca*, edición facsimilar de Paul Kirchhoff, Lina Odena Güemes y Luis Reyes García, 2a. ed., México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social-Fondo de Cultura Económica-Gobierno del Estado de Puebla, 1989, 289 p. con ils., cuadros y mapas, Colección Puebla, Imagen F. 21r, Ms. 46-50, p. 21.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

30

tos que son solucionados con la guerra. Ante las constantes confrontaciones, varios grupos conformarán alianzas para lograr someter a sus vecinos y obtener tributos. Entre las alianzas más famosas destacan la de Tula-Otompan-Culhuacán, la de Culhuacán-Tenayuca-Xaltocan (tras la caída de Tula), y la de Culhuacán-Azcapotzalco-Coatlinchan. Tiempo más tarde, cuando ya están asentados los mexicas en la cuenca del Valle de México, formarán una nueva alianza, conocida como la Triple Alianza, entre México-Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan (Azcapotzalco), la cual funcionará durante la segunda mitad del siglo XVI y hasta la Conquista. Por lo que indican las fuentes escritas, participaban en las reuniones de estas alianzas los señores principales, y al faltar estos, sus hijos asumían el cargo que quedaba vacante. De esto se desprende que la forma de transmitir el poder político era a través de los primogénitos varones (se heredaba el cargo). Aun en tiempos de la Triple Alianza, se informa que los señores de Tlacopan y Texcoco heredaban el cargo a su primogénito, excepto entre los mexicas, en donde esto no ocurría.

En los casos de los gobernantes de las capitales de la Triple Alianza, éstos recibían el tratamiento de *huey tlatoani* (gran soberano) y formaban un consejo que era la máxima autoridad del imperio; asimismo, asignaban tierras, tributos y servicios personales a los señores de los reinos dependientes, a los barrios o *calpultin* de la gente común y a los templos. Una vez investido, el *tlatoani* gobernaba de por vida y normalmente lo sucedía un pariente. El sistema de sucesión era variable; por ejemplo, en Tetzaco predominaba la sucesión directa de padre a hijo, mientras que en Tenochtitlan ésta era colateral.⁹

La forma en que los mexicas hacían la transmisión del poder fue variando a lo largo del tiempo; en sus inicios, se eligió por votación general a quien debía de gobernarlos; más tarde se heredaba el cargo de padre a hijo, y por último, le correspondió a un consejo elegir de entre los miembros del linaje gobernante al que consideraban el mejor sucesor del trono.

⁹ Carrasco, Pedro y Monjarás-Ruiz, Jesús, "La estructura interna de la Triple Alianza", pp. 42-49, *Arqueología mexicana*, vol. VI, núm. 32, Poder y Política en el México Prehispánico, pp. 44 y 45.

G. El Pueblo del Sol: los mexicas

En la sucesión de estos señores supremos había diversos usos y costumbres, según las provincias. En la de México y sus consortes, y (en) Tlaxcala, eran casi de una manera.

La más común sucesión era por sangre y línea recta de padres a hijos. No sucedían hijas, sino el hijo mayor habido en la mujer más principal que entre todas las demás tenía el señor para este efecto conocida, y era la más respetada entre las otras y de todos sus vasallos; y si había alguna que fuese de las señoras de México, ésa era la más principal, y su hijo el sucesor, siendo para ello...

Si el hijo mayor no tenía habilidad para gobernar, el padre señalaba uno de los otros, el que le parecía más hábil y suficiente para que le sucediese, teniendo siempre en cuenta el respeto a los hijos de la mujer principal, para esto y para todo.

**Alonso de Zorita,
*Los señores de la Nueva España***

Sin duda alguna, una de las culturas prehispánicas más conocidas y emblemática de Mesoamérica es la mexica. Buena parte de la difusión y conocimiento que se tiene de esta cultura se debe a que fue descrita en las fuentes españolas del siglo XVI, desde las primeras referencias que se tiene de los mexicas por el propio Hernán Cortés a partir de 1519 en sus *Cartas de Relación*, los datos que aporta el llamado *Conquistador Anónimo*, y la información que proporciona la obra de Bernal Díaz del Castillo y su *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, aunque se escribe casi cincuenta años después de los hechos que refiere. Una mención aparte merecen las célebres obras de cronistas como fray Bernardino de Sahagún, *Historia general de las cosas de la Nueva España*; fray Diego Durán, *Historia de la Nueva España e Islas de la Tierra Firme*; fray Bartolomé de las Casas, *Apologética historia sumaria*; fray Toribio de Benavente o Motolinía, *Memoriales o libro de las cosas de la Nueva España y de los naturales de ella*, y de fray Juan de Torquemada, *Monarquía indiana*. Otras fuentes, como las relaciones geográficas, las historias generales, relaciones o crónicas, es información, ya sea de asuntos políticos, económicos o sociales. También algunas obras de influencia indí-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

32

gena, como las de Hernando Alvarado Tezozómoc, Fernando de Alva Ixtlilxóchitl, Domingo de San Antón Muñón Chimalpahin Cuauhtlehuanitzin o Cristóbal del Castillo, nos han permitido conocer algunos sucesos del pasado indígena. No deben tampoco descartarse los códices elaborados con el estilo indígena pero con caracteres latinos, como el *Códice Borbónico*, el *Códice Mendocino*, el *Códice Matritense del Palacio Real*, *Códice Boturini* o *Tira de la Peregrinación*, o los textos de la historia indígena titulados *Códice Florentino* y el *Códice Ramírez*. Las imágenes que poseen son muy ilustrativas sobre la historia y religión de los mexicas, algunas de las cuales han sido utilizadas para caracterizar la historia del periodo prehispánico (aunque son elaboradas durante la Colonia, pero con el estilo pictográfico de los indígenas).

Por supuesto que otras obras escritas desde el mismo siglo XVI hasta el siglo XVIII, también han complementando la imagen que se tenía de esa historia mexicana, aunque son menos conocidas, como las obras de Joseph de Acosta, Andrés de Tapia, Juan de Tovar, Francisco Cervantes de Salazar, Alonso de Zorita, Bernardino Vázquez de Tapia, Diego Muñoz Camargo, Lorenzo Boturini Benarducci, Francisco Javier Clavijero, etc., quienes retomaron muchos datos de los ya conocidos y los enriquecen con interpretaciones y nuevas informaciones. Aunque algunas obras son ya elaboradas en el siglo XVII, como la de Torquemada, tienen la ventaja de contar con fuentes de primera mano como base de su trabajo, pues consultaron manuscritos que sus hermanos de orden habían escrito varios años después de la Conquista y en las primeras décadas de la Colonia, combinaron información y la enriquecieron con interpretaciones. Es cuando podemos reconocer que muchas de las fiestas y rituales no eran precisamente religiosas, sino que poseían un valor también político, se trataba de ceremonias con una gran carga simbólica. Estas ceremonias tenían la función de reactualizar los mitos, confirmar los rituales y afirmar el poder legítimo de los gobernantes y sacerdotes, demostrar su poder ante el pueblo y propagar su fama ante los pueblos vecinos o regiones aledañas.

El conocimiento de las fuentes del siglo XVI, así como el de las posteriores, permitió a los historiadores de los siglos XIX y XX lograr nuevas interpretaciones sobre este pasado prehispánico, conformar un panorama más completo de esta cultura, y desterrar muchos de los viejos mitos sobre ella, entre ellos, el del exacerbado canibalismo ritual de las ceremonias, el que sólo vivían para la religión y su incesante actividad bélica. Muchas de estas afirmaciones son

exageradas, aunque no son del todo erróneas. Es cierto que fueron un pueblo extremadamente religioso, pero eso no significa que vivieron con un temor inaudito sobre el veleidoso carácter de los dioses; cumplían con los rituales, con las demandas de su religión, pero también estaban sujetos a las normas que la propia sociedad exigía: cumplir con los tributos y trabajos comunales, estaban protegidos por su misma sociedad, quien garantizaba su seguridad dentro de la comunidad. Se trataba de cumplir con el gobernante para que éste a su vez asegurara la supervivencia de la sociedad, por medio de las ceremonias de entronización, cumplimiento de los calendarios rituales anual, bianual o cuatrianual —en ciertas fiestas—, conmemoración de grandes victorias —recientes o históricas—, hasta las actividades funerarias del gobernante que fallecía. El cumplimiento de este “calendario” de rituales políticos aseguraba la continuación del poder en una sociedad eminentemente creyente de sus tradiciones.

Estas fuentes citadas permiten ampliar la información sobre la vida de los indígenas en el posclásico. A través de dichas fuentes se trata de comprender cómo se fue conformando la sociedad mexicana de los siglos XIV al XVI, pues no fue igual a lo largo de un par de siglos, tan es así que en menos de tres generaciones de gobernantes de nuevo cambia el sistema político en el cual vivía esta sociedad.

Se trata de cambios radicales, sumamente profundos, que no sólo son cambios políticos, sino económicos y sociales, pues involucran una nueva organización de la sociedad y su completa sumisión a una nueva institución político-administrativa. Las transformaciones que sufre esta sociedad indígena son muy violentas en tan poco tiempo. Se trata de una sociedad igualitaria en sus orígenes, que más tarde será de base tribal, cuya única división importante ocurrirá cuando salgan de la mítica isla de Aztlán, en donde se repartirán entre cuatro *teomamas* o “cargadores” a su dios Huitzilopochtli. Más tarde, cuando ya está en pleno desarrollo el peregrinaje mexicano, se considera que los descendientes de estos *teomamas* primigenios continuaron con el cargo, que durará hasta su llegada a la cuenca del Valle de México y durante la fundación de México-Tenochtitlan. Durante este largo periodo, de 1111 a 1325 d.C., los mexicanos vivían bajo una teocracia, ya que eran los sacerdotes quienes se encargaban de dirigir las actividades de toda la sociedad, y como ejemplo se tiene a la mítica figura de Tenoch, quien era su guía y sacerdote.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

34

H. La cuenca del Valle de México. Siglos XIV al XVI: elección del huey tlatoani

Cuando los mexicas deciden fundar México-Tenochtitlan, lo hacen en un islote perteneciente al señorío de Azcapotzalco, con lo cual quedan sujetos a su poder y deben entregar tributo, ya sea en especie o en trabajo (a través de un ejército para acompañar a los contingentes tecpanecas de Azcapotzalco). Es también durante este periodo de su historia, en que los mexicas abandonan su organización política que habían conservado desde Aztlán hasta la fundación de la ciudad. "Para entonces la sociedad mexicana se encontraba ya claramente estratificada tanto al interior de cada calpulli como a nivel global, ya que algunas de las unidades monopolizaban las funciones directivas y controlaban al resto", en opinión de Alfonso Caso. Durante su estancia en la cuenca del valle, aprendieron de otros pueblos su forma de organización, en donde los señores gobernaban apoyados por un consejo, compuesto por guerreros y sacerdotes ancianos pertenecientes a la nobleza; los señores ejercían tanto el poder político como el militar y el religioso, y su cargo era heredado por los hijos primogénitos varones. Una de las características fundamentales de la nobleza indígena de la cuenca del Valle de México en el posclásico era su vinculación con la cultura tolteca, por medio de linajes de poder. Estas culturas consideraban que la vieja y poderosa cultura tolteca les había heredado su poder a través de sus descendientes, por lo cual resultaban con mayor prestigio aquellas regiones en donde había mayor presencia de descendientes toltecas, o por lo menos, más certeza sobre su línea de parentesco con los antepasados. Poblaciones como Culhuacán, Azcapotzalco, Tenayuca, Xaltocan y Coatlinchan lograron mayor liderazgo en la región, por sus nexos con los toltecas históricos; es en Culhuacán donde se creía residían los más antiguos descendientes de los toltecas, y por lo tanto, quienes gozaban de mayor prestigio en toda la cuenca.

De acuerdo con la *Historia de las indias de Nueva España*,¹⁰ una vez que los mexicas se asientan en lo que será México-Tenochtitlan, deciden buscar un

¹⁰ Durán, Diego, *Historia de las Indias de Nueva España e Islas de la Tierra Firme*, edición paleográfica, introducción, notas y vocabularios de palabras indígenas y arcaicas por Ángel Ma. Garibay K., 2 vols., con 116 láminas, México, Porrúa, 1984 (Biblioteca Porrúa, 36 y 37), tomo II, pp. 55-60.

gobernante, quien pertenezca a la nobleza mexicana y esté emparentado con los linajes toltecas-colhuas. Es entonces cuando se reúnen todos los hombres mexicanos —hombres nobles, sacerdotes, guerreros y hombres comunes— y deciden buscar a Acamapichtli, quien poseía ambos linajes de poder y se destacaba por su valor. Acuden a Culhuacán y le ofrecen el trono de los mexicanos. Éste accede a la petición de los mexicanos y parte a la nueva ciudad. Ahí es entronizado como el primer *tlatoani* mexicano, y poco tiempo después se une en matrimonio con una noble colhua, de nombre Ilancueitl, quien dará a luz a Huitzilihuitl. Durante este tiempo, los mexicanos combatirán al lado de los tecpanecas, lo cual les redituará mejores tratos, y por consiguiente, parte de los tributos que se obtenían con las victorias; ello hizo que la nobleza mexicana se beneficiara pues el excedente obtenido era sólo para ellos, mientras que la gente común no recibía nada a cambio, lo cual comenzó a generar una enorme división entre la nobleza y el pueblo. En esta misma historia se señala la sucesión al trono:

Y así, al punto de su muerte, llamó a todos los grandes y les hizo una larga y prolija plática, encomendándoles las cosas de la república y a sus hijos y mujeres, no señalando a ninguno de ellos por heredero, sino que la república eligiese de ellos, o de otros, los que ellos quisiesen para que los gobernasen, y que en esto les quería dejar libertad, mostrando gran pesar de no haber podido poner la ciudad en libertad de la sujeción y tributo en que a Azcaputzalco estaba sujeta.¹¹

Al morir Acamapichtli, “y así, haciendo consulta y cabildo entre los grandes y mucha gente común”, se eligió a Huitzilihuitl, y “oido por el pueblo, respondieron todos a una, chicos y grandes, hombres y mujeres, viejos y mozos, que confirmaban la elección y que fuese muy en hora buena...”, a continuación “los señores todos, puestos en orden, se fueron para donde estaba el rey electo y, sacándolo de entre los demás mancebos y príncipes, sus hermanos y parientes, le tomaron en medio y le llevaron al lugar real, donde le sentaron y le pusieron la media mitra en la cabeza, y le untaron con el betún (con) que unguían la

¹¹ *Ibidem*, tomo II, p. 59.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

36

estatua de su ídolo Huitzilopochtli, todo el cuerpo”, colocándole por último las mantas reales¹² antes de pronunciar el siguiente discurso.

Valeroso mancebo, rey y señor nuestro: no desmayes ni pierdas huelgo por el nuevo cargo que te es dado, para que tengas cargo del agua y de la tierra de este tu nuevo reino, metido entre esta aspereza de cañaverales, carrizales y espadañales y juncia, a donde estamos debajo del amparo de nuestro dios Huitzilopochtli, cuya semejanza eres...¹³

Una vez que asume el cargo Huitzilíhuitl, se une en matrimonio con la princesa tecpaneca Ayacuíhuatl, hija de Tezozómoc, señor de Azcapotzalco, con lo cual afianzará la alianza mexicana-tecpaneca; de esta unión nace Chimalpopoca, quien será muy apreciado por su abuelo tecpaneca, con ello se logra que los mexicas obtengan muchas concesiones. Al adquirir mayores beneficios y buena fama de guerreros, los mexicas comenzaron a participar como aliados de otros grupos de la cuenca del valle en las guerras de conquista. Al morir Ayacuíhuatl, Huitzilíhuitl aprovecha la oportunidad y solicita al señor tlahuica de Cuauhnáhuac una de sus hijas en matrimonio, la princesa Miahuaxóchitl, con lo

¹² *Ibidem*, tomo II, pp. 61 y 62. Sobre este tema de la elección para el cargo de nuevo Señor de los mexicas, Durán prosigue: “Acabadas las pláticas, y puesto el rey en su trono —el cual (rey) entró a reinar el año de mil y cuatrocientos cuatro— luego que su padre murió, electo como hemos visto, por votos y consentimiento de todos. Lo cual desde su origen y principio lo tuvo esta nación, y no heredar los hijos por sucesión y mayorazgo, como lo usa nuestra nación, que el hijo mayor hereda al padre. En esta nación no fue así, sino por elección y beneplácito de los electores y de todo el pueblo. Y así, teniendo el rey Huitzilíhuitl hermanos mayores, fue electo rey de México”. p. 63. Las cursivas son nuestras. En el Códice Ramírez también se hace referencia al hecho de que el pueblo participó en la elección de su nuevo Tlatoani, “hizieron su cabildo y junta los señores y mucha de la gente comun... Hecha la elección, los señores todos puestos en orden se fueron donde estaba el Rey electo, y sacándolo de entre los demas hermanos y parientes suyos, le tomaron en medio, y le llevaron al trono y asiento real donde le sentaron y pusieron la corona en la cabeza, y le untaron todo el cuerpo con la unción que acostumbraron siepre unguir á los Reyes, que ellos llaman unción divina por ser la misma con que untaban á su dios Huitzilopochtli...”, Códice Ramírez, en Crónica mexicana precedida del Códice Ramírez, manuscrito del siglo XVI intitulado: Relación del origen de los indios que habitan esta Nueva España según sus historias. Y de un examen de ambas obras al cual va anexo un estudio de cronología mexicana por el mismo Sr. Orozco y Berra. 3a. ed., México, Porrúa, 1980, 712 p. con las láminas originales del Códice Ramírez (Biblioteca Porrúa, 61), p. 39.

¹³ Durán, *op. cit.*, tomo II, p. 62.

cual se estrecharán más las relaciones entre los mexicas y sus vecinos, permitiéndoles comerciar con tierra caliente y hacerse de nuevos recursos. De esta unión entre Huitzilíhuitl y Miahuaxóchitl nace Moctezuma Ilhuicamina, futuro gobernante mexica.¹⁴

Estas alianzas entre señores mexicas y nobleza indígena de otras áreas traerán como consecuencia un enfrentamiento entre la élite guerrera y los líderes de los *calpullis*, quienes todavía tomaban parte en la toma de decisiones. De manera simultánea, el grupo gobernante mexica comenzó a advertir que el dominio tecpaneca era un obstáculo para su propio crecimiento, de ahí que busque cualquier oportunidad para liberarse de ese yugo y, a la vez, busque también desligarse de la participación de los líderes de los *calpullis* en la toma de decisiones.

Apenas con trece años de reinar entre los mexicas y a la edad de treinta años, murió Huitzilíhuitl. Ahora los mexicas deben buscar a un nuevo *tlatoani*,

Electo por común consentimiento de toda la comunidad mexicana, Chimalpopoca, hijo de Huitzilíhuitl el segundo, mancebo de edad de diez años; con la cual elección quedó la ciudad muy contenta. Puesto el niño en su trono real e insignias reales, que fueron, después de ponerle la tiara en la cabeza, ungirle con la unción divina, que ellos llamaban, dándole en la mano izquierda una rodela, y en la otra, una espada de navajas, que ellos usaban, y vestirle unas armas, las que ellos elegían, conforme al dios cuya semejanza querían representar, en señal de que prometía la defensa de su ciudad y al morir por ella.¹⁵

Esta buena relación de Chimalpopoca (y de los mexicas) con su abuelo Tezozómoc acarreará el disgusto de uno de los hijos del señor tecpaneca,

¹⁴ Torquemada, Juan de, *Monarquía Indiana de los veinte y un libros rituales y monarquía indiana, con el origen y guerras de los indios occidentales, de sus poblaciones, descubrimiento, conquista, conversión y otras cosas maravillosas de la misma tierra*, 3ª ed., 7 vols., edición preparada por el Seminario para el estudio de fuentes de tradición indígena, bajo la coordinación de Miguel León-Portilla, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 1975 (Serie de historiadores y cronistas de Indias: 5), vol. I, pp. 148 y 149.

¹⁵ Durán, *op. cit.*, tomo II, p. 69; Códice Ramírez, *op. cit.*, p. 42.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

38

Maxtlaton, quien logrará asumir el poder al morir su padre y de inmediato lanza una campaña militar contra los mexicas. Es de nuevo Durán quien señala que los tecpanecas envían a unos asesinos para acabar con Chimalpopoca, mientras éste dormía en su palacio de México, junto a un hijo suyo; por la mañana, los señores de México encuentran muerto a su señor y se preparan para la guerra por esta acción.¹⁶ El hecho es que Chimalpopoca no deja descendencia, por lo cual en ese momento se rompe la línea de sucesión al poder entre los mexicas, la cual había sido hereditaria entre ellos, pues pasó de padre a hijo por línea directa. Ahora se hacía necesario elegir a un nuevo señor mexica; es aquí donde algunas fuentes señalarán que “la república mexicana”, es decir, todos los mexicanos, se reunieron para elegir como nuevo rey a uno de los hijos naturales de Acamapichtli, su primer *tlatoani*, y de una esclava tecpaneca.¹⁷ Otras fuentes señalarán que sólo se reunieron los señores principales para decidir quién los gobernaría.

Juntos los mexicanos en su congregación y cabildo para elegir nuevo rey, uno de los más ancianos empezó la oración acostumbrada que en las tales elecciones se usaban... Concluida esta plática, todos, de común consentimiento, eligieron y dieron voto a Itzcoatl, hijo natural de Acamapich. Que, si no se nos ha olvidado, dijimos lo había habido en una esclava suya, natural de Azcaputzalco. El cual había sido tan valeroso y de tan buenas costumbres, que hacía ventaja a todos sus hermanos.¹⁸

En efecto, se menciona que Itzcóatl era muy sabio y valeroso, que incluso ocupaba el cargo de Tlacaatécatl Tlacocheácatl y capitán general (jefe del ejército y responsable de la casa de armas), y tenía a su favor el ser hijo de rey, hermano y tío de reyes.¹⁹ El hecho es que en 1424 se elige a Itzcóatl para asumir el cargo, quien contaba con 46 o 47 años de edad, y una vez que lo

¹⁶ Durán, *op. cit.*, tomo II, pp. 71 y 72; Códice Ramírez, *op. cit.*, p. 44. Torquemada por su parte refiere que Maxtla (Maxtlaton) hizo aprehender a Chimalpopoca, y en su celda él mismo se ahorcó, Torquemada, *op. cit.*, tomo I, pp. 150 y 151.

¹⁷ Torquemada, *op. cit.*, tomo II, pp. 184 y 185.

¹⁸ Durán, *op. cit.*, tomo II, p. 73.

¹⁹ Torquemada, *op. cit.*, tomo II, p. 185.

hace, emprende la campaña militar contra los tecpanecas; Itzcóatl aprovecha la muerte del señor tecpaneca Tezozómoc y la imposición de su hijo Maxtlaton como sucesor al trono para manifestar, junto a los tecpanecas, su descontento por esta decisión. El pretexto de la guerra varía de acuerdo con las fuentes; algunas señalan que los mexicas incitaron a los tecpanecas a la guerra, otras fuentes argumentaron que el motivo de la guerra fue la enemistad que sentía Maxtlaton por los mexicas y su venganza fue la muerte de Chimalpopoca, el nieto predilecto de su padre Tezozómoc. En este momento aparece la figura de un orgulloso joven, sobrino del rey Itzcóatl, "el cual fue príncipe de los ejércitos y el más valeroso y valiente que en toda la nación mexicana se ha hallado, y el hombre de mejor parecer y consejo que en las cosas de la guerra y en los ardidés de ella se ha hallado entre ellos",²⁰ este personaje es Tlacaélel, quien se ofrece como embajador para informar al señor de Azcapotzalco sobre la determinación de los mexicas para llevar a cabo la guerra entre las dos naciones.

Los mexicas buscan alianza con otros pueblos descontentos con los tecpanecas para emprender la guerra, pero se percatan que dentro de la misma sociedad mexica había división: la nobleza desea la guerra para liberarse del yugo tecpaneca, mientras que el pueblo decide no pelear, por temor a ser vencidos. Para poder hacer frente a este problema, la sociedad mexica se establece un "pacto social" que será determinante para las futuras relaciones entre nobleza y pueblo. El pueblo solicita a los nobles que los protejan de esta guerra a cambio de obediencia absoluta y la renuncia a los tributos y riquezas que se obtengan, de conseguirse el triunfo en este enfrentamiento.

La guerra se lleva a cabo y los mexicas salen victoriosos, logrando imponer su hegemonía en el año 1428 d.C.; con este triunfo los mexicas pasan de ser un señorío a conformar un Estado pleno, con las instituciones que le permitirán controlar buena parte del territorio mesoamericano durante los siglos XV y XVI; hacia dentro de su propia sociedad, se hará cada vez más profunda la división entre nobles y macehuales: la élite del ejército y la nobleza se hicieron poseedoras de las tierras conquistadas, en una especie de

²⁰ Durán, *op. cit.*, tomo II, p. 74. Será este mismo personaje, Tlacaélel, quien impulsará a los mexicas a combatir ferozmente contra los enemigos de su nación, y a partir de entonces comienza a crecer más su fama guerrera, misma que conservarán hasta la llegada de los españoles. Más adelante se hablará del cargo que desempeñó Tlacaélel, como Cihuacóatl, en la sociedad mexica.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

40

tenencia individual que podía heredarse, mientras que los líderes de los *calpullis* no obtienen nada relevante, y las tierras que ya poseían seguían siendo de propiedad comunal dentro del clan. De esta manera se estableció una división social basada tanto en el origen de sangre mexica-tolteca, como en el poder económico, lo que reservaba un lugar especial a la nobleza mexica sobre el resto de la sociedad, basada en el “pacto social” suscrito antes de la guerra.

También de esta hazaña militar se desprendió una nueva ley de sucesión en la elección del *tlatoani*, impuesta por Itzcóatl; la elección recaería en manos de un grupo colegiado integrado por la más alta oligarquía política, por lo que desde entonces quedaron excluidos los líderes de *calpullis* en la elección de un nuevo gobernante.

Se debe también a Itzcóatl la conformación de una alianza militar entre los tres señoríos más poderosos de la región, que daría lugar a la *Triple Alianza*, entre México-Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan, quienes se repartirían el tributo de las campañas de expansión de manera equitativa, aunque en realidad esto no era así, pues Tenochtitlan y Texcoco obtenían cada una dos quintas partes de las ganancias, mientras que Tlacopan sólo recibía una quinta parte. Cada señorío mantendría su organización interna, pero en el caso de la elección de un nuevo *tlatoani*, éste tendría que ser ratificado por los otros dos gobernantes. Con el paso del tiempo, esta organización se volverá más compleja y el *tlatoani* de México-Tenochtitlan adquirirá mayor poder, hasta convertirse en el *huey tlatoani* (gran señor) del *hueytlatocáyotl* (gran imperio) y tener una forma de elección de su gobernante distinta de los otros miembros de la Triple Alianza. Texcoco y Tlacopan heredaban el poder de padres a hijos, y sólo era ratificada por los otros miembros de la alianza; en México-Tenochtitlan no era así:

A los señores supremos llamaban y llaman *tlatoques*, de un verbo que dice *tlatoa*, que quiere decir hablar, porque éstos, como supremos y meros señores, tenían la jurisdicción civil y criminal, y toda la gobernación y mando de todas sus provincias y pueblo de donde eran señores; y a éstos eran sujetos las otras dos maneras de señores que se dirá adelante.

Si cuando moría el señor quedaba mozo el hijo o nieto o el que había de suceder, era costumbre que gobernaba un viejo pariente,

el que más suficiente era para ello, por la orden que está dicho, que es que gobernaba el más cercano pariente...²¹

El nombramiento de Itzcóatl como rey rompe la regla y al venir una nueva situación en virtud de la Triple Alianza, el rey de México ya no es automáticamente el hijo del rey anterior, sino que es electo por un consejo de nobles, entre los miembros de la familia real, procurando que la elección recaiga, ya no en el hijo del rey, sino en el hermano, hasta que agotada la línea colateral, vuelve a elegirse un príncipe que es hijo del primer hermano que reinó.²² Como señala Alfonso Caso, esta monarquía electiva mexicana no era democrática, pues no podían elegir sino a un miembro de la casa reinante, los electores pertenecían a la casa reinante (los señores de Texcoco y Tlacopan eran parientes cercanos de los de México y formaban parte del consejo electoral). Se debe también a Itzcóatl la destrucción de la historia mexicana hasta ese momento, para reelaborarla de acuerdo con sus necesidades y difundir una visión imperialista de los mexicanos y de su deidad tutelar Huitzilopochtli.

Ante las nuevas necesidades administrativas de México-Tenochtitlan, que estaba en vía de convertirse en *altépetl* (ciudad-estado), y más tarde en un *tlatocáyotl* (imperio), se crea el cargo de *cihuacóatl*, una especie de co-gobernador y consejero del *tlatoani*, con gran cantidad de atribuciones políticas y administrativas, que también debía pertenecer al linaje gobernante. El primero de ellos fue el ya citado Tlacaélel, sobrino del *tlatoani* de México-Tenochtitlan Itzcóatl, quien pese a que en varias ocasiones le ofrecieron el cargo de *tlatoani*,²³

²¹ Zorita, Alonso de, *Los señores de la Nueva España*, prólogo y notas de Joaquín Ramírez Cabañas, 3ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México-Dirección General de Publicaciones, 1993, XX-205 p. más cronología (Biblioteca del Estudiante Universitario, 32), p. 27.

²² Caso, Alfonso, "Evolución política y social de los aztecas", *De Teotihuacan a los aztecas*. Antología de fuentes e interpretaciones históricas, antología de Miguel León-Portilla, 1ª reimp., México, Universidad Nacional Autónoma de México-Coordinación de Humanidades-Dirección General de Publicaciones, pp. 341-350, 1995, 612 p. con ilustraciones (Lecturas Universitarias, 11), p. 347.

²³ Durán, *op. cit.*, tomo II, pp. 249 y 250. Existen varias razones para que la persona de Tlacaélel haya sido considerado para el cargo de *tlatoani* de México-Tenochtitlan, como era comandante del ejército, buen administrador del reino, apreciado por su pueblo y, sobre todo, porque pertenecía al linaje gobernante. Esto último se comprueba al ser hermano de Moctezuma Ilhuicamina, quien fue electo *tlatoani* al morir Itzcóatl, quien era su primo. Durante la elección del nuevo *tlatoani*, tras la

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

42

éste lo rechazó para seguir en su cargo de *cihuacóatl*; al morir Tlacaélel, su hijo asumió el cargo, pues su padre gozó de tanto prestigio y cogobernó durante tantos años de manera sabia y prudente, pues sobrevivió a varios *tlatoanis*, que le concedieron ese privilegio vitalicio a la familia.

Muerto Itzcóatl, y de acuerdo a sus nuevas leyes, se forma un consejo supremo, llamado *tlatocan*, compuesto por los cuatro más poderosos nobles mexicas, y por una pareja de funcionarios que encabezaban cada una de las ramas de la administración pública: militar, sacerdotal y propiamente administrativa; deciden elegir a un hijo de Huitzilíhuitl como nuevo gobernante, y recae la elección en Moctezuma Ilhuicamina, quien ejerce el poder central de la Triple Alianza, así como del gobierno de México-Tenochtitlan.

Quando moría el señor o rey, para elegir otro juntábanse los senadores que llamaban *tecutlatoque*, y también los viejos del pueblo que llamaban *achcacautin*; y también los capitanes, soldados viejos de la guerra, que llamaban *yaotequiuaque*, y otros capitanes que eran principales en las cosas de la guerra, y también los sátrapas que llamaban *tlenamacazque* o *papauaque*.

muerte de Moctezuma, los señores principales postularon a Tlacaélel para el cargo, cosa que él rechazó:

Los principales, movidos a compasión, le empezaron a consolar y a poner por delante el valor de su persona y el ánimo de su corazón para sufrir semejantes trabajos, aunque acordándose todos de su buen rey y señor no pudieron estar sin hacer sentimiento. Pero reportándose Tlacaélel, les dijo: "Señores, pues estáis presentes y para este efecto nos hemos juntado, señalad quién es el que de vuestra voluntad queréis que sea caudillo y cabeza de esta república".

Todos a una respondieron que la voluntad suya y de todos los de la ciudad era que él los rigiese y gobernase y que a él querían por amparo y arrimo, pues en la vida de los demás reyes lo había sido, y que esto pedían los viejos y los mozos, y mujeres y niños, y que esta carga le querían echar lo poco o lo mucho que viviese.

Tlacaélel respondió: "Mexicanos, yo os agradezco la honra que me queréis dar, pero, ¿qué más honra puedo yo tener que la que hasta aquí he tenido? ¿Qué más señorío puedo tener que el que tengo y he tenido? Pues ninguna cosa los reyes pasados han hecho, sin mi parecer y consejo en todos los negocios, civiles y criminales, y ya yo no tengo edad para la carga que me queréis echar, y hacer cuenta que con el mismo cuidado os serviré y ampararé hasta que se me acabe la vida, y así, no tengáis pena, que yo os señalaré quién ha de ser rey y señor vuestro. Y vayan a llamar al rey Nezahualcóyotl, de la provincia de Acolhuacan, y al Totoquiuahtli, de la nación tecpaneca, porque con ellos quiero consultar mi parecer y consejo".

Todos estos se juntaban en las casas reales, y allí deliberaban y determinaban quién había de ser señor, y escogían uno de los más nobles de la línea de los señores antepasados, que fuese hombre valiente, ejercitado en las cosas de la guerra, osado y animoso, y que no supiese beber vino; que fuese prudente y sabio, que fuese criado en el *Calmécac*, que supiese bien hablar, fuese entendido y recatado, y animoso y amoroso, y cuando todos, o los más, concurrían en uno, luego le nombraban por señor.

No se hacía esta elección por escrutinio, o por votos, sino que todos juntos, confiriendo los unos con los otros, venían a concertarse en uno.

Elegido el señor luego elegían otros cuatro que eran como senadores, que habían siempre de estar al lado del señor y entender en todos los negocios graves del reino...²⁴

En esta fuente se mencionan algunos aspectos más que rodeaban la elección del *tlatoani* mexica, como era la de los cuatro jefes supremos que lo acompañarían durante su reinado: el jefe de los ejércitos, el jefe de la casa de armas, el jefe de la administración y el supremo sacerdote.²⁵ Éstos eran elegidos por pertenecer también al linaje gobernante y por ya conocer la administración real. El único miembro que acompañaba al *tlatoani* que no era elegido por

²⁴ Sahagún, Bernardino de, *Historia general de las cosas de la Nueva España*, edición, numeración, anotaciones y apéndices por Ángel Ma. Garibay K., 4 vols., México, Porrúa, 1981, con ilus. (Biblioteca Porrúa, 8-11), tomo II, libro séptimo, capítulo XVIII, p. 321.

²⁵ Es Durán quien nos dice al respecto: "Primeramente es de saber que, después de electo rey de México, elegían cuatro señores de los hermanos del rey, o parientes más cercanos, a los cuales daban dictados de príncipes. Y de aquellos cuatro habían de elegir rey y no de otros. Y eran los dictados: "Tlacochealcatl" el primero, que se compone de Tlacohtli, que quiere decir "vara, o lanza arrojadiza, dardo o azagaya", y de calli, que quiere decir "casa". Y así es como si dijésemos "el príncipe de la casa de las lanzas arrojadizas"... El segundo dictado era Tlacatecatl, que se compone este dictado de tlacatl, que es "persona", y de este verbo tequi, cortar o cercenar. Y así, llamaron al segundo señor "corta hombres" o "cercenador de hombres". El tercero dictado fue Ezuauacatl, el cual dictado se compone de eztli, que es "sangre", y de uauana, que es "arañar, o arresguñar". De manera que querrá decir "el derramador de sangre, arañando o cortando". El cuarto dictado que dieron al cuarto señor fue Tlillancalqui. El cual dictado se compone de tlilli, que es "tizne, o negrura" y calli que es "casa". Y querrá decir tanto como "señor de la casa de la negrura"... Durán, *op. cit.*, tomo II, p. 103.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

44

el consejo supremo ni por el rey, era el *cihuacóatl*, quien si bien también pertenecía al linaje gobernante, su cargo no era por elección, sino que era heredado de padre a hijo, como señalamos en el caso particular de Tlacaélel.

Sobre los otros cargos dentro del *tlatocan* poca información existe, y los únicos rasgos que podemos esbozar se refieren a una duración en el cargo durante toda su vida, hasta su fallecimiento, cuando entonces su hijo varón ocupaba el lugar vacante.

Algunos autores contemporáneos sugieren que el poder detentado por el *tlatocan* durante varios reinados era el poder supremo, al cual quedaba sujeto el propio *tlatoani*, pero hacia el gobierno de Moctezuma Xocoyotzin la situación cambió, debido a la centralización y aglutinamiento del poder en la figura del rey, y entonces el *huey tlatoani* en efecto fue la figura unipersonal del gobernante, todopoderosa tanto en lo militar como en lo religioso.

Otros autores consideran que el consejo supremo o *tlatocan* tenía un gran poder, pues estaba integrado por los cuatro más importantes miembros de la nobleza, además de los tres señores de México, Texcoco y Tlacopan, así como por los supremos jefes guerreros y sacerdotes. Tenían la facultad de elegir al miembro más notable, a su parecer, para el cargo de *huey tlatoani*, y el de sus cuatro colaboradores más cercanos. En este mismo momento se elegía a los cuatro electores del próximo *huey tlatoani*, estos electores eran designados por la nobleza; después de la elección del nuevo *tlatoani*, "que era precisamente uno de estos cuatro electores", quedaba "desintegrado el claustro electoral y tenía que procederse a nueva integración".²⁶

Fenecidas las obsequias [sic] del rey Itzcoatl, todos los mexicanos, así señores como gente común, eligieron por rey y señor a un hermano de Tlacaélel, que se llamaba Huehue Motecuzoma, y fue el primero de este nombre; primo hermano del rey Itzcoatl pasado; el cual (Motecuzoma) era uno de los cuatro del consejo real, cuyo dictado era Tlacaélel —que casi en nuestro romance quiere decir "príncipe", o "condestable", u otro supremo dictado—. Que, como dije atrás, de

²⁶ Moreno, Manuel, *La organización política y social de los aztecas*, prólogo de Víctor Gallo Martínez, 3ª ed., México, Secretaría de Educación Pública-Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, 1964, 135 p. (Biblioteca Pedagógica de Perfeccionamiento Profesional, 33), pp. 99-101.

estos cuatro del consejo supremo, que eran como príncipes electos, había de ser uno de ellos rey y no otro alguno. Y así, muriendo el rey, elegían uno de aquellos cuatro y en su lugar ponían otro, y dábanle el mismo dictado, el cual (electo) había de ser de la línea recta de los reyes, hermano o hijo o primo hermano, del que moría.²⁷

De acuerdo con Durán, eran doce los miembros del *tlatocan*, mientras que para Sahagún, eran trece.²⁸ Para Jacques Soustelle, el colegio electoral que elegía al emperador debía comprender un centenar de personas divididas en cinco categorías: los *tecuhtlatoque* o dignatarios supremos, en número de trece; los *achcacauhtin*, funcionarios de rango secundario que representaban a los diferentes barrios; dos clases de militares, retirados o en servicio activo, y finalmente los sacerdotes de más alto rango, los *tlenamacazque*. Como se observa, “este colegio sólo representaba a la capa superior de la clase dirigente formada por funcionarios, sacerdotes y guerreros; no sólo estaban excluidos de él los esclavos, no sólo el pueblo bajo, sino también los comerciantes, los artesanos y aún los nobles (*pilli*). La elección del emperador estaba, pues, en manos de una estrecha oligarquía. Sahagún precisa que no existía el escrutinio”.²⁹ En opinión de Moreno

²⁷ Durán, *op. cit.*, tomo II, p. 125.

²⁸ Moreno, *op. cit.*, p. 106.

²⁹ Soustelle, Jacques, *La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista*, tr. de Carlos Villegas, 7ª reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1984, 283 p. con ilustraciones y fotografías (Sección de Obras de Antropología), p. 96. Es también interesante señalar que esta oligarquía procuraba afianzar sus líneas familiares de poder, a fin de evitar rupturas o crisis por la sucesión al trono y que llevaran a la fractura del linaje gobernante. Para evitar una guerra dinástica en una futura elección, los nobles mexicas deciden casar a un hijo de Itzcoatl con una hija de Moctezuma Ilhuicamina, a Tezozomoczin “el Joven” y Atotzotli, para que sus hijos sean los candidatos a gobernar, una vez que los cuatros nobles mexicas y los reyes de Texcoco y Tlacopan los eligiera para tal cargo. Estos hijos fueron Axayácatl, Tízoc y Ahuízotl, quienes gobernaron a los mexicas en ese orden. Cuando ya ninguno de los hermanos quedaba vivo, se eligió a Moctezuma Xocoyotzin, hijo de Axayácatl, quien gobernaría con mayor centralización de poder hasta la llegada de los españoles. Tras su muerte, elegirán como nuevo tlatoani a Cuitláhuac, señor de Iztapalapa e hijo también de Axayácatl. Muerto éste por la viruela traída por los españoles, sólo duró en el poder 80 días. Tras su muerte, se eligió al Señor de Tlatelolco, Cuauhtémoc, como nuevo tlatoani. Éste era hijo de una princesa tlatelolca y de Ahuízotl. Caso, Alfonso, *Evolución política y social...*, *op. cit.*, pp. 346 y 347.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

46

...existe una gran confusión en lo referente al nombramiento de *huey tlatoani*; lo único que podemos sacar en claro de todo ello es que el procedimiento seguido para su elección no fue siempre el mismo, sino que fue variando en el sentido de una mayor aristocratización, desde la elección de Acamapichtli hasta la de Moctezuma I, en que se adquirió forma definitiva.³⁰

En efecto, así fue. De acuerdo con una de las fuentes más conocidas, la *Historia de las Indias de Nueva España*, para la elección del sucesor de Moctezuma Ilhuicamina, el *cihuacóatl* (Tlacaélel) mandó venir a los señores principales de todo México para elegir al nuevo *huey tlatoani*. Aunque trataron de convencer a Tlacaélel de aceptar el cargo, éste anuncia que ya tiene un candidato al trono, por lo que se reúne con el señor de Texcoco, Nezahualcóyotl, y el señor tecpaneca, Totoquihuatzin, para que entre los tres deliberasen sobre su propuesta, que recaía en Axayácatl, hijo de Moctezuma y sobrino de Tlacaélel. Los tres aceptan proponerlo y lo comentan con los demás señores de México, quienes lo reconocen como su nuevo *huey tlatoani*. Al escuchar el pueblo la "nueva elección, la aceptó y dio por muy buena, rindiendo las gracias a los electores".³¹

Cuando ocurre la muerte de Axayácatl, de nuevo es Tlacaélel quien manda llamar al señor de Texcoco, Nezahualpiltzintli (hijo de Nezahualcóyotl), y al señor de Tacuba para elegir al nuevo *huey tlatoani* de México, que ahora recae en la figura de Tizocatzin, hermano de Axayácatl e hijo de Moctezuma.³²

Para la siguiente elección, ya que el reinado de Tizoc fue breve, es de nuevo Tlacaélel quien manda llamar a los señores de Texcoco y Tacuba para deliberar sobre el nuevo candidato, ante lo cual todos aclaman que sea Tlacaélel quien ocupe el trono. Él de nuevo se niega y argumenta que el mejor candidato para ocupar el trono de México es su sobrino Ahuizotl, hijo de Moctezuma Ilhuicamina y hermano de Axayácatl y Tizoc, quien pese a ser muy joven estará auxiliado por él, para infundir miedo y castigar a los enemigos, así como para

³⁰ Moreno, *op. cit.*, p. 99.

³¹ Durán, *op. cit.*, tomo II, p. 250. En el Códice Ramírez se menciona que se habían reunido "el consejo y electores del Reyno á la elección del nuevo Rey...", en oposición a las informaciones anteriores en donde precisaban que todo el pueblo participaba en la elección, *op. cit.*, p. 67. Esta misma figura de Consejo de Electores, Consejo Supremo, Consistorio o Electores será mencionado en las elecciones de Tizoc, Ahuizotl y Moctezuma II.

³² Durán, *op. cit.*, tomo II, pp. 295-302.

honrar a reyes y huéspedes, pues además esa promesa había hecho a Moctezuma Ilhuicamina de que sus tres hijos serían *huey tlatoanis* de México

“Señores poderosos, por cuya anhélito se postran vuestros súbditos, cuyo poder es grande: habéis de saber que, por mis ruegos, se ha electo rey y señor de este reino un sobrino mío, que se dice Ahuizotl, hijo de mi hermano Motecuhzoma el Viejo. Yo veo que es verdad que es mozo y muchacho, pero, por eso, estoy yo de por medio, para suplir su niñez. Lo que me ha movido es una promesa que a mi hermano hice de que, si alcanzase por vida a sus hijos, que ellos sucesivamente le heredarían. Y pues el señor de lo criado me lo ha dejado ver cumplido, y éste es el menor de todos, y sus hermanos no han tenido ventura, quizá está en éste lo que a los dos pasados les faltó, que fue gozar de su reino muy poco, y, al mejor tiempo, haberles la muerte cortado el hilo de su mocedad.” Todos los señores le dieron las gracias y dijeron daban por muy buena y aceptada la elección y que luego fuesen y querían ir a coronarle, al lugar donde estaba...³³

Es durante el gobierno de este *huey tlatoani* que fallece el longevo Tlacaélel, el cual será sustituido en el cargo por su hijo mayor, quien será llamado Tlipotonqui Cihuacóatl.

Cuando fallece Ahuizotl, se hace necesario elegir nuevo gobernante, y le corresponde ahora a Nezahualpilli, señor de Texcoco, convocar a “todos los señores de las provincias y ciudades sujetas a la corona real de México y las sujetas a la corona de Tezcucó y de Tacuba y juntamente todos los grandes señores de México”³⁴ a entrar en consejo para elegir al nuevo *huey tlatoani* de México. Nezahualpilli propone elegir de entre los hijos de Axayácatl o Tizoc al futuro rey, o entre los “nietos y bisnietos, sobrinos y primos de aquellos reyes antiguos, fundadores de esta ciudad”. Por su parte el Cihuacóatl, hijo de Tlacaélel, expuso las siguientes consideraciones:

³³ *Ibidem*, tomo II, pp. 314-316. También *vid supra* nota número 31.

³⁴ *Ibidem*, tomo II, p. 397. Hernando Alvarado Tezozómoc, en la *Crónica mexicana*, señala que para elegir al nuevo *huey tlatoani*, se reunieron “los reyes Nezahualpilli y Totoquihuazlli, con doce electores del imperio Tlacochealcátl, y el nuevo Cihuacóatl Tlipotonqui, con todos los otros conformados por los dos reyes, que se escogiese y nombrase y fuese rey Tlacochealcátl Moctezuma, hijo y heredero del rey Axayácatl...”, *Crónica mexicana precedida del Código Ramírez...*, *op. cit.*, p. 572.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

48

Pero pido y suplico a todos los presentes que no elijan niños, ni mozos de poca edad, que los hayamos de envolver y desenvolver, sino persona que nos envuelva y nos desenvuelva. Ni tampoco sea tan viejo que mañana sea menester elegir otro. Bien saben todos los que presentes están que mi primo el rey Axayácatl dejó seis hijos, todos los cuales son ya capitanes y muy señalados príncipes de los ejércitos, donde han hecho muchas y muy señaladas valentías. A quien el rey Ahuizotl, su tío, tuvo en mucho, viendo su valor y valentía. Los cuales son seis y éstos son los más señalados entre muchos que dejó, pero son aún niños y de poca edad, y por eso no los quiero nombrar aquí, para que de aquellos seis puedan escoger el que mejor les pareciere.

Y si no, el rey Tizocic dejó siete hijos, primos hermanos de éstos, que todos son valerosos príncipes y capitanes. Y si no les da gusto tomar de los dichos, el rey Ahuizotl dejó tres hijos, que todos tres son ya hombres de mucho valor. De cualquiera de los cuales podrán elegir uno, pues son todos nietos de Huehue Motecuhzoma, mi tío, a quien esta república debe tanto, por su gran valor y excelentes hechos.

A estas palabras advirtieron todos y vieron que entre los que había señalado había hombres de mucho valor. Empezaron entre todos a tratar de las costumbres de cada uno, como cosa muy ordinaria en las elecciones y esto en todas las naciones: descubrir allí los huesos, que son sus bienes o males. Donde, tratando de este y destotro, vinieron a poner todos los ojos en el gran príncipe Motecuhzoma, hijo de Axayacatzin, a quien todos de conformidad acudieron con sus votos, sin contradicción ninguna, diciendo ser de muy buena edad y muy recogido y virtuoso y muy generoso, de ánimo invencible y adornado de todas las virtudes que en un buen príncipe se podían hallar; cuyo consejo y parecer era siempre muy acertado, especialmente en las cosas de la guerra, en las cuales le habían visto ordenar y acometer algunas cosas que eran de ánimo invencible.

Publicada esta elección entre los electores y habiendo señalado a una voz a Motecuhzoma por rey de México, miraron por él entre todos los que estaban en el aposento: no le hallaron. El cual, viendo que todos se inclinaban por él, se había salido de la junta...³⁵

³⁵ *Ibidem*, tomo II, pp. 398 y 399.

Como puede advertirse, a lo largo de la historia mexicana sucedieron cambios tanto en la estructura de la elección de su *tlatoani* (primero fue la designación por parte de los jefes de *calpulli* hasta llegar a un colegio electoral oligárquico, Consejo Supremo), como en los requisitos que debían cumplirse para poder ser elegido, y para poder ser elector. Ya no sólo se trataba de que se perteneciera al linaje gobernante —con antecedentes toltecas—, sino que debían cubrirse otros requerimientos para poder aspirar a ser considerado por el Consejo Supremo, en virtud de la cantidad de aspirantes nobles al cargo. El candidato a *huey tlatoani* debía pertenecer al Consejo Supremo, haber sido educado en el Calmécac y practicar el autosacrificio, ser buen orador y no beber pulque u octli —por ser causa de todos los males—, y haberse distinguido por su habilidad y valentía en la guerra. En las últimas elecciones de *huey tlatoani*, fue muy importante que el elegido haya sido Tlcatécatl, “el que manda a los guerreros”, pues era el más alto grado de la jerarquía de los guerreros y denotaba su fortaleza y habilidad para mandar. Itzcóatl, Axayácatl, Tizoc y Moctezuma Xocoyotzin habían ocupado este cargo antes de ser *huey tlatoanis* de México.³⁶ Además de ejercer el supremo gobierno de México y de la Triple Alianza, el *huey tlatoani* tiene la facultad de ratificar en los puestos a los jefes y funcionarios electos dentro de sus *calpullis* o ciudades, es decir, “esta designación sólo es válida cuando la ha confirmado el poder central”.³⁷ Lo cual nos permite conocer que existían otros cargos para los que se llevaban a cabo “elecciones”.

Mucho se advierte en las fuentes que durante sus primeros gobiernos, los jefes de familia mexicana participaban en prácticamente todas estas designaciones o elecciones, pues la ciudad era aún pequeña y la población no era muy numerosa; pero en la medida en que la ciudad y sus dominios crecían, la elección de los cargos comenzó a reservarse a ciertos grupos de poder: la nobleza, el sacerdocio y los guerreros, para que finalmente se reservara a un supremo consejo la elección de los más altos cargos.

I. Otros cargos de elección

Dentro de los *calpullis* o barrios, el poder lo ejercía un jefe de aldea o *calpullec*, electo de por vida por los habitantes del barrio y sujeto, como ya se

³⁶ Soustelle, *op. cit.*, p. 59.

³⁷ *Ibidem*, p. 54.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

50

dijo, a la confirmación del soberano. Este *calpullec* era elegido de preferencia entre los miembros de una misma familia, la “más principal de ese *calpulli*”; este jefe estaba asistido por un consejo de ancianos, los *huehuetque*, probablemente los más viejos y notables entre los jefes de familia.³⁸ Este cargo de *calpullec* no era hereditario, sin embargo, el poder puede heredarse de padres a hijos, vía patrilineal por derecho de primogenitura, si así era conveniente y lo consideraban pertinente los miembros del consejo de ancianos que ayudaba a la administración de esta comunidad en apoyo al jefe local; en caso contrario, se elegía de entre los miembros de esa familia a un nuevo jefe, que resultara el más preparado para desempeñar ese cargo.

Quizá una de las más notables excepciones sobre la creencia de que los más renombrados cargos públicos estaban reservados a la nobleza, la proporcióna la designación de los miembros de los tribunales judiciales, tanto metropolitanos como provinciales. Estos cargos requerían de la mayor rectitud y razón para quienes aplicaban la justicia, de ahí que una buena parte de los jueces pertenecían a la nobleza; aunque también había jueces cuyo origen era plebeyo, pero su conocimiento, honorabilidad, mesura y rectitud los hizo candidatos a ese puesto. Sobre las cualidades de los jueces, Torquemada nos dice: “...la justicia estaba en manos de hombres capaces, dignos y tranquilos y tan insobornables que equitativamente hacían caer el peso de la ley sobre los señores y la gente del pueblo”.³⁹ También de estos jueces se dice:

Los jueces ninguna cosa recibían en poca o ni en mucha cantidad, ni hacían acepción de personas, entre grandes ni pequeños, ricos o pobres, y usaban en su judicatura con todos gran rectitud; y lo mismo era entre los demás ministros de la justicia.

Si se hallaba que alguno recibía alguna cosa o se desmandaba algo en beber, o sentían algún descuido en él, si eran estas pocas cosas, los otros jueces lo reprendían entre sí ásperamente, y si no se enmendaba, a la tercera vez lo hacían trasquilar, y con gran confusión y afrenta lo privaban del oficio, que era tenido por ellos por gran ignominia. Si el exceso en lo dicho era grande, por la primera

³⁸ *Ibidem*, p. 55; Moreno, *op. cit.*, p. 82. Este autor les atribuye “una autoridad muy limitada y sin más atribuciones que las relativas al aseguramiento del orden y a la buena inteligencia de los miembros del *calpulli*”.

³⁹ Torquemada, *op. cit.*, tomo VII, p. 417.

vez lo privaba el señor; y porque un juez favoreció en un pleito a un principal contra un plebeyo, y la relación que hizo al señor de Texcoco no fue verdadera, lo mandó ahorcar, y que se turnase a rever el pleito, y así lo hizo, y se sentenció por el plebeyo (a su favor).⁴⁰

Uno de los hechos que también llama la atención sobre estos jueces y tribunales, es el tiempo destinado a sus funciones, pues en opinión de Soustelle: “los indígenas, de espíritu procesalista, apenas dejaban descansar a los magistrados”.⁴¹

Los jueces que se ha dicho en amaneciendo estaban sentados en sus estrados de esteras; y luego acudía la gente con sus demandas, y algo temprano les traían la comida de palacio. Después de comer reposaban un poco, y tornaban a oír los que habían quedado, y estaban hasta dos horas antes que se pusiese el sol. Y las apelaciones de éstos iban ante otros doce jueces que presidían sobre todos los demás y sentenciaban con parecer del señor. Cada doce días el señor tenía acuerdo o consulta, o junta con todos los jueces sobre los casos arduos y criminales de calidad. Todo lo que con él se había de tratar iba, muy examinado y averiguado...⁴²

Los tribunales provinciales eran de primera instancia, en donde se resolvían casos de poca calidad; en cambio, los que revestían cierta gravedad, los jueces formaban “una especie de instrucción, aprehendían a los delinquentes y los enviaban juntamente con lo actuado a Tenochtitlan”,⁴³ para que allí continuase el trámite. Se menciona la existencia de un Tribunal de Apelaciones conformado por doce jueces, cuya sede estaba en Texcoco, y allí se resolvían los casos más difíciles, cuyo proceso no podía prolongarse por más de ochenta días.⁴⁴

En México-Tenochtitlan existían los tribunales de Primera y Segunda Instancia, ubicados en el palacio de Moctezuma Xocoyotzin, como puede obser-

⁴⁰ Zorita, *op. cit.*, pp. 53 y 54.

⁴¹ Soustelle, *op. cit.*, p. 148.

⁴² Zorita, *op. cit.*, p. 53.

⁴³ Moreno, *op. cit.*, p. 123.

⁴⁴ Zorita, *op. cit.*, p. 55; Soustelle, *op. cit.*, p. 149.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

52

varse en la lámina LXX del *Códice Mendocino*; el Tribunal de Primera Instancia era colegiado, conformado por tres miembros: el *tlacatécatl*, el *cuauhnochtli* y el *tlailótlac*, además de un acompañante por cada juez, llamados tenientes, quienes se encargaban de ejecutar las sentencias y disposiciones del tribunal. El Tribunal de Segunda Instancia o *tlacxitlan* estaba conformado con cuatro miembros, presidido por el *cihuacóatl*; este tribunal conocía las resoluciones de los jueces de Primera Instancia, y sus decisiones eran definitivas. Este mismo tribunal resolvía las causas relativas a la nobleza.

Cada doce días, los miembros de los diversos tribunales que funcionaban en México-Tenochtitlan se reunían con el *tlacatecuhtli* para informarle de las resoluciones dictadas en los casos concluidos y de los asuntos pendientes. Existía otro tribunal llamado *nauhpohtlatolli*, o Tribunal de los Ochenta Días, en donde se reunían los jueces principales con el *tlacatecuhtli*, para resolver los casos de mayor gravedad, por ello la llamaban la Audiencia Suprema, y podía durar entre diez y doce días, pues además eran muchos los asuntos que en ella se trataban.⁴⁵

Como puede advertirse, la compleja sociedad mesoamericana se regía por leyes muy bien establecidas, en donde la participación popular para la elección de gobernantes estaba excluida, pues sólo un selecto grupo de la más alta jerarquía social podía participar en la elección del próximo gobernante, quien debía cumplir varios requisitos inamovibles para ser considerado aspirante al trono. Hecha la elección, toda la sociedad era informada sobre la elección del nuevo *huey tlatoani* y se iniciaban los festejos por su entronización.

En algunos otros cargos, como el de jefe de aldea podían participar los miembros de la comunidad, considerando las cualidades y rectitud del aspirante, aunque debía ser confirmado por el *huey tlatoani*. En el caso de los miembros de los tribunales judiciales, el *huey tlatoani* los designaba, considerando su sabiduría y honorabilidad, además del prestigio que gozaban dentro de su comunidad.

Podemos advertir que las elecciones en la cultura mexicana siempre se refieren a los más altos cargos, y es a través de un consejo especial creado para ese fin, por lo cual no existían convocatorias a elecciones, padrón de votantes, candidatos al cargo ni mucho menos boletas de votación. Por ello, pensar en una circunscripción electoral para una votación popular en el mundo mesoamericano es una quimera.

⁴⁵ Moreno, *op. cit.*, p. 123.

■ Prolegómenos electorales 2

Don Carlos. Por quanto nos, viendo ser cumplidero a nuestro servicio, bien y ennoblecimiento de la Provincia de la Nueva España y provincias de ellas, habemos acordado de nombrar persona que en nuestro nombre y como nuestro visorrey la gobierne, y haga y provea todas las cosas concernientes al servicio de Dios Nuestro Señor y aumento de nuestra santa fe católica, y a la instrucción y conversión de los indios naturales de la dicha tierra, y asimismo haga y provea las cosas que convengan a la sustentación y perpetuidad, población y ennoblecimiento de la dicha Nueva España y sus provincias, por ende confiando de vos don Antonio de Mendoza, comendador de Socuéllamos de la orden de Santiago, camarero de mí el rey, y porque entendemos que así cumple a nuestro servicio y al bien de la dicha Nueva España, y que usareis el dicho cargo de nuestro visorrey y gobernador de ella con aquella prudencia y fidelidad que de vos confiamos, por la presente vos nombramos por nuestro visorrey y gobernador de la dicha Nueva España y sus provincias, por el tiempo que nuestra voluntad fuere, y como tal nuestro visorrey y gobernador proveais así en lo que toca a la instrucción y conversión de los dichos indios a nuestra santa fe católica, como a la perpetuidad, población y ennoblecimiento de la dicha tierra y sus provincias lo que viereis que conviene; y por esta nuestra carta mandamos al presidente y oidores que al presente residen en la ciudad de México de la dicha Nueva España, y al nuestro capitán general y capitanes de ella, y a los consejos, juristas y regidores, caballeros y escuderos y oficiales y hombres buenos de todas las ciudades villas y lugares de la dicha Nueva España, que al presente están pobladas y se poblaren de

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

54

aquí adelante, y cada uno de ellos, que sin otra larga ni tardanza alguna, y sin no más requerir ni consultar, esperar ni atender otra nuestra carta, mandamiento alguno, segunda ni tercera jución, nos hagan reciban y tengan por nuestro visorrey y gobernador de la dicha Nueva España y sus provincias, y vos dejen y consientan libremente usar y ejercer los dichos oficios por el tiempo que como dicho es, nuestra voluntad fuere, en todas aquellas cosas y cada una de ellas que entendais que a nuestro servicio y buena gobernación, perpetuidad y ennoblecimiento de la dicha tierra e instrucción de los naturales de ella vereis que conviene, para usar y ejercer los dichos oficios, todos conforme con vos y vos obedezcan y cumplan nuestros mandamientos...

**Instrucciones al virrey Don Antonio de Mendoza,
en *Instrucciones y Memorias de los Virreyes
Novohispanos*, tomo I, pp. 75 y 76.**

II. Época Colonial

Si bien es cierto que mucho se ha señalado la falta de participación popular en la elección de los gobernantes durante la época prehispánica, ya sea entre los teotihuacanos, mayas o zapotecas, por mencionar sólo algunas de las ciudades-estado más densamente pobladas, también es cierto que existe una excepción, los mexicas, quienes durante los primeros años de su existencia en México-Tenochtitlan llevaban a cabo elecciones, aunque sus candidatos pertenecían a un minúsculo y selecto grupo. Será más tarde cuando la elección de los máximos cargos corresponda a una oligarquía, mientras que será el *huey tlatoni* o supremo gobernante quien confirme en sus cargos a los demás funcionarios y jueces.

Esta estructura de poder era utilizada no sólo para mantener bajo control a la población, sino para obtener con ella tributo en especie y en servicio, tanto para los gobernantes y funcionarios así como para la misma comunidad. De tal manera que quienes detentaban el poder político también detentaban el poder económico y social.

La organización indígena le será de gran utilidad al conquistador español cuando éste arribe a las costas mexicanas, pues simplemente sustituirá a la figura de poder y conservará la forma en que se recaba el tributo, ahora como parte de los impuestos reales. A partir de 1521 comienza el gobierno español en México, lo que se ha denominado periodo del Virreinato de la Nueva España o simplemente México Colonial (de 1521 a 1821). Durante esta etapa, las instituciones, actividades y cultura española son impuestas sobre la forma de vida milenaria de los pueblos indígenas. De forma violenta y muy rápida se sustituye la organización social, económica y política tradicional por una nueva estructura, lo cual conducirá a un nuevo modelo: la administración colonial. También será muy polémica la forma en que los españoles se apoderarán de los tributos indígenas, ya sea a través de la encomienda o el repartimiento de indios, y aún más discutida la manera en que los españoles explotarán al máximo el trabajo indígena, con la consabida disminución de la población indígena por los malos tratos y la exacerbada carga de trabajo. Por supuesto, esto no es parte de esta revisión histórica de los procesos de elección en la Nueva España, pero son un marco referencial necesario.

Tampoco debemos dejar de lado el hecho de revisar, de manera muy somera, la situación de España y Europa durante los momentos previos al descubrimiento y conquista de América.

1. La situación en Europa y España

Hacia fines de la Edad Media, la mayoría de las cortes y reinos de Europa contaban con gobiernos que eran heredados de padres a hijos, muchos de ellos con viejas raíces genealógicas y emparentados entre sí, tratando de conservar su “sangre real”; de ahí que las alianzas y arreglos matrimoniales fueran algo cotidiano en esas cortes. La Península Ibérica no estaba exenta de ello, y hacia mediados del siglo XV las coronas de Castilla y Aragón buscaron, además de su unión, la recuperación de los territorios invadidos por los árabes y judíos. La participación de la nobleza en esta empresa estaba motivada no sólo por la guerra misma —que otorgaba prestigio y nuevos nombramientos por parte de la Corona—, sino por la obtención de tierras, concesiones y jugosas ganancias. La manera en que los señores feudales ejercían el poder ejecutivo, legislativo y judicial en sus territorios, se manifestaba de manera evidente, pues decidían en sus territorios la vida y muerte de sus siervos, les imponía los

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

56

trabajos que debían desempeñar, etc.; aunque en sus posesiones estos señores podían ejercer pleno dominio, también es cierto que estaban sujetos al servicio del Rey y del Papa. Es hacia fines de la Baja Edad Media cuando las revueltas de siervos hacen colapsar esta forma de dominio, aunque no fue un movimiento homogéneo en toda Europa. En España, por las guerras contra los moros y las luchas entre los mismos reinos de la península, muchos caballeros perdieron sus posesiones y escasa riqueza —ligada sobre todo a la tierra—, por lo cual sólo les quedaba su título nobiliario y el prestigio que ello podía redituárles. Fueron muchos los hombres que se vieron afectados, por lo que aprovechaban cualquier oportunidad para emprender nuevas aventuras que les reportaran ganancias inmediatas, como las guerras de Reconquista y las expediciones marítimas en búsqueda de especies, oro y esclavos, emulando las hazañas de Marco Polo y las expediciones portuguesas. De ahí que cuando se logra la empresa colombina, al descubrir nuevas tierras para conquistar, muchos de estos nobles españoles deciden probar fortuna y embarcarse rumbo a América, amparados en el prestigio de su nombre y en la esperanza de lograr inmensas riquezas, pues actuaban en nombre de los Reyes Católicos. Muchos llegan a las islas caribeñas para ejercer su dominio sobre la población autóctona, respaldados por los nombramientos que los Reyes les daban para colonizar en nombre de ellos y explotar sus riquezas. De aquí se desprende una de las primeras manifestaciones del poder de la corona española en América, pues otorgaba el dominio de un territorio a un noble español, por el simple hecho de pertenecer a la nobleza, prolongando la forma de vida española en las nuevas tierras, o mejor dicho, afianzando el derecho castellano en América (el derecho imperante en Castilla, no en otras provincias españolas).

2. La Conquista y el establecimiento de la Nueva España

Las expediciones enviadas desde Cuba por su gobernador Diego de Velázquez, al mando de Francisco Hernández de Córdoba (1517) y de Juan de Grijalva (1518) confirmaron la existencia de una nueva tierra, densamente poblada y con una cultura no vista hasta entonces, por lo cual se decide enviar una nueva expedición que tenga por objetivo fundar una población española en esas tierras, además de establecer contacto con los nativos y sujetarlos al servicio del gobernador de Cuba, y por lo tanto, al rey de España. Correspon-

derá a uno de esos capitanes españoles, de ascendencia noble pero de escasa riqueza, dirigir la empresa, cuyo nombre es Hernán Cortés; no obstante, este personaje decide iniciar antes esta campaña, sin sujetarse a las órdenes del gobernador de Cuba, lo que le redituaria para sí mismo el título de Gobernador de los nuevos territorios, sin necesidad de depender de ninguna otra autoridad que el propio Rey. La historia de la campaña militar de Cortés es bastante conocida, así como su pretendida aprehensión por órdenes de Velázquez a través de Pánfilo de Narváez. El hecho significativo es que desde la Conquista de México en 1521, a Cortés y a sus hombres les serán otorgados grandes privilegios, como encomiendas, repartimientos, etc., con lo cual se formó una sociedad señorial con grandes resabios feudales (les fueron concedidos privilegios a los conquistadores como en su momento se hizo con los señores feudales en la península). Las encomiendas otorgadas a los conquistadores no eran hereditarias, pues aunque mucho se argumentó en contra y a favor, sólo lo fueron hasta la segunda generación, para después volver a manos de la Corona. Un caso diferente lo fue el de Cortés, quien recibió a cambio de sus servicios un Señorío hereditario con título nobiliario, el Marquesado del Valle de Oaxaca, caso único y extraordinario en toda América. Como también ejerció el cargo de Capitán General y Gobernador de Nueva España, organizó diversas campañas militares hacia nuevos territorios, y designó él mismo a los capitanes encargados de llevarlas a cabo.

Un hecho significativo de Cortés, es que supo aprovechar la estructura político-administrativa de los mexicas para su beneficio, por lo cual sustituyó a las autoridades indígenas por españolas, tanto para recabar tributo —impuesto—, como para administrar; es Cortés quien ejerce el poder que le concedió la Corona, por lo menos durante los primeros años después de la Conquista. Por lo que respecta al tributo y otros beneficios económicos extraídos de las conquistas, la Corona envió a funcionarios de la Real Hacienda, quienes se encargaron expresamente de ellos, lo cual limitaba el poder de Cortés en este ámbito.

Cuando Cortés decide salir de México para castigar a uno de los capitanes insurrectos, en su famosa expedición hacia Las Hibueras, un gobierno de facto conformado por los oficiales reales (un tesorero, un contador, un factor y un veedor) se hizo cargo del gobierno, con tan mala administración y explotación de la población, que hasta los frailes franciscanos amenazaron con un entredicho (suspensión del culto) en 1525; al regreso de Cortés, éste retoma el cargo en colaboración con los oficiales reales, hasta que de nuevo Cortés tiene

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

58

que salir hacia España y el cargo queda en manos del gobernador Alonso de Estrada, nombrado por el propio Cortés. Es entonces cuando la Corona intenta fortalecer su presencia en la Nueva España: nombra una Audiencia, un cuerpo colegiado con atribuciones principalmente judiciales pero también de gobierno. Pero con tan mal tino, que resultó aún peor la administración de esta audiencia, conformada por conquistadores y encomenderos enemigos de Cortés, los cuales persiguieron y despojaron de sus encomiendas a los seguidores de



éste, para redistribuirlas y cometer excesos contra la población indígena. Fue necesario conformar una Segunda Audiencia, ahora integrada por personas que gozaban de gran prestigio, como Vasco de Quiroga y Sebastián Ramírez de Fuenleal. Esta audiencia funcionaría por algunos años, hasta que por fin la Corona española decide establecer el Virreinato de la Nueva España y hacer sentir sus principios de gobierno. El rey era el único titular de la autoridad, que se extendía a todos los órdenes del gobierno en lo civil y en lo eclesiástico, pues por concesiones papales, desde 1508, era cabeza de la Iglesia en las Indias, ya que a él se había encomendado la conversión de los nativos y la propagación de la fe católica en el Nuevo Mundo.

En 1519 nace el Consejo de Indias como parte del Consejo del Reino de Castilla, pero ante la abundancia de problemas que plantea el gobierno español en sus dominios en el Nuevo Mundo, aunado a la enorme carga de trabajo administrativo y las innumerables actividades que en él se desarrollan, el rey decide en 1524 que el Consejo de Indias no dependa del Consejo de Castilla, sino que sea un órgano autónomo, dependiente sólo del rey, es por ello que el Consejo de Indias asume las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales de todas las posesiones ultramarinas de España. Este Consejo de Indias está conformado por consejeros, fiscales, abogados y otros funcionarios, además de un cosmógrafo y un cronista, el cual resolverá todos los asuntos relativos a las colonias españolas en América, y más tarde en Asia (Filipinas).

En teoría, el rey gobernaba directamente las Indias, dado que toda otra autoridad se consideraba como delegada, emanada de la fuente principal de soberanía. En los hechos, los monarcas concedían una atención más bien esporádica a sus posesiones de ultramar,

ocupados por las urgencias mucho más cercanas a la política española y europea. Así, en la práctica quien se encargaba del gobierno era el Consejo de Indias, una institución que reunía antiguos funcionarios coloniales, militares, juristas y clérigos. El Consejo decidía sobre todos los nombramientos de funcionarios, establecía las normas y principios gubernativos, dirigía los aspectos seculares de la administración eclesiástica, supervisaba la recaudación de la real hacienda y actuaba como supremo tribunal de apelaciones.⁴⁶

Era facultad exclusiva del rey designar a los nuevos virreyes, quienes eran hombres de la nobleza española emparentados con el rey, de tal manera que no se trata de elecciones, sino de designaciones.⁴⁷ Los grandes puestos políticos y administrativos de la Colonia estaban en manos de la nobleza española, designada desde la propia Corona y, en algunos casos, por el Consejo de Indias, como los de visitadores, jueces del Juicio de Residencia, oidores y gobernadores. Algunos de los virreyes novohispanos, por su buen desempeño y hábil manejo de la administración, fueron recompensados con el mismo cargo pero ahora en el virreinato del Perú, algunos más tuvieron dos periodos de gobierno, como Luis de Velasco hijo.⁴⁸

Auxiliando al virrey en sus funciones se hallaba la Real Audiencia, la cual era un cuerpo colegiado encargado de las funciones judiciales. Para los acuerdos de este organismo, el virrey era presidente. El poder de la corona española se comenzó a afirmar a partir de la segunda mitad del siglo XVI, por medio de los trabajos hechos por los primeros virreyes y audiencias, quienes confirmaron las estructuras de los indios y algunos más los sujetaron a las encomiendas y a los repartimientos forzosos, para así poder controlar a la población

⁴⁶ Castro Gutiérrez, Felipe, "El gobierno de Nueva España: un paternalismo autoritario", en *Gran historia de México ilustrada*, coord. de Josefina Zoraida Vázquez, 5 vols., 4ª reimp., España, Planeta-De Agostini, 2004, tomo II Nueva España 1521-1750, pp. 368 y 369.

⁴⁷ Ots Capdequi, José María, *El Estado Español en las Indias*, México, El Colegio de México, 1941, 172 pp., *vid.* capítulo IV Gobierno y administración, pp. 47-60. Se menciona que el cargo de virrey primero era vitalicio, después se redujo a tres años y, más tarde, se estableció en cinco años.

⁴⁸ Su primer periodo fue de 1590 a 1595, y el segundo de 1607 a 1611. También fue virrey del Perú de 1596 a 1604, y se desempeñó como presidente del Consejo de Indias.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

60

nativa (en donde los siervos medievales son sustituidos por los indígenas, estando obligados a entregar tributo, ahora llamado impuesto, al rey, a sus autoridades locales, a los caciques y a los encomenderos). En los distritos o jurisdicciones de justicia había alcaldes mayores y corregidores, como jueces y autoridades distritales, y bajo éstas, de manera local, en villas y ciudades de españoles, y en pueblos de indios, estaban los cabildos.

Las decisiones de las autoridades locales podían rechazarse apelando a las distritales y las de éstas podían llevarse en apelación ante las autoridades centrales novohispanas, el virrey y la Audiencia, cuyas decisiones eran apelables en última instancia ante el Consejo de Indias. Con tal jerarquía y apertura de jurisdicciones parecía asegurarse la centralización y monopolio efectivo del poder desde la península; pero, aunque mucho se logró, hubo demasiadas complicaciones, principalmente la Audiencia y el virrey, que a menudo entraban en pugna. La fuerza de ciertos intereses hizo que en muchas ocasiones el poder central resultara más ilusorio que efectivo.⁴⁹

Los cargos de verdadera importancia política (oidor, abogado de la Real Audiencia y otros) se reservaban por lo general a peninsulares, pues eran medios de gran prestigio, y por lo mismo había de tenerse mucho cuidado de caer en desgracia y ser destituido del cargo, pues había siempre quienes “por su falta de prestigio y poder, por su envidia y mala voluntad de resentidos, murmuraban contra los poderosos, y estaban listos para acusar y deshacer la honra de los funcionarios suspendidos y sometidos a *juicio de residencia*”,⁵⁰ lo cual constituía una de las más terribles armas de la Corona contra sus funcionarios: El Juicio de Residencia:

⁴⁹ Lira, Andrés y Muro, Luis, “El siglo de la integración”, *Historia General de México*, obra preparada por el Centro de Estudios Históricos, versión 2000, México, El Colegio de México, 2002, 1104 p. con ils. y mapas, p. 353.

⁵⁰ O’Gorman, Edmundo, México Colonial, López Austin, Alfredo, O’Gorman, Edmundo y Vázquez de Knauth, Josefina, *Un recorrido por la historia de México*, con una cronología de Teresa Silva Tena, México, Secretaría de Educación Pública, 1975, 207 p., Sepsetentas, 2000, p. 130.

Consistía en una investigación pública acerca del modo en que un empleado o un funcionario había desempeñado su cargo y particularmente acerca del manejo de dinero. En ocasiones, cuando se trataba del gobierno y honradez de los virreyes, la investigación la llevaba a cabo un juez especial enviado desde España. El juicio se llamaba de residencia porque se llevaba a cabo en el lugar en que había residido el funcionario enjuiciado y porque no se podía ausentar de él sin dejar un apoderado que respondiera a los cargos.⁵¹

También existía la figura del visitador, quien era un funcionario enviado por el mismo rey a esas colonias americanas, cuya función era enterarse de la conducta de las autoridades, incluso del propio virrey, e investido con amplia autoridad por parte del rey, podía imponer suspensiones y penas. Por lo general esos visitadores eran enviados cuando ocurrían alborotos graves que alteraban la tranquilidad y el orden públicos o ponían en peligro la fidelidad de la colonia al rey. Por debajo del virrey y la Real Audiencia de México estaban los alcaldes mayores, corregidores y gobernadores, encargados del gobierno en los distritos que componían el virreinato de la Nueva España; en cada distrito, bajo la jurisdicción de sus gobernantes, estaban los cuerpos o consejos locales de las ciudades y villas de españoles y de los pueblos de indios, esto es, los cabildos o ayuntamientos.

El gobierno en los distritos que comprendía la Nueva España estuvo a cargo de los alcaldes mayores y corregidores. Las provincias de Yucatán, Nueva Vizcaya, Nuevo León y Nuevo México tuvieron gobernadores, magistrados con poderes semejantes a los del virrey, aunque sólo en lo político y administrativo. Las ciudades de Tlaxcala y Veracruz también tuvieron gobernadores, pero las atribuciones de éstos eran las mismas que las de los alcaldes mayores y corregidores.

Los alcaldes mayores se introdujeron en la Nueva España para que se hicieran cargo de la administración de justicia, tal y como sucedía en los reinos de la Península Ibérica. En México, dada la lejanía y las necesidades de la tierra, obtuvieron también facultades gubernativas. Sus decisiones en juicios eran apelables ante la Audiencia y en lo relativo al gobierno, quedaban bajo la

⁵¹ *Ibidem.*

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

62

autoridad del virrey. Los corregidores se introdujeron para atender la administración de los pueblos de indios, que tributaban directamente a la Corona, es decir, los que no estaban encomendados o los que dejaban de estarlo. Con el tiempo, las alcaldías mayores y los corregimientos se confundieron, no existiendo mayores diferencias entre ellas. Favoreció esta confusión la grave disminución de la población indígena, que obligó a reajustes en las jurisdicciones distritales, pues se sumaron a la alcaldía o corregimiento de mayor importancia las jurisdicciones distritales que la habían perdido.

Mayores consecuencias dentro del territorio novohispano tuvieron las adquisiciones de las alcaldías mayores y corregimientos (que no eran legalmente ventas, sino arreglos con los virreyes).⁵² Los virreyes podían designar tales autoridades distritales, y debían hacerlo en atención a los méritos del designado; pero en la práctica, los arreglos y componendas desvirtuaron esta disposición. Mediante la designación del virrey se creaban los *repartimientos perpetuos*, es decir, el oficio a favor de tal o cual persona, quien lo disfrutaría de por vida, salvo remoción por actuación notoriamente injusta. Para lograr el puesto y para evitar la remoción estaba siempre la componenda. El alcalde mayor o el corregidor era un verdadero gobernador y juez dentro de su distrito; utilizando sus facultades y poderes, controlaba la extracción e introducción de los artículos. De ahí que ciertas alcaldías mayores, como la de Oaxaca —por la producción de grana cochinilla— fueran muy ambicionadas. Los alcaldes organizaban la explotación de la población indígena para su provecho y enriquecimiento. Es significativo que ciertas relaciones geográficas de la época estén dirigidas principalmente a informar cuáles eran las zonas más productivas, y cuáles las alcaldías mayores o corregimientos que las comprendían. Bajo los alcaldes mayores y los corregidores —que eran por lo general españoles peninsulares— estaban sus “tenientes”. Para ellos, como resultaba imposible un control permanente de sus posesiones, podían, con autorización del virrey, nombrar tenientes o delegados en las poblaciones de su distrito; los tenientazgos se vendían de manera ilegal y eran acaparados por familias que con el tiempo

⁵² Sobre este particular puede consultarse el capítulo El gobernador novohispano (alcalde mayor/corregidor: aspectos económicos de la consecución del puesto, de Woodrow Borah, *El gobierno provincial en la Nueva España 1570-1787*, coord. de Woodrow Borah, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 1985, 249 p. (Serie Historia Novohispana/ 33), pp. 37-50.

llegaron a erigirse en dueñas de la política local. Los tenientazgos se vendían también. Éstos fueron particularmente poderosos en las distintas localidades, resultaron ser verdaderos grupos de poder que se perpetuaron como élites locales, bajo la apariencia de un gobierno bien centralizado en Nueva España. En 1678 se quita al virrey la facultad de nombrar alcaldes mayores, pues las innumerables quejas por tales arbitrariedades hizo que el Consejo de Indias tomara esta determinación.

Un hecho que no debe dejarse de señalar es la designación de los mejores cargos en la administración novohispana para aquellos peninsulares que ostentaban títulos de nobleza, en particular para la *nobleza de Castilla*, “la verdadera nobleza”, que además resultaba muy escasa en las Indias; en la Nueva España llegó a haber nobles de esa índole, por arreglos financieros con la Real Hacienda, a través de compras o confirmaciones de nobleza dudosa, debido a los apuros de la Corte española. Los asientos de la Real Hacienda en Nueva España muestran la adquisición de varios títulos de nobleza castellana en el siglo XVII: conde de Santiago de Calimaya, conde del Valle de Orizaba, marqués del Valle de la Colina, conde de Miravalle, marqués de Buena Vista.⁵³

Todo “título de Castilla” traía aparejado uno o más mayorazgos; pero había familias sin título aunque con *mayorazgos*. Constituían una especie de nobleza menor. Esa institución, transplantada de España, significaba “vincular” cierta cantidad de pertenencias inmuebles a una línea patrimonial; con ello se aseguraba la continuidad de los bienes en una familia, pues aquello que estaba vinculado pasaba íntegro en herencia al primogénito. Los bienes del mayorazgo no se podían dividir, enajenar, ni hipotecar, salvo en casos muy especiales y con consentimiento expreso de la Audiencia. La fundación de un mayorazgo requería licencia real, prueba de limpieza de sangre y pago de impuestos especiales; el poseedor del mayorazgo recibía, a cambio, un reconocimiento real de su condición, lo que constituía también una importante fuente de prestigio.

A partir del siglo XVII algunos cargos, como los de regidores de ayuntamientos, alguacil, escribanos, oficiales de la Casa de Moneda, gobernadores, corregidores, alcaldes mayores e incluso oidores, fueron concedidos por la Corona a particulares, a cambio de un “donativo” para las arcas reales. Los poseedores

⁵³ Lira y Muro, *op. cit.*, pp. 348 y 349.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

64

de estos cargos tendieron a considerar estos puestos como propiedad privada, y por lo mismo comenzó a aparecer un “mercado de oficios”, que se heredaban, vendían, arrendaban, daban en dote a yernos y se comprometían en hipotecas. Al ser cada vez mayor esta tendencia, la metrópoli determinó el remate público de los oficios al mejor postor, se prohibieron ciertos procedimientos (como el arrendamiento o hipotecas de los cargos), se debía cumplir con ciertos requisitos (ser “español” y no tener ocupación manual o trabajar como dependiente), y se decretó que toda venta o traspaso debía contar con aprobación real, pues la Corona prefería que la jerarquía civil fuera de origen europea y no criolla.⁵⁴

A la larga, serán las personalidades locales quienes asuman o compren estos cargos, cuya eficacia en el cargo pasaba por el tamiz de los intereses, parentescos, complicidades y lealtades locales. Aunque no fueron muchos los casos en que esto ocurría, pues la gran mayoría de la población local carecía de los medios necesarios para participar en la venta de estos cargos públicos. En la Nueva España sólo los cargos del cabildo y del ayuntamiento eran para miembros de la sociedad novohispana, que se obtenían por elección entre los miembros de la misma comunidad.

Por lo que respecta a la población autóctona, y para hacer efectivo el régimen y el orden se atendió a las variedades locales, respetando la tradición; los señoríos indígenas siguieron conservando sus estructuras de poder, reservando el mando a los señores o principales, tal como sucedía en la época prehispánica; en el caso del pueblo de indios o cabildo, se designaba a un gobernador electo entre los principales de esa población, para ejercer el cargo durante un año, mediante mecanismo de rotación y elección anual; en un principio los cabildos indígenas sí eran electivos. Los alcaldes, gobernadores, regidores y alguaciles debían renovarse cada año. No siempre se logró esa renovación, pues los caciques y autoridades tradicionales solían perpetuarse en los cargos. La forma de elección era distinta según la composición del pueblo. Donde había una tradición de nobleza y un número suficiente de caciques y principales de linaje y sangre, la participación en las elecciones se limitaba a éstos, y entre ellos eran elegidas las autoridades de república. En los pueblos pequeños o en los que habían perdido al grupo de principales, por la

⁵⁴ Por lo que respecta a las dignidades eclesiásticas, éstas dependían exclusivamente de El Vaticano, por lo cual estos cargos quedaban fuera del comercio de cargos y puestos novohispanos.

disminución de la población indígena y la fusión entre ellos, participaban en la elección el común del pueblo, del cual eran elegidas las autoridades, pero la elección era controlada por el virrey, quien ratificaba el nombramiento. La intervención de las autoridades distritales en las elecciones estaba prohibida para asegurar la libertad de los indígenas, pero en la práctica siempre estuvieron involucrados en ellas, pues eran quienes aprobaban los nombramientos que debía ratificar el virrey para convencerse de que habían sido hechas libremente. Sin embargo, la presencia inmediata de las autoridades de distrito y sus tenientes echaba por tierra muchas veces este medio de control.

Por supuesto que la vida colonial no fue siempre igual durante los trescientos años de dominación, sino que tuvo sus matices a lo largo de la historia y del propio territorio; el Altiplano Central de México y el Occidente fueron las zonas que más se adaptaron a las estructuras del poder colonial, ya sea por el tipo de población que predominaba (indígena y de castas) y la manera en que los habían organizado (ciudades, pueblos de indios), mientras que el sur y el norte tuvieron que adaptarse a su entorno, pues resultó más difícil adaptar el modelo español a la población autóctona, pues era escasa o de plano no podía ser sometida por las autoridades novohispanas (civiles o eclesiásticas). Las luchas en la Gran Chichimeca durante la segunda mitad del siglo XVI son una muestra de lo difícil de la pacificación del Septentrión Novohispano, y algo semejante sucedió con las comunidades indígenas del área maya, tan difíciles de someter al dominio español. Por ello es que estas áreas resultaron, en términos administrativos, más fáciles de controlar, pues la escasa población blanca estaba acostumbrada a las autoridades virreinales y la designación para tales cargos corría a cargo del virrey y la Real Audiencia, no sin mediar en ocasiones la intervención de intereses económicos para que determinados individuos fueran elegidos, pues como ya mencionamos, la venta de cargos era práctica común a lo largo de la Colonia.

A lo largo de toda la historia colonial la disminución de la población autóctona, la introducción de nuevos habitantes, el aumento específico de ciertas castas y hasta el cambio de dinastías gobernantes en la metrópoli, hicieron que las estructuras de poder que hasta entonces se lograban para los criollos, se vieran afectadas en la Nueva España.

El relativo crecimiento del mercado interno, aun en contra de las restricciones emanadas del Consejo de Indias, un incipiente desarrollo industrial y el excesivo aumento de la burocracia, propiciaron cierto crecimiento de los sectores intermedios, los únicos a los que podían acceder los criollos y mestizos:

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

66

pequeños comerciantes y administradores, escribanos, abogados y un gran número de miembros eclesiásticos. La gran mayoría carecía de prebendas y de fortuna personal, pues su única fuente de ingresos estaba ligada al sector intermedio de los servicios. La diferencia de poder económico y estatus entre el alto clero, constituido por sacerdotes que ocupaban las dignidades eclesiásticas o los puestos importantes en la administración de fincas, capellanías y obras pías de la Iglesia, y el clero medio y bajo, formado por curas párrocos de ciudades o aldeas provincianas y miembros del magisterio de las escuelas, era abismal. El servicio militar, la jurisprudencia y la carrera eclesiástica eran socorridas por muchos criollos descendientes de familias con ninguna o escasa fortuna personal, pues ello los libraba del trabajo manual, considerado deshonesto; abogados, pequeños administradores y eclesiásticos pobres y sin propiedades llegaron a construir una clase media de cierta importancia. Ocupaban las magistraturas o curatos de segundo orden y la casi totalidad de los puestos administrativos de las pequeñas ciudades. Mientras los empleos más importantes les estaban prácticamente vedados (recuérdese que aunque muchos de ellos se vendían, el poder reunir una cantidad que les garantizara un cargo así, era prácticamente imposible), podían aspirar a los de segunda categoría y sobre todo a la dirección de los ayuntamientos, que llegaron a dominar por completo (como el de México). Para ellos, las prohibiciones de la legislación indiana y el monopolio político de los peninsulares constituían un abismo que tarde o temprano les cortaba el camino a una carrera lucrativa y honrosa.

Aunque se lograban algunas concesiones por lo que respecta al ejercicio de puestos en el gobierno novohispano, e incluso algunos virreyes favorecían este ejercicio del poder, los criollos y mestizos no conseguían que fuera la norma y no la excepción, el que novohispanos ocuparan los cargos en la administración del virreinato. Un duro golpe contra los logros conseguidos hasta entonces resultaron ser las llamadas *Reformas Borbónicas* aplicadas por el visitador José de Gálvez a mediados del siglo XVIII (1766-1771).

Si bien es cierto que dichas reformas son más conocidas por la clara intención de la Corona de los Borbones para recuperar el control económico de sus colonias, a través de nuevas medidas fiscales, nuevas delimitaciones territoriales, el intercambio de mercaderías entre ciertos puertos americanos (lo que redituaba en mayor cobro de impuestos), no debe dejar de señalarse que también significó en cierta medida un mejor control político a través de las Intendencias (se reducía el poder del virrey a favor de los intendentes y gobernadores) y la expulsión de los jesuitas (1767) de las colonias americanas.

Todas estas reformas afectaron a los gobernadores, alcaldes mayores y corregidores novohispanos, pues volvieron estos cargos a manos de peninsulares, en franco detrimento de la población local, criolla y mestiza, lo cual generará un descontento mayúsculo, pues de tajo cortaron las únicas vías de ascenso de la población local a cargos de importancia, amén de todas las afectaciones económicas por las nuevas medidas fiscales (cobro de impuestos). Tal inconformidad será otra de las causas de la lucha de independencia para 1810.

Sin embargo, existe un hecho de gran trascendencia que les permite a los americanos participar en la política de sus virreinos hacia fines de la primera década del siglo XIX: la invasión napoleónica a España. Es la única ocasión durante toda la época colonial, en que los habitantes de las colonias españolas en América (exceptuando a los pueblos de indios) pueden participar en la política que se aplica en sus tierras, a través de las Cortes de Cádiz, y cuya participación está respaldada por una elección para desempeñar dicho cargo.

3. La invasión napoleónica a España y las Cortes de Cádiz

“Dos son las autoridades legítimas que reconocemos —declara el licenciado Primo de Verdad—: la primera es de nuestro soberano, y la segunda de los ayuntamientos, aprobada y confirmada por aquél. La primera puede faltar, faltando los reyes..., la segunda es indefectible por ser inmortal el pueblo”,⁵⁵ es así como los novohispanos conciben la situación política de la península luego de la invasión napoleónica a España y la abdicación de Carlos IV y su hijo Fernando VII ante José Bonaparte. El 16 de julio de 1808 se reúne el Cabildo de la Ciudad de México para discutir la situación de la metrópoli y la Corona, pues ya en España la ideología liberal pugnaba por una monarquía constitucional, división de poderes e igualdad de derechos entre españoles y americanos; algunos de los miembros del cabildo discuten sobre quién debe ejercer el poder en la Nueva España ante la falta de los monarcas españoles. Señalan que los ayuntamientos fueron las primeras autoridades en toda la Nueva España, son los organismos prístinos y más representativos, pues el virreinato y la Real Audiencia se establecen después. El cabildo de la Ciudad de México declara que es el virrey quien debe ejercer

⁵⁵ Villoro, Luis, “La revolución de independencia”, *Historia General de México, op. cit.*, p. 500.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

68

el cargo mientras se restablece el trono español. El virrey José de Iturrigaray no toma partido franco y envía esta propuesta a la Real Audiencia, quien la rechaza; se trata de un enfrentamiento entre dos instituciones: la Real Audiencia, constituida por altos funcionarios europeos, nombrados directamente por la Corona, y el Ayuntamiento, donde la clase media criolla tiene su mejor tribuna, e insiste en la creación de una junta representativa de la Nueva España, constituida por la Real Audiencia, el arzobispo, la ciudad y diputaciones de los tribunales, cuerpos eclesiásticos y seculares, la nobleza, ciudadanos principales y el ejército. Esta junta sería provisional y asumiría los poderes mientras se reunieran los representantes del reino.

El virrey Iturrigaray accede a convocar a esta junta para el 9 de agosto de 1808, y tres días después declara que no está sujeto a autoridad alguna, apoyado por las ideas de Juan Francisco de Azcárate y Francisco Primo de Verdad y Ramos (promotores del autonomismo novohispano). A los pocos días llegan unos representantes de la Junta de Sevilla, la cual pretende ser reconocida como el gobierno supremo de España y América, pero la asamblea de la Nueva España desecha este planteamiento. Iturrigaray, apoyado por el Ayuntamiento, se propuso reunir a los representantes del reino de la Nueva España en una asamblea general o "Cortes", pero antes de llevarla a cabo, el 15 de septiembre de ese año es aprehendido por un grupo de terratenientes y comerciantes peninsulares, apoyados por el arzobispo Francisco Xavier de Lizana y Beaumont así como de casi todos los miembros de la Audiencia, quienes pusieron en su lugar al mariscal Pedro Garibay; además se decretó la prisión para casi todos los miembros del Ayuntamiento de México. Con esta acción, se da el primer golpe de Estado en la historia de nuestro país, pues las altas autoridades del virreinato depusieron por la fuerza de las armas al *alter ego* del rey. Estas acciones generaron descontento entre los novohispanos, por la ilegalidad del golpe de Estado, por las persecuciones hacia los miembros del Ayuntamiento y las dudas que se generaron sobre la legitimidad de los cargos que se ejercían en la Nueva España sin haber designación por parte de la Corona. Ante la reacción de los peninsulares cuando se manifestaban cambios en el gobierno, ahora se hará a través de juntas secretas y considerando el uso de la fuerza.

Mientras esto sucedía en la Nueva España, en la península parecía abrirse un espacio para la participación de los americanos en la política. El 25 de septiembre de 1808 se constituyó la Junta Suprema Central Gubernativa del Reino, que aglutinaba a todas las juntas provinciales de la península, y el 22 de enero de 1809 emitió un decreto en el cual afirmaba que los territorios

americanos no eran colonias sino partes de la monarquía y las invitaba a que enviaran representantes. Es más, el 10 de mayo la Junta Central publicaba un manifiesto a los americanos que era respaldado por el decreto del 22 de mayo de 1809, por el cual se convocaban las Cortes en las que los territorios americanos estaban invitados a enviar representantes.⁵⁶ Se iniciaba así todo un nuevo proceso representativo y de politización no sólo en la península, sino en Asia y América en general y en Nueva España en particular. En la publicación *El voto de la nación española* de 1810, se asentaba

La premura de la celebración de las próximas Córtes, y la lejanía de los dominios mismos no dan lugar para establecer en quanto á ellos una medida adecuada de representacion que requiere un exámen particular de sus circunstancias, y que debe ser objeto de la deliberacion augusta que se prepara. Pero el gobierno acude tambien á proveer en este punto. Llama en rededor de sí á los naturales de aquellos dominios, para que libremente puedan delegar personas que promuevan sus intereses provinciales, no pudiendo prescindir de que son nuestros hermanos, y de que han dado á la madre patria insignes testimonios de su munificencia y patriotismo, y he aquí como se ofrece la señal mas propia para inspirarles la confianza que deben tener en la justicia de un gobierno que se afana por estrechar cada vez mas con ellos los vínculos de amor y de fraternidad.⁵⁷

Sin embargo, la representación americana no fue paritaria con la peninsular, pues mientras España tuvo 36 representantes, América “contó tan solo con un representante por cada uno de los cuatro virreinos y cinco capitánías generales”.⁵⁸

⁵⁶ *Instrucciones que deberá observarse para la elección de diputados de Córtes*, México, reimpresión de la Casa de Arizpe, 1810, 20 p. Biblioteca Nacional, México, Fondo Reservado, Colección Lafragua, Miscelánea V. 167, *vid.* esquema de elección de diputados para las Cortes de Cádiz, 1810-1812.

⁵⁷ *El voto de la nación española*, Número Quinto, miércoles 10 de enero de 1810, pp. 68 y 69, *El Voto de la nación española*, N. 1-4, México, reimpresión de la edición de Sevilla en la imprenta de D. Manuel Antonio Valdés, 1810, 60 p. [88 p.]. Biblioteca Nacional de México, México, Fondo Reservado, Colección Lafragua, Miscelánea V. 148.

⁵⁸ Guedea, Virginia, La crisis imperial española, *Gran historia de México ilustrada*, tomo III El nacimiento de México, *op. cit.*, p. 66.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

70

Pero el decreto de la Junta Central no fue gratuito. Se relacionaba con la propuesta de organización representativa del otro Estado que en estos momentos estaba dominando la península y aspiraba a hacer lo mismo con América: el Estado francés, las Cortes de Bayona y su Carta Otorgada. La Carta de Bayona contemplaba la elección de diputados a Cortes en número de 22, la igualdad de derechos entre americanos y españoles, y libertades de comercio, industria y cultivo. La Junta Central se disolvió y dio paso a una Regencia con cinco miembros (Miguel de Lardizábal y Uribe, quienes habían sido delegados por la Nueva España en la Junta Central). La Regencia llevó a cabo la convocatoria de las elecciones con el decreto del 14 de febrero de 1810. Sin embargo, ante la imposibilidad de que los americanos llegaran a tiempo, se ideó el sistema de suplencia por el cual hasta 28 representantes americanos se elegirían entre los americanos residentes en la ciudad de Cádiz, hasta la llegada de los diputados electos en América que contaban con el acta de diputado propietario. Las elecciones se efectuaron en todo el virreinato de Nueva España durante los meses de junio a agosto, lo cual provocó una explosión de politización entre la sociedad novohispana. De acuerdo con lo que señala Fernando Ojesto Martínez Porcayo,

En la Nueva España, se acordó que cada provincia eligiera “tres individuos de notoria probidad”, una vez electos estos tres individuos, por sorteo se proponía al Real Acuerdo, donde a su vez seleccionaban una terna de la que por sorteo resultaba el que sería diputado por la Nueva España ante la Junta de Sevilla.⁵⁹

Así, cada ayuntamiento capital de provincia eligió a su respectivo diputado, y como requisito ineludible se dispuso que todos los diputados debían ser naturales de las provincias que representaban. Las plazas de las ciudades más importantes celebraron con *Te Deum*⁶⁰ y fiestas populares la elección de sus representantes a Cortes. En la Nueva España, la intervención de los

⁵⁹ Ojesto Martínez Porcayo, J. Fernando, *Evolución y perspectiva del derecho electoral mexicano*. La Justicia electoral. Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, UNAM, Facultad de Derecho, 1998, p. 13.

⁶⁰ El *Te Deum* era un cántico que se llevaba a cabo en la catedral, en latín, con la presencia de un coro y las autoridades eclesiásticas. Estaba relacionado con las grandes festividades, y los habitantes de la nación recurrían a él cuando querían dar gracias a Dios, de manera pública y colectiva por algún acontecimiento religioso o político, como la consagración de un obispo, la canonización de un santo, la publicación de un tratado de paz, la coronación real, el juramento de algún cargo político, etc.

cabildos había decidido la elección de los delegados a cortes; la mayoría de ellos resultaron abogados o eclesiásticos criollos, como Miguel Ramos Arizpe y Beye de Cisneros, y algún hacendado, como José María Guridi y Alcocer.

4. Los diputados novohispanos y la *Constitución de Cádiz de 1812*

El 24 de septiembre de 1810 comenzaron las sesiones de las Cortes en Cádiz. Se sentaron 104 diputados. En estos primeros momentos, la diputación americana estaba compuesta por 29 representantes entre los cuales había siete novohispanos. Comenzaban unas Cortes que serán todo un precedente en la historia universal del parlamentarismo, al albergar a representantes de los territorios que formaban el antiguo imperio. La diputación de Nueva España en la legislatura de 1810 a 1813 estuvo formada por 20 representantes.

Ciudades o Provincias de Nueva España	Representantes en 1812 ⁶¹
Puebla de los Ángeles	Antonio Joaquín Pérez
Guadalajara	José Simeón de Uría
Tlaxcala	José Miguel Guridi y Alcocer
Zacatecas	José Miguel Gordo y Barrios
México	José Ignacio Beye de Cisneros
Guanajuato	Octaviano Obregón
Durango de la Nueva Vizcaya	Juan José Güereña
Tabasco	José Eduardo de Cárdenas
Querétaro	Mariano Mendiola
Nueva España	José María Cuoto, Máximo Maldonado, Andrés Savariego, Salvador Sanmartín, José María Gutiérrez de Terán, Francisco Fernández de Munilla
Veracruz	Joaquín Maniau
Yucatán	Miguel González y Lastiri
Coahuila	José Miguel Ramos Arizpe
Chiapa (s)	Manuel de Llano
Valladolid de Mechoacán (Michoacan)	José Cayetano de Foncerrada

⁶¹ Bravo Ugarte, José, *Instituciones políticas de la Nueva España*, 2ª ed., México, Editorial Jus, 1992, 106 p. (Colección Medio Milenio), pp. 92 y 93. Es también importante señalar que de los 183 diputados constituyentes, 130 eran de España, contra 53 de ultramar, lo cual será uno de los debates más enconados por parte de los americanos, una justa representación por cada territorio del Imperio español. En las Cortes de 1820 volverán a retomar este punto, además de otros de índole económica.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

72

Su trascendencia y participación fue sobresaliente, pues seis de ellos llegaron a la presidencia de las Cortes: José María Gutiérrez de Terán, José Miguel Gordo y Barrios, Juan José Güereña, José Miguel Guridi y Alcocer, José Miguel Ramos Arizpe y Joaquín Maniau. Otros tantos ocuparon la vicepresidencia: José María Couto, José Simeón de Uría, Mariano Mendiola y los ya citados Gutiérrez de Terán, Gordo y Maniau; Terán fue también secretario, mientras Mendiola y Antonio Joaquín Pérez formaron parte de la comisión de *Constitución*.

El contacto de los criollos con las Cortes contribuyó a la evolución de su pensamiento, pues pronto se vieron envueltos por un clima ideológico que no les era desconocido, pero tampoco tan familiar; el “francesismo” reinaba allí, su terminología, sus argumentos, sus temas, repetían los tópicos de la Revolución Francesa. Los americanos se asociaron fácilmente a ese lenguaje y al sentido nuevo dado a los conceptos políticos.

Finalmente, la Constitución se sancionó el 19 de marzo de 1812, mientras que en la Nueva España fue sancionada el 30 de septiembre de ese año y las celebraciones duraron más de una semana. Esta constitución otorgaba amplios poderes a las Cortes, reducía el papel del rey en el poder ejecutivo, proclamaba la soberanía popular, decretaba la libertad de prensa y de expresión, y también abolía la Inquisición, pero excluía de la condición de ciudadanía a las castas. No obstante, establecía la paridad de las colonias con la metrópoli en lo que respecta a representación de Cortes y distribución de empleos administrativos. Por primera vez se precisa la manera en que se conformarán las Cortes, a través de los diputados nombrados por los ciudadanos.⁶²

Constitución Política de la Monarquía Española

Promulgada en Cádiz á 9 de Marzo de 1812

Título III

De las Cortes

Capítulo I

Del modo de formarse las Cortes

Art. 27. Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.

⁶² Vid. *infra* cuadro sobre La Constitución de Cádiz. Los preceptos establecidos en esta Constitución sobre el tema electoral serán de tal trascendencia, que también serán considerados en otras constituciones y leyes durante el siglo XIX, por lo cual remitimos al cuadro anexo.

Art. 28. La base para la representación nacional es la misma en ambos hemisferios.

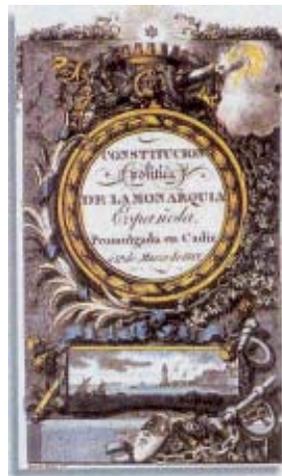
Art. 29. Esta base es la población, compuesta de los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles, y de aquellos que hayan obtenido de las Cortes carta de ciudadano, como también de los comprendidos en el artículo 21.

Art. 30. Para el cómputo de la población de los dominios europeos servirá el último censo del año mil setecientos noventa y siete, hasta que pueda hacerse otro nuevo; y se formará el correspondiente para el cómputo de la población de los de ultramar, sirviendo entretanto los censos más auténticos entre los últimamente formados.

Art. 31. Por cada sesenta mil almas se la población, compuesta como queda dicho en el artículo 29, habrá un diputado de Cortes.

Art. 32. Distribuida la población por las diferentes provincias, si resultase en alguna el exceso de más de treinta y cinco mil almas, se elegirá un diputado más, como si el número llegase a setenta mil; y si el sobrante no excediese de treinta y cinco mil, no se contará con él.

Art. 33. Si hubiese alguna provincia cuya población no llegue a setenta mil almas, pero que no bajare de sesenta mil, elegirá por sí un diputado; y si bajare de este número, se unirá a la inmediata para completar el de setenta mil requerido. Exceptúase de esta regla la isla de Santo Domingo, que nombrará diputado, cualesquiera que sea su población.



Capítulo II

Del nombramiento de diputados a Cortes

Art. 34. Para la elección de diputados de Cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partidos y de provincia.

Capítulo III

De las juntas electorales de parroquia

Art. 35. Las juntas electorales de parroquia se compondrán de todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprenden los eclesiásticos seculares.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

74

Art. 36. Estas juntas se celebrarán siempre, en la península e islas y posesiones adyacentes, el primer domingo del mes de octubre del año anterior al de la celebración de las Cortes.

Art. 37. En las provincias de Ultramar se celebrarán el primer domingo del mes de diciembre, quince meses antes de la celebración de las Cortes, con aviso que para unas y otras hayan de dar anticipadamente las justicias. [...]

Art. 45. Para ser nombrado elector parroquial se requiere ser ciudadano, mayor de veinticinco años, vecino y residente de la parroquia. [...]

Art. 50. Si se suscitasen dudas sobre si en alguno de los presentes concurren las calidades requeridas para poder votar, la misma junta decidirá en el acto lo que se parezca; y lo que decidiere se ejecutará sin recurso alguno por esta vez y para este solo efecto. [...]

Art. 51. Se procederá inmediatamente al nombramiento de los compromisarios; lo que se hará designando cada ciudadano un número de personas igual al de los compromisarios, para lo que se acercará a la mesa donde se hallen el presidente, los escrutadores y el secretario; y éste las escribirá en una lista a su presencia, y en éste y en los demás actos de elección nadie podrá votarse a sí mismo, bajo la pena de perder el derecho de votar.

Art. 52. Concluído este acto, el presidente, escrutadores y secretario reconocerán las listas, y aquél publicará en voz alta los nombres de los ciudadanos que hayan sido elegidos compromisarios por haber reunido mayor número de votos.

Art. 53. Los compromisarios nombrados se retirarán a un lugar separado, antes de disolverse la junta, y conferenciando entre sí, procederán a nombrar el elector o electores de aquella parroquia, y quedarán elegidas la persona o personas que reúnan más de la mitad de votos. En seguida se publicará en la junta el nombramiento.

Art. 54. El secretario extenderá el acta, que con él firmarán el presidente y los compromisarios, y se entregará copia de ella, firmada por los mismos, a la persona o personas elegidas, para hacer constar su nombramiento. [...]

Capítulo IV

De las juntas electorales de partido

Art. 59. Las juntas electorales de partido se compondrán de los electores parroquiales, que se congregarán en la cabeza de cada partido a fin de nombrar el elector o electores que han de concurrir a la capital de la provincia para elegir los diputados a Cortes.

Art. 60. Estas juntas se celebrarán siempre, en la Península e islas y posesiones adyacentes, el primer domingo del mes de noviembre del año anterior al en que han de celebrarse las Cortes.

Art. 61. En las provincias de ultramar se celebrarán el primer domingo del mes de enero próximo siguiente al de diciembre en que se hubieren celebrado las juntas de parroquia. [...]

Art. 68. El día señalado se juntarán los electores de parroquia con el presidente de las salas consistoriales a puerta abierta, y comenzarán por nombrar un secretario y dos escrutadores de entre los mismos electores.

Art. 69. En seguida presentarán los electores las certificaciones de sus nombramientos para ser examinadas por el secretario y escrutadores, quienes deberán al día siguiente informar si están o no arregladas. Las certificaciones del secretario y escrutadores serán examinadas por una comisión de tres individuos de la junta que se nombrará al efecto, para que informe también en el siguiente día sobre ellas. [...]

Art. 73. Inmediatamente después se procederá al nombramiento del elector o electores del partido, eligiéndolos de uno en uno y por escrutinio secreto, mediante cédulas en que esté escrito el nombre de la persona que cada uno elige.

Art. 74. Concluida la votación, el presidente, secretario y escrutadores harán la regulación de los votos, y quedará elegido el que haya reunido a lo menos la mitad de los votos, y uno más, publicando el presidente cada elección. Si ninguno hubiere tenido la pluralidad absoluta de votos, los dos que hayan tenido el mayor número entrarán en segundo escrutinio, y quedará elegido el que reúna mayor número de votos. En caso de empate decidirá la suerte.

Art. 75. Para ser elector de partidos se requiere ser ciudadano que se halle en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y vecino y residente en el partido, ya sea del estado seglar o del eclesiástico secular; pudiendo recaer la elección en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

76

Art. 76. El secretario extenderá el acta que con él firmarán el presidente y escrutadores; y se entregará copia de ella, firmada por los mismos, a la persona o personas elegidas, para hacer constar su nombramiento. El presidente de esta junta remitirá otra copia firmada por él y por el secretario al presidente de la junta de provincia, donde se hará notoria la elección en los papeles públicos. [...]

Capítulo V

De las juntas electorales de provincia

Art. 78. Las juntas electorales de provincia se compondrán de los electores de todos los partidos de ella, que se congregarán en la capital a fin de nombrar los diputados que le correspondan para asistir a las Cortes, como representantes de la Nación.

Art. 79. Estas juntas se celebrarán siempre, en la Península e islas adyacentes, el primer domingo del mes de diciembre del año anterior a las Cortes.

Art. 80. En las provincias de Ultramar se celebrarán en el domingo segundo del mes de marzo del mismo año en que se celebraren las juntas de partido. [...]

Art. 88. Se procederá en seguida, por los electores que se hallen presentes, a la elección del diputado o diputados, y se elegirán de uno en uno, acercándose a la mesa en donde se hallen el presidente, los escrutadores y secretario, y éste escribirá en una lista a su presencia el nombre de la persona que cada uno elige. El secretario y los escrutadores serán los primeros que voten.

Art. 89. Concluída la votación, el presidente, secretario y escrutadores harán la regulación de los votos, y quedará elegido aquel que haya reunido a lo menos la mitad de los votos, y uno más. Si ninguno hubiere reunido la pluralidad absoluta de votos, los dos que hayan tenido el mayor número entrarán en segundo escrutinio, y quedará elegido el que reúna la pluralidad. En caso de empate decidirá la suerte, y hecha la elección de cada uno, la publicará el presidente. [...]

Art. 91. Para ser diputado de Cortes se requiere ser ciudadano que esté en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y que se haya nacido en la provincia o esté avecindado en ella con residencia a lo menos de siete años, bien sea del estado seglar o

del eclesiástico secular; pudiendo recaer la elección en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella.

Art. 92. Se requiere además, para ser elegido diputado de Cortes, tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios...⁶³

El 30 de septiembre de 1812 el virrey Venegas la promulgó en México, pero de hecho nunca llegó a ponerse en práctica de manera íntegra, pues aunque en la capital de la Nueva España se llevaron a cabo las elecciones para la formación de los ayuntamientos constitucionales⁶⁴ el 29 de noviembre de 1812 (con serias dudas sobre quienes debían ejercer el derecho a votar, pues tampoco se especificaba la edad mínima para ejercer el voto, por lo cual el virrey la estableció en 25 años, sólo para quien estuviera casado), de poco sirvió el ejercicio decretado por las Cortes de Cádiz, pues finalmente el virrey decidió anular la elección “amparado en las irregularidades y desórdenes que habían acompañado la emisión del voto, y ordenó que se instruyera un proceso para determinar responsabilidades e identificar a los promotores de los alborotos que se registraron durante la noche del 29 de noviembre [de 1812]”.⁶⁵ Estas elecciones presentaron algunos actos de discutible transparencia, como la compra de votos y el no coincidir el padrón de electores con el número de votos contabilizado al final de la elección.

La votación se hizo [...] con el mayor desorden: no sólo no se calificó si los que se presentaban a votar eran o no ciudadanos, y si estaban en el ejercicio de los derechos de tales, según las distinciones odiosas que en la Constitución se habían establecido y de que no se hizo

⁶³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*, 20ª ed., México, Porrúa, 1997, XXIV-1180 p. con ils. pp. 63-71. En este documento se señalan los requisitos para poder ser candidato a diputado a las Cortes, a través de las juntas electorales de parroquia, de partidos y de provincia.

⁶⁴ La intención de instituir estos nuevos ayuntamientos era la de “reemplazar a los antiguos ayuntamientos, que se componían de regidores perpetuos, cuyos oficios eran vendibles y renunciables, de alcaldes y de cierto número de regidores nombrados por los mismos ayuntamientos”, Bravo Ugarte, *op. cit.*, p. 102.

⁶⁵ Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España* (Pugna entre antiguo y nuevo régimen en el virreinato, 1810-1821), prólogo de José Luis Soberanes Fernández (Serie C: Estudios Históricos Número 35), México, UNAM-IIJ, 1993, p. 226.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

78

caso ninguno, sino que los mismos individuos votaron en diversas parroquias y secciones: *diose dinero a los cargadores de las esquinas para que repartiesen las papeletas con los nombres de los electores*, y por ellas votaban los aguadores y muchachos sin saber siquiera los nombres que contenían, y otros refiriéndose al voto de los mismos que andaban en estos manejos y que estaban presentes en las mesas electorales. Por resultado de todo esto, el triunfo de los americanos fue completo, no habiendo salido un solo elector europeo, y con tal uniformidad en la votación, como que era el resultado de las papeletas repartidas, que ninguno de los cuatro electores del Sagrario salió con menos de cinco mil votos: *parroquias hubo en que el número de votos excedió al de vecinos*.⁶⁶

No obstante la opinión del virrey y algunos ciudadanos como Lucas Alamán, un informante de la agrupación de *Los Guadalupes* le comunica a Morelos los resultados de esta elección

...en cumplimiento de la Constitución [...] se dispuso para el domingo 29 del pasado noviembre *la votación popular para electores del Cabildo de esta ciudad* [...] No hemos visto acto más interesante jamás, ni tampoco más orden y conformidad en este pueblo tan numeroso. Se observó la mayor quietud y uniformidad y salieron electos veinticinco americanos todos honrados y del mejor modo de pensar [...] A las ocho de la noche se acabó la elección en la Sala Capitular de esta ciudad, de donde salió una inmensa multitud de pueblo con hachas y lictores a felicitar a sus Electores: algunos ocurrieron en las Torres a replicar y no hago a V.E. una exacta pintura de todo lo ocurrido en *este feliz día en que ejercimos el primer acto de nuestra libertad* por lo expuesto de nuestra correspondencia [...] En las catorce parroquias de esta Capital *sacaron nuestros electores de 28 a 30,000 votos*, lo cual confundió a todos los Europeos, porque hasta este día no habían conocido la disposición de México y lo mucho que los aborrecen. Para todo Americano fue este día de ale-

⁶⁶ Alamán, Lucas, *Historia de México*, apud Bravo Ugarte, *op. cit.*, p. 103. Las cursivas en la cita son nuestras.

gría y el siguiente: para los gachupines de tristeza, de rabia y de desesperación...⁶⁷

A los pocos meses de promulgada la constitución gaditana, en 1814, de nuevo regresó al poder Fernando VII (una vez pactado su retorno a través de los Tratados de Valencia), lo que significó la restauración del absolutismo en España, con lo cual quedaba derogada la Constitución de Cádiz y toda la legislación de las Cortes desde 1810, se restituían los antiguos privilegios, mantenía el régimen señorial y recobraría los territorios americanos que se hallaban en manos de la insurgencia. Tres años más tarde, España ingresa a la Santa Alianza, una organización integrada por Gran Bretaña, Prusia, Austria y Rusia, cuya función es intervenir con las armas contra cualquier régimen liberal.

De manera paralela a lo que ocurre en Cádiz con los representantes elegidos por los novohispanos, en América también se llevaban a cabo acciones que favorecen la ruptura con las anquilosadas estructuras de poder, ya sea a través de movimientos insurgentes, o bien, a través de convocatorias para reunir un Congreso encargado de organizar a una nueva nación. En la Nueva España el virrey Venegas, así como su sucesor Calleja, combaten los movimientos insurgentes, primero el de Hidalgo, después el de Morelos, y por último las guerrillas de Vicente Guerrero, Francisco Xavier Mina, Ignacio López Rayón y otros. No puede dejar de señalarse la trascendencia de los movimientos armados tanto de Hidalgo como de Morelos para alcanzar la independencia; sin embargo, serán las acciones y los documentos generados por Morelos los que obtengan mayor notoriedad, pues en ellos se declara la libertad de México y se otorga el derecho de sufragio a los ciudadanos para elegir diputados al Congreso.

La Junta de Zitácuaro, creada a la muerte de Hidalgo en 1812, pretende organizar el movimiento independentista a través de una Junta, como sucedía en España, esperando el regreso de Fernando VII, ante lo cual se opuso Morelos, quien exigió la total independencia de México. Ante las desavenencias por parte de Rayón y Morelos, este último decide convocar a un Congreso, el cual instala en Chilpancingo, y designa a seis diputados (como propietarios Ignacio López Rayón, José María Liceaga y Sixto Verduzco, y como suplentes a Carlos María de Bustamante, José María Cos y Andrés Quintana Roo), mientras que

⁶⁷ *Los Guadalupes a Morelos*, México, 7/XII/1812 (AGI, México, 1492), *apud* Ferrer Muñoz, *op. cit.*, p. 239. Las cursivas en la cita son nuestras.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

80

dos son elegidos de manera popular (José Murguía por Oaxaca y José M. Herrera por Tecpan —hoy Guerrero—). Como logros de este Congreso pueden citarse tanto los *Sentimientos de la Nación* —con los cuales Morelos abre la sesión inaugural— como la *Constitución de Apatzingán*. Tanto los *Sentimientos* como la *Constitución* —documento también llamado *Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana*—, fueron el gran parteaguas de la actividad jurídica y electoral en México, aun antes de conseguir su independencia.

En esta constitución se “estableció el voto indirecto de tercer grado, con elecciones parroquiales, de partido y de provincia para diputados. Disponía que la calificación definitiva de estas elecciones las haría el Supremo Congreso. Los diputados así electos nombrarían a los miembros del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia, a los Jueces de Residencia, a los de las Corporaciones y a los Fiscales de la Segunda”.⁶⁸

Principios o elementos constitucionales

Capítulo I

De la religión

Art. 1° La religión católica, apostólica, romana es la única que se debe profesar en el Estado.

Capítulo II

De la soberanía

Art. 2° La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.

Art. 3° Esta es por su naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible.

Art. 4° Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho in-

⁶⁸ Martínez Porcayo Ojesto, *op. cit.*, pp. 20 y 21. Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 38-44, *vid.* Decreto constitucional para la..., Capítulo IV De la elección de diputados para el supremo congreso, arts. 60 al 63; Capítulo V De las Juntas electorales de parroquia, artículos 64 al 81; Capítulo VI De las juntas electorales de partido, artículos 82 al 92; Capítulo VII De las juntas electorales de provincia, artículos 93 al 101; Capítulo VIII De las atribuciones del supremo Congreso, artículos 102 al 122, *vid. infra* cuadro sobre La Constitución de Cádiz. Véase anexo I-B.

contestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.

Art. 5° Por consiguiente, la soberanía reside originalmente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución.

Art. 6° El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley...

Capítulo III

Del supremo congreso

Art. 48° El supremo congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad. [...]

Art. 52° Para ser diputado se requiere: ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo. [...]

Capítulo IV

De la elección de diputados para el supremo congreso

Art. 60° El supremo congreso nombrará por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos, diputados interinos por las provincias que se hallen dominadas en toda su extensión por el enemigo.

Art. 61° Con tal que en una provincia estén desocupados tres partidos que compondrán nueve parroquias, procederán los pueblos del distrito libre a elegir sus diputados, así propietarios como suplentes, por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. [...]

Capítulo V

De las juntas electorales de parroquia

Art. 64° Las juntas electorales de parroquia se compondrán de los ciudadanos con derecho a sufragio, que estén domiciliados y residan en el territorio de la respectiva feligresía.

Art. 65° Se declaran con derecho a sufragio: los ciudadanos que hubieren llegado a la edad de dieciocho años, o antes si se casaren, que hayan acreditado su adhesión a nuestra santa causa, que tengan

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

82

empleo o modo honesto de vivir, y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por nuestro gobierno. Art. 66° Por cada parroquia se nombrará un elector, para cuyo encargo se requiere ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y que al tiempo de la elección resida en la feligresía. [...]

Capítulo VI

De las juntas electorales de partido

Art. 82° Las juntas electorales de partido se compondrán de los electores parroquiales congregados en la cabecera de cada subdelegación, o en otro pueblo que por justas consideraciones designe el juez, a quien toca esta facultad, como también la de citar a los electores, señalar el día, hora y sitio para la celebración de estas juntas y presidir las sesiones. [...]

Capítulo VII

De las juntas electorales de provincia

Art. 93° Los electores de partido formarán, respectivamente, las juntas provinciales, que para nombrar los diputados que deben incorporarse en el Congreso, se han de celebrar en la capital de cada provincia o en el pueblo que señalare el intendente, a quien toca presidirlas, y fijar el día, hora y sitio en que hayan de verificarse...⁶⁹

Tras la muerte de Morelos, el movimiento insurgente se transforma en una guerra de guerrillas, en donde acciones como la del español Francisco Xavier Mina, luchas como las de Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria se mezclarán con las persecuciones a las que son sometidos por los virreyes Félix María Calleja y Juan Ruiz de Apodaca, así como por las tropas de Armijo y el propio Iturbide. Sin embargo, el movimiento continúa hasta 1820, cuando de nuevo los acontecimientos en la península hacen renacer las esperanzas de cambio, aunque ahora no por parte de los insurgentes, sino por parte de los criollos novohispanos que se opondrán a las medidas liberales que contenía la *Constitución de Cádiz de 1812*, que de nuevo fue implantada en todo el imperio español, como resultado de un levantamiento en Andalucía que obligó a Fernando VII a jurar esta Constitución.

⁶⁹ Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 32-42.

El 22 de marzo de 1820, en España una Junta Provisional Consultiva convocó a Cortes, y para el 9 de julio las nuevas Cortes comenzaron su primera legislatura que duró hasta el 9 de noviembre de ese mismo año. Lo inesperado de la convocatoria hizo que en esta primera legislatura la Nueva España tan sólo tuviera seis representantes: José Miguel Ramos Arizpe (quien estuvo preso en Valencia desde 1814 hasta 1820, por haber participado en las Cortes de Cádiz de 1812, de ahí que estuviera presente tan poco tiempo), Francisco Fagoaga, José María Montoya, José María Couto, José Mariano Michelena, Juan de Dios Cañedo y Manuel Cortázar.⁷⁰

Provincias de Nueva España	Representantes en 1821 ⁷¹
Chiapas	Fernando Antonio Dávila
Guadalajara	Bernardino Amati, Francisco Arroyo, José Jiménez de Castro, José Miguel Ramírez, Tomás de Vargas
Guanajuato	Lucas Alamán, Ventura Obregón
México	Marqués del Apartado, José Joaquín Ayestarán, Juan de Dios Cañedo, Manuel Cortázar, José María Couto, José Antonio Cristo, Francisco Fagoaga, Manuel Gómez Pedraza, José Francisco Guerra, José María Gutiérrez de Terán, José María Hernández Rico, Francisco Molinos del Campo, Tomás Murphi, Andrés del Río, Andrés Sabariegos, Eusebio Sánchez
Nueva España	José María Montoya, José Miguel Ramos Arizpe
Nuevo Reino de León	Juan Bautista Valdés
Oaxaca	Patricio López y José María Murguía
Puebla	Ignacio Nora, José María Puches, Félix Quío y Tehuanhuey
San Luis Potosí	Matías Martín Aguirre
Sonora y Sinaloa	Francisco Delgado, José María Quirós y Millán
Tlaxcala	José Mariano Moreno
Valladolid de Michoacán	Antonio María Fraga, Juan Nepomuceno Gómez Navarrete, José Mariano Michelena, Antonio María Uraga
Veracruz	Pedro Lallave, Joaquín Maniau
Yucatán	García Moreno [¿?], Manuel García Sosa, Juan López Constante, Lorenzo de Zavala
Zacatecas	Conde de Alcaraz

⁷⁰ Chust, Manuel, "La Constitución de Cádiz", *Gran historia de México ilustrada*, tomo III, *El nacimiento de México*, op. cit., p. 118.

⁷¹ *Ibidem*, p. 119.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

84

El total de diputados americanos en estas primeras Cortes fue de treinta, y todos ellos ostentaban la condición de suplentes, ya que los diputados electos en las provincias americanas no habían tenido tiempo de llegar a la península tras su elección. Sería hasta 1821 cuando comenzaron a llegar la mayor parte de los diputados americanos, que junto a los suplentes completaron una representación americana de 77 miembros, ya que los peninsulares no admitieron la integración de todos los diputados suplentes; 39 fueron representantes de Nueva España en calidad de propietarios, más los siete suplentes de las Cortes anteriores, a los que se añadió uno más (véase cuadro de la página anterior).

Los diputados americanos prosiguieron con las ideas autonomistas que los diputados anteriores habían iniciado, como la reclamación sobre una igualdad de representación territorial equitativa a la población que existía en sus tierras, niveles de administración autónomos y varias propuestas económicas, como la creación de ferias, libertad de cultivos, eliminación del monopolio real, comercio libre con extranjeros, reducción de impuesto y aranceles, entre otros.

La aplicación inmediata de las disposiciones de las Cortes de Cádiz encontró cierta resistencia en el virrey Ruiz de Apodaca, pero fue tanta la presión de ciertos grupos (comerciantes, masones, grupos expedicionarios), que finalmente la jura en mayo de 1820. Esta situación preocupó a las élites españolas y criollas (incluida la más alta jerarquía eclesiástica), quienes veían amenazados sus privilegios y concesiones, por lo que decidieron impedir su aplicación en la Nueva España; se reunieron en la iglesia de La Profesa para conformar un plan que les permitiese declarar “la falta de libertad de Fernando VII para jurar la Constitución y, en consecuencia, facultar al virrey para continuar en el gobierno de la Nueva España, en forma independiente del gobierno liberal instalado en España y bajo la vigencia de las Leyes de Indias”.⁷² Para lo cual buscan el apoyo de un militar criollo, quien les ayudase a impedir la aplicación de las leyes gaditanas en la Nueva España; este personaje fue Agustín de Iturbide, quien pronto elaborará un plan que asegurara la unión de sus tropas con las de los insurgentes, a fin de conseguir la independencia de México. Hacia octubre de 1820 redacta el *Plan de Iguala*,

⁷² Arenal Fenochio, Jaime del, “La consumación de la Independencia y el nacimiento del Imperio Mexicano”, *Gran historia de México ilustrada*, tomo III, El nacimiento de México, *op. cit.*, pp. 124 y 125.

en donde, con gran sencillez y contundencia, declara la creación de un nuevo imperio, basado en la religión, la independencia y la unión, bajo un gobierno monárquico pero dentro de un orden constitucional, con un monarca “ya hecho”, por lo que se ofrecía a Fernando VII el trono de México o a algún otro miembro de las casas reinantes europeas. Lo cual significaba establecer un orden político diferente al contemplado por las Cortes de Cádiz pero acorde a las circunstancias de lo que sucedía en la Nueva España y las pretensiones de los conjurados de La Profesa.

En España los representantes novohispanos veían que sus demandas sobre la cuestión americana y sus ideas liberales sobre el gobierno eran rechazadas por los peninsulares, por lo que ante las nuevas noticias del Plan de Iguala y la conformación del Ejército Trigarante las aspiraciones independentistas resultaban ser la única salida posible. De ahí que gestionaran para enero de 1821 la designación de Juan de O´Donojú como nuevo jefe político superior de la Nueva España (en sustitución de la figura de virrey), pues eran conocidas sus ideas liberales y quizá podía entender mejor las ideas de Iturbide.

Los postulados del plan de Iturbide resultaban ser tan avanzados, que buena parte de las demandas españolas y criollas se hallaban contenidas: religión, independencia y unión. El alto clero podía seguir gozando de sus fueros; la independencia resultaba ser prácticamente un hecho, mientras que hubiera unión entre todos los miembros de este nuevo reino. En ello radicaba uno de los puntos más firmes de la nueva nación: se requería de la unión entre americanos y españoles, y cualquiera otra nacionalidad que estuviese viviendo en la Nueva España, con el fin de detener la lucha armada y proclamar la independencia de México. De manera rápida cundió la anexión de los insurgentes y españoles al Ejército Trigarante y la proclama del *Plan de Iguala*, en tanto que las tropas realistas comenzaron a sufrir numerosas deserciones por lo cual se debilitó el poder del virrey Ruiz de Apodaca, ante lo cual las tropas expedicionarias —aún leales al rey— lo deponen y nombran en su lugar al mariscal Francisco Novella.

Mientras tanto, llegaba a las costas de Veracruz el nuevo jefe político Juan de O´Donojú, quien al percatarse de que el dominio español había llegado a su fin en América, decide acordar con Iturbide los famosos *Tratados de Córdoba*, aunque no estaba facultado ni por la Constitución ni por su propio papel de jefe político para firmar y reconocer la independencia del Imperio Mexicano; ratifica los Tratados y se precisan las atribuciones de la Junta Provi-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

86

sional Gubernativa y la Regencia, organismos que gobernarían en tanto se presentaban los posibles candidatos al trono del imperio.

Tratados de Córdoba

[...] Art. 9° La Junta Provisional de Gobierno tendrán [sic] un presidente nombrado por ella misma, y cuya elección recaerá en uno de los individuos de su seno, o fuera de él, que reúna la pluralidad absoluta de sufragios; lo que si en la primera votación no se verificase, se procederá a segundo escrutinio, entrando a él los dos que hayan reunido más votos....

Art. 11° La Junta Provisional de Gobierno nombrará, en seguida de la elección de su presidente, una regencia compuesta de tres personas, de su seno o fuera de él, en quien resida el Poder Ejecutivo y que gobierne en nombre del monarca hasta que éste empuñe el cetro del imperio.

Art. 12° Instalada la Junta Provisional, gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al plan de Iguala, y mientras las Cortes formen la constitución de Estado.

Art. 13° La regencia, inmediatamente después de nombrada, procederá a la convocación de Cortes, conforme al método que determinare la Junta Provisional de Gobierno, lo que es conforme al espíritu del artículo 24 del citado plan.⁷³

Instalada la Junta Provisional Gubernativa el 28 de septiembre de 1821, eligió como su presidente a Agustín de Iturbide, quien a su vez levantó el *Acta de Independencia* y designó a los cinco integrantes de la Regencia. Con el paso de los días, se sumaron a la independencia de México las Provincias Internas de Occidente (Sinaloa, Sonora, Nueva Vizcaya y Nuevo México), las Internas de Oriente (Nuevo Santander, Nuevo León, Coahuila y Texas), las Capitanías Generales de Yucatán y Guatemala, así como Chiapas y las Californias.⁷⁴

⁷³ Tena Ramírez, *op. cit.*, Tratados de Córdoba, pp. 117 y 118.

⁷⁴ La Capitanía de Guatemala permanecerá unida al país por poco tiempo, pues para 1823 el Congreso mexicano aprobó que las "Provincias Unidas de Centroamérica" (entre ellas Guatemala) dejaran de pertenecer a México, pues ellas así lo decidieron a través de la Diputación Provincial Guatemalteca. Chiapas decidió su separación de

Durante todo el periodo prehispánico, y prácticamente también durante los trescientos años del periodo colonial, los procedimientos para elegir gobernantes, ya sea de una localidad, una ciudad, una provincia, un *Altépetl* o un virreinato, estuvieron en manos de unos pocos individuos, quienes apelaban a su calidad "divina" para designar a los hombres que ocupaban los cargos de importancia en la administración pública. En su mayoría eran parientes del *huey tlatoani* en la época prehispánica, o del rey en la época colonial, aunque algunos durante este periodo podían ser electos por los miembros de su comunidad o pueblo, y ratificados por el virrey. Conforme avanza la vida colonial, algunos cargos se volvían "hereditarios" mientras que otros se vendían, a cambio de una jugosa aportación a las arcas reales y de que quedaran en manos de peninsulares. Pocos serán los criollos que ocupen cargos en la administración colonial, circunscritos casi en exclusiva a los ayuntamientos. Estos ayuntamientos, en particular el de la Ciudad de México, tendrán gran importancia, pues ellos serán la punta de lanza para demostrar la inconformidad de los habitantes de las colonias españolas en América contra las prohibiciones y limitantes que les imponía la Corona para poder ejercer el poder de sus propios territorios. Son estos mismos ayuntamientos quienes impulsan a los diputados novohispanos para acudir a Cádiz y exponer sus razones sobre los cambios que debían realizarse ahora que las Cortes convocaban a todos los ciudadanos españoles (peninsulares y de las posesiones ultramarinas) para reformar el sistema monárquico absolutista español, en una monarquía liberal parlamentaria. Ya sea las convocatorias a Cortes de 1809, de 1812 y de 1820, todas ellas representan el primer ejercicio democrático en la Nueva España, y primer antecedente del México independiente. Son también estos ayuntamientos novohispanos quienes apoyan los movimientos insurgentes generados desde su propio país, y que darán por resultado la Independencia de México y de otras posesiones españolas en América, a la vez que generan sus primeros documentos jurídicos como nación independiente.

Una vez lograda esta hazaña, se vuelve competencia de los propios líderes insurgentes establecer los mecanismos a través de los cuales los habitan-

Guatemala y ratificó su anexión a México, aunque años después intentará separarse, lo mismo que Yucatán, por las luchas entre centralistas y federalistas, *vid.* O'Gorman Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, 5ª ed., México, Porrúa (Sepan Cuántos, 45), 1979, XVII-326 p. con mapas, pp. 40-44.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

88

tes del nuevo país pueden elegir a las autoridades que los representan, lo que constituye el primer paso en la vida electoral de este nuevo país. A partir de 1821 comienza la lucha de los mexicanos por ejercer su libertad, no sin enfrentar tropiezos y luchas internas.

Ya sea en el mundo mesoamericano o durante casi toda la época colonial, la elección de los representantes de la mayoría no recaía en manos de la población, sino en un minúsculo grupo —autóctono o peninsular, según sea el caso—, quien decidía la suerte de un imperio o virreinato y de toda su población. Solo a fines de la Colonia, y por hechos fuera de la influencia novohispana, las autoridades españolas, a través de las Cortes de Cádiz, convocan a los americanos a participar en la elección de diputados para las Cortes en donde se decidirá el futuro de España y sus colonias tras la invasión napoleónica. Las disposiciones emanadas de esta convocatoria y de las emitidas por la *Constitución de Cádiz* serán de gran interés para los diputados novohispanos y para los miembros de la insurgencia, pues serán la base de las futuras constituciones mexicanas, por lo menos durante sus primeros cincuenta años de vida independiente.

Capítulo segundo

Prolegómenos electorales 3

■ Prolegómenos electorales 3

Art. 34. Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además las siguientes:

I. Haber cumplido diez y ocho años siendo casados, ó veintiuno si no lo son.

II. Tener un modo honesto de vivir.

Art. 35. Son prerogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares.

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo ó comision, teniendo las calidades que la ley establezca.

III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.

IV. Tomar las armas en el ejército ó en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones.

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Art. 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el padron de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, ó la industria, profesion ó trabajo de que subsiste.

II. Alistarse en la guardia nacional.

III. Votar en las elecciones populares, en el distrito que le corresponda.

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la federacion, que en ningun caso serán gratuitos.

**Constitución de 1857,
título I, sección IV, artículos 34, 35 y 36.**

III. El siglo de las revoluciones

Algo que caracteriza al siglo XIX mexicano son los innumerables levantamientos armados surgidos a lo largo de todo el territorio nacional, las intervenciones extranjeras (francesas y estadounidenses) y la falta de una verdadera definición en cuanto al destino político, económico y social que se deseaba para México. No habían transcurrido ni siquiera tres décadas desde la consumación de la Independencia, y México ya había experimentado varios sistemas de gobierno, había perdido más de la mitad de su territorio (por guerra: Arizona, Nuevo México, Alta California, o por separación: las Provincias Unidas de Centroamérica, Texas, Chiapas y Yucatán, aunque estos últimos vuelven a reincorporarse a la federación), y ya se presentaban las primeras confrontaciones entre la Iglesia y el Estado, que terminarán por desencadenarse y concluirse en las guerras de Reforma. No todo son revoluciones o invasiones; también existen los enfrentamientos a través de la tribuna, en donde los más notables oradores y juristas en la historia de México saldrán en defensa de su propia ideología y la de su partido. Este panorama político le esperaba a México durante sus primeros años de vida independiente.

Queda claro que no sólo se trata de conseguir la independencia de la Corona española para que el nuevo país crezca, sino que se hizo imprescindible consolidar un proyecto de nación, y no sólo bastaba con formularlo en proclamas y manifiestos, como en la Constitución de Apatzingán, la Constitución de Cádiz, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Si bien los nuevos ciudadanos mexicanos retomaron las mejores propuestas de todos estos documentos, de manera necesaria tuvieron que incluir nuevas disposiciones y lineamientos, pero también dejaron muchos temas sólo esbozados y no abundaron en ellos.

Algunos aspectos resultaban determinantes en la vida política del país, pues sentarían las bases de la manera en que los mexicanos decidirían quiénes serían sus representantes y sus autoridades, y uno de esos temas es precisamente el electoral, algo que resulta novedoso en la vida de la nueva nación, y que por su trascendencia es incluido en la Constitución de 1824 (con las posteriores Reglas para las Elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República del 12 de julio de 1830), en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en Las Bases Orgánicas de la Repú-

blica Mexicana de 1843, en el Acta de Reformas de 1847, en la Constitución de 1857 (acompañada de la Ley Orgánica Electoral publicada el 12 de febrero de 1857, la cual fue reformada por Benito Juárez en mayo de 1871, los decretos de reforma de Sebastián Lerdo de Tejada en 1872 y 1874, y por Porfirio Díaz en 1876 y 1882, así como la Ley Electoral de 1901) y hasta en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano expedido por el emperador Maximiliano en abril de 1865 (con una Ley Electoral de Ayuntamientos expedida el 1° de noviembre de ese mismo año).

1. Antecedentes

Si bien es cierto que durante el siglo XIX puede hablarse de una preocupación real por el tema electoral, también debe señalarse que desde el surgimiento del México independiente hasta el porfiriato la impartición de justicia en materia electoral no presenta avances significativos, puesto que desde la ya citada Constitución de Cádiz hasta la Constitución de 1857, con excepción de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se le confirió a los colegios electorales la potestad de resolver los conflictos derivados de las elecciones federales. No olvidemos que en el artículo 34 de la Constitución de Cádiz de 1812 se indicaba que “para la elección de diputados de Cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia”;¹ es decir, se establecía una elección indirecta de tercer grado, además de que los diputados, mediante un sistema de autocalificación, votaban sobre la calidad de sus miembros, de conformidad con los dictámenes presentados por la comisión respectiva (de parroquia, de partido y de provincia).² Al efectuarse la calificación final de la elección de los diputados por ellos mismos, se presenta el surgimiento del sistema de autocalificación política, el cual fue adoptado por nuestro país (todavía posesión española en esa fecha) y que existió hasta 1993 (con la excepción referente a las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, en las que se preveía la calificación por otro órgano diferente). De igual

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1998*, 21ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 64.

² Vid. Esquema de elecciones indirectas durante la primera mitad del siglo XIX, Anexo I-C.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

94

forma, era facultad de los diputados integrantes de las Cortes atender las inconformidades presentadas.

Antes de continuar con el desarrollo del presente trabajo es indispensable precisar lo que debe entenderse por justicia electoral.³ Al efecto, en el rubro "Preguntas más frecuentes" del apartado "Acciones para la Transparencia" de la página de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se precisa que la justicia electoral "idealmente consistiría en la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo. En la práctica se traduce en la protección de los derechos político-electorales y el control de las leyes electorales para que siempre resulten conformes a la Constitución y se consolide el régimen de Derecho".⁴

Ahora bien, de la Constitución de Cádiz⁵ se desprenden diversas impugnaciones, con sus respectivos efectos, como aspectos preliminares de la justicia electoral en México y que de conformidad con la propuesta que presenta

³ José Luis de la Peza, considera que "la expresión justicia electoral tiene generalmente una amplia acepción que comprende todo lo relacionado con la actividad jurisdiccional referente a los procesos electorales. Así, dentro de este concepto se circunscriben aspectos individualizados muy amplios, como son el contencioso electoral, el derecho procesal electoral, la interpretación de las leyes electorales, la jurisprudencia electoral, etcétera; Peza, José Luis de la, "Notas sobre la Justicia Electoral en México", Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, tomo III, p. 827.

Por su parte José de Jesús Orozco Henríquez establece que "por "justicia electoral", en sentido técnico o estricto (también conocida como "contencioso electoral"), cabe entender los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral (a los anteriores cabría agregar, en su caso y por su especificidad, los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral), Orozco Henríquez, José de Jesús, "Sistemas de justicia electoral en el Derecho Comparado", *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, México, TEPJF, 2001, p. 45.

⁴ Página de internet www.trife.org.mx, Acciones para la Transparencia. Preguntas más frecuentes acerca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁵ Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 64-74.

José Fernando Ojesto Martínez Porcayo,⁶ para facilitar una mejor comprensión del tema se presentan a través del cuadro⁷ que se indica a continuación:

Recursos contenciosos electorales	Efectos de la resolución
<p>a) En la parroquia:</p> <p>1) Queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recaiga en persona determinada.</p> <p>2) Dudas sobre si en alguno de los ciudadanos concurren las calidades requeridas para votar.</p>	<p>a) En la parroquia:</p> <p>1) Queja:</p> <p>a) Siendo cierta la acusación serían privados de voz activa y pasiva los que hubieren cometido el delito.</p> <p>b) Siendo falsa, los calumniadores recibirían la máxima pena. Este juicio no admitía recurso alguno.</p> <p>2) Dudas: La junta decidiría en el acto lo que le parezca. Lo que decidiera se ejecutaría sin recurso alguno, por esa vez y para sólo ese efecto.</p>
<p>b) En el partido:</p> <p>1) Reparó que oponer al nombramiento de elector de parroquia.</p> <p>2) Defecto en alguna de las calidades para ser elector parroquial.</p> <p>3) Queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recaiga en persona determinada.</p> <p>4) Dudas sobre las calidades para votar.</p>	<p>b) En el partido:</p> <p>1 y 2) Desconocer o ratificar al elector de parroquia la resolución de la junta no admitía recurso.</p> <p>3 y 4) Privar de voz y voto a los delincuentes o al calumniador.</p>
<p>c) En la provincia:</p> <p>1) Reparó que oponer a los nombramientos de elector de partido.</p> <p>2) Defecto en las calidades del elector de partido.</p> <p>3) Queja sobre cohecho o soborno.</p> <p>4) Dudas sobre las calidades para votar.</p>	<p>c) En la provincia:</p> <p>1 y 2) Desconocer o ratificar la elección del elector de partido. La resolución de la junta no admitía recurso.</p> <p>3 y 4) Privar de voz y voto al delincuente o al calumniador.</p>
<p>d) En las cortes:</p> <p>1) Dudas sobre la legitimidad de los poderes y calidades de los diputados.</p>	<p>d) En las cortes:</p> <p>1) Desconocer o ratificar el nombramiento de diputado. La resolución de las juntas preparatorias sería definitiva.</p> <p>Ahora bien, la resolución de las impugnaciones se efectuaba en el grado correspondiente. De igual forma era facultad de los diputados integrantes de las Cortes atender las inconformidades presentadas.</p>

⁶ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, *Evolución y perspectiva del derecho electoral mexicano. La justicia electoral*, tesis de doctor en Derecho, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Derecho, 1998, Tabla 1.

En la Instrucción que deberá observarse para la elección de diputados de Cortes de 1810, se señala en su capítulo IV lo siguiente:

“Art. VIII. En este día se leerá el informe, y después se cumplirán todas las formalidades establecidas anteriormente para las juntas parroquiales y de partido, y se preguntará por el presidente de la junta si hay alguno que tenga que exponer quejas relativas á cohecho ó soborno, procediendo en todo como ya queda prevenido [“La Junta resolverá lo más conveniente”, señala este mismo documento en su capítulo III, art. VII].”

Instrucciones que deberá observarse para la elección de diputados de Cortes, México, reimpresión de la Casa de Arizpe, 1810, 20 p. Biblioteca Nacional, México, Fondo Reservado, Colección Lafragua, Misc. V. 167, pp. 14 y 11.

⁷ El modelo de utilizar cuadros presentado por José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, se usará durante el desarrollo del presente capítulo cuando así se estime pertinente para efecto de obtener una mejor comprensión acerca de la justicia electoral en los ordenamientos constitucionales y legales del periodo histórico que se analiza.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

96

Por lo que puede advertirse, la resolución de las impugnaciones se efectuaba en el grado correspondiente. Es importante destacar que durante este periodo del siglo XIX la solución de las controversias electorales respecto de la designación de sus integrantes correspondía al Poder Legislativo, lo cual se refleja en la Constitución de 1824 y en las posteriores Constituciones (con excepción de las ya referidas Siete Leyes Constitucionales), que de algún modo continuaron con la tendencia española implementada en la Constitución de Cádiz de 1812, relativa a que el Poder Legislativo fuera la única instancia facultada para calificar como último recurso las elecciones de sus integrantes (situación que como ya se precisó con anterioridad finalizó en 1993, más de un siglo y medio después). Javier Patiño Camarena afirma

...entre las razones que explican el porqué durante dicho periodo se optó por el sistema de la autocalificación, cabe señalar, en primer término, que ello obedeció a que dicho sistema se armoniza adecuadamente con los principios esenciales de la forma de gobierno presidencial, que se caracteriza porque en él cada uno de los poderes públicos tienen vida constitucional independiente y sobre todo porque se consideraba que dicho sistema coadyudaba al propósito de consolidar la autonomía del Poder Legislativo, lo que reviste particular importancia toda vez que le corresponde a las cámaras, y en su inicio a los Colegios electorales, el ejercicio de importantes atribuciones soberanas.⁸

Así como la nueva nación comenzaba a dar sus primeros pasos en la vida electoral y ya se gestaba el nacimiento de la justicia electoral, de igual manera comenzaba a dar sus primeros tropiezos en la vida política y social. Estos desaciertos, muchos de ellos desencadenados por los propios mexicanos, pero también algunos provocados por países extranjeros o auspiciados por anquilosadas corporaciones de la época colonial, serán quienes marquen el destino de México en estos primeros cien años de vida independiente. Por ello es pertinente seguir una cronología basada en los ordenamientos constitucionales y en las principales leyes de carácter electoral expedidas durante este periodo.

⁸ Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 464.

2. Etapa de 1821 a 1824

Al otro día de lograda la independencia salieron a flote las dificultades políticas: inexperiencia de los criollos en la administración pública; inclinación de los caudillos menores a convertirse en reyezuelos de las zonas donde habían luchado; deseos de los caudillos mayores de ser reyes o presidentes del nuevo país; guerra de partidos (falta completa de entendimiento entre monarquistas y republicanos, militares y civiles, clérigos y burócratas); desinterés político de la gran masa de la población; vehemencia política aguda de la minoría y en especial de la clase media.

Luis González,
El periodo formativo, Historia mínima de México.

La Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, instalada el 28 de septiembre de 1821 tuvo como atribuciones elegir a los miembros que conformarían la Regencia y fijar las bases para la convocatoria y las elecciones del Primer Congreso Constituyente Mexicano, encargado de hacer la Constitución política y decidir los símbolos nacionales (escudo, bandera). Los aspectos más importantes de la *Convocatoria a Cortes* de 17 de noviembre de 1821, fueron, entre otros, los siguientes:

- a) Se establecía que la elección de diputados era indirecta de quinto grado, ya que primero se efectuaba la elección de ayuntamientos mediante una elección indirecta de segundo grado, después los integrantes de los ayuntamientos deberían nombrar a los electores de partido, quienes a su vez designaban a los electores de provincia, los cuales finalmente elegían a los diputados;
- b) Se exigían ciertas cualidades en los candidatos a diputados, toda vez que las necesidades del país requerían que el Congreso Constituyente se conformara con sujetos instruidos en determinados asuntos, y
- c) Se establecía que los diputados trabajaran en dos salas para que las propuestas de una sala fueran revisadas por la otra.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

98

En cuanto a la justicia electoral de la *Convocatoria a Cortes*,⁹ se desprende de la existencia de las siguientes impugnaciones, la instancia competente para resolverlas y sus respectivos efectos:

Impugnaciones	Efectos de las resoluciones
Ayuntamientos. 1) Dudas sobre la elección.	Ayuntamientos. 1) Eran resueltas sin más trámite.
Diputados. 1) Dudas sobre la elección de electores de partido y provincia. 2) Calificación de diputados. La soberana Junta funcionaría como comisión instaladora y examinaría las credenciales que serían calificadas por los presuntos diputados en juntas preparatorias.	Diputados. 1) Serían resueltas por las juntas electorales de partido y provincia sin más trámite. 2) La resolución se presumía definitiva (no se establece).

Ahora bien, en relación con la celebración de los comicios, Vicente Riva Palacio destaca que

...las elecciones se verificaron si no con absoluta regularidad sí con perfecta calma... La irregularidad consistió en que algunas se hicieron con arreglo a la Constitución española; otras de conformidad con la convocatoria de la Junta y las últimas por disposiciones de la misma Junta... pero esta variedad en el modo de elegir no alteraba en el fondo el principio democrático de los comicios que de un modo o de otro tuvieron un carácter popular.¹⁰

El Primer Congreso Mexicano (integrado por 162 diputados y 29 suplentes) fue inaugurado por Agustín de Iturbide el 24 de febrero de 1822. La mayoría de los diputados eran criollos, cuyas ideas se inclinaban hacia una forma republicana de gobierno, en contraste con los diputados monárquicos, que a su vez se dividían en borbonistas e iturbidistas. Mientras esto sucedía en México, en ese mismo mes y año, las Cortes Españolas decidieron anular el Tratado de Córdoba, por ilegítimo y nulo, no reconocer la firma del virrey Juan O'Donojú en ese documento

⁹ "Convocatoria a Cortes, 17 de noviembre de 1821", *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, recopilación y estudio introductorio de Antonio García Orozco, 3ª ed., México, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, 1977, 2 vols., tomo I, anexos, pp. 152 y 153.

¹⁰ Riva Palacio, Vicente, *México a través de los siglos*, 17ª ed., México, Cumbres, tomo VII, p. 52.

ni la independencia de México. Para hacer frente a esta situación, el 18 de mayo de ese año, el Congreso Constituyente proclamó la independencia absoluta de México y nombró como emperador a Agustín de Iturbide, llamado a partir de entonces Agustín I.¹¹ Con el imperio de Iturbide inicia el grave problema referente a la falta de continuidad en los mandatos de los gobernantes, ya que por diversas circunstancias no concluían los periodos para los cuales fueron electos o designados, situación que afectó la consolidación de México como nación independiente.

En octubre de 1822 el emperador Agustín de Iturbide determinó disolver el Congreso y crear una Junta Nacional Instituyente, la cual se reservó el derecho de efectuar la designación de sus integrantes a fin de conformar un Congreso acorde a sus intereses personales. Dicha Junta estuvo integrada por 45 hombres, quienes tenían encomendada la función de elaborar una Constitución y de organizar las elecciones; para tal efecto la Junta emitió el 21 de febrero de 1823 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, mediante el cual se ponía fin a la vigencia de la Constitución de Cádiz y que en materia de justicia electoral establecía las mismas impugnaciones, instancias competentes y efectos que en el caso de la Convocatoria a Cortes de 17 de noviembre de 1821.

Para contrarrestar los excesos cometidos por Agustín de Iturbide, se promulgó el Plan de Casa Mata el 1º de febrero de 1823, en donde se proponían las siguientes cuestiones:

1. Rechazar el imperio de Iturbide
2. Elegir un nuevo Congreso
3. Reconocer a las provincias independientes en las que se dividió el país

Ante la situación de inconformidad prevaleciente derivada del Plan de Casa Mata, el emperador se vio en la urgente necesidad de expedir, el 4 de marzo de 1823, un decreto para instalar nuevamente el Congreso, instancia ante la cual presentó su abdicación el 20 de marzo de 1823. Es interesante resaltar la opinión de Cecilia Sheridan Prieto, al señalar que

¹¹ Agustín de Iturbide enfrentará uno de los más graves problemas del país: después de más de diez años de lucha, la economía de todo el país estaba en bancarrota, más de una décima parte de la población había fallecido durante la guerra, la Hacienda pública no poseía los recursos mínimos para poder iniciar su labor administrativa y aún existían grupos que deseaban la reinstalación del gobierno español. Las pugnas entre federalistas y monarquistas tampoco permitían una estabilidad en el nuevo gobierno.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

100

... la principal consecuencia del Plan de Casa Mata fue el nacimiento del federalismo mexicano, el cual se derivó propiamente como respuesta a dos cuestiones básicas: el desconocimiento del imperio de Iturbide, así como la reinstalación del Congreso y la exigencia de que convocara a uno más representativo.¹²

El Congreso determinó establecer un gobierno provisional a cargo del Supremo Poder Ejecutivo, por medio de un triunvirato integrado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. Al encontrarse ausentes los dos primeros, se eligieron como suplentes a Mariano Michelena y José Miguel Domínguez. El 17 de junio de 1823, el Congreso emitió el decreto que instituyó las Bases para las elecciones del nuevo Congreso Constituyente, de las cuales destacaban, entre otras, el establecimiento de un sistema de elección indirecto de tercer grado, la asignación de un diputado por cada 50,000 habitantes, o por cada fracción que excediera de 40,000, y que las elecciones se efectuarían en juntas primarias o municipales; secundarias o de partido y de provincia.¹³ En cuanto a la justicia electoral de las referidas Bases se desprenden las impugnaciones, instancias competentes y efectos, que son del orden siguiente:

Impugnaciones	Efectos de las resoluciones
1) En la junta primaria A) Denuncia por cohecho o soborno para que la elección recayera en persona determinada. B) Dudas sobre si en alguno de los ciudadanos concurrían los requisitos para votar.	1) En la junta primaria A) Privar de voz activa y pasiva a los delincuentes y a los calumniadores. La calificación emitida por el presidente y escrutadores. No se admitía la interposición de recurso posterior. B) La resolución se dictaba en el acto por el presidente y escrutadores.
2) En la junta secundaria A) Denuncia y dudas igual que en la junta primaria. B) Examen sobre los testimonios de los nombramientos de los electores de la junta primaria.	2) En la junta secundaria A) Igual que en la junta primaria. B) Desconocer o ratificar el nombramiento del elector primario. El juez de la junta en calidad de presidente de la junta electoral decidía de manera definitiva.
3) En la junta de provincia A) Denuncia y dudas igual que en el partido. B) Examen sobre las actas de las elecciones de los electores de partido.	3) En la junta de provincia A) Igual que en la junta secundaria. B) Desconocer o ratificar al elector de partido. El intendente de la provincia, en calidad de presidente de la junta electoral, resolvía de manera definitiva.

¹² Sheridan Prieto, Cecilia, "La Construcción de una nueva nación, 1823-1828", *Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 5, p. 146.

¹³ Vid. "Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso, 17 de junio de 1823", García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, tomo I, anexos, pp. 154-157. Es importante señalar que en este documento se enumeran las provincias

Las elecciones para integrar el nuevo Congreso se celebraron entre el 3 y el 17 de agosto de 1823. El primer Congreso Soberano de México¹⁴ concluyó sus funciones el 30 de octubre de ese año, mientras que el Congreso recientemente designado se instaló formalmente el 7 de noviembre de 1823. El Congreso inmediatamente se apresuró a redactar el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, la cual fue publicada el 31 de enero de 1824. Al respecto, cabe destacar que no era propiamente la Constitución definitiva, pero aseguró el camino para el establecimiento del federalismo. En el artículo 9° del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, se regulaba lo referente a la división de poderes; en los artículos 10°, 11° y 12° se abordaba lo atinente al Poder Legislativo en cuanto a su conformación y a la forma de elegir a sus integrantes, mientras lo relativo al Poder Ejecutivo se encontraba previsto en el artículo 15°.

3. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

La fecunda labor de este Congreso quedó plasmada en una Constitución totalmente adecuada para la nueva nación (aunque tomaba elementos de las Constituciones norteamericana, francesa y gaditana). Esta Constitución fue votada el 3 de octubre de 1824 y promulgada al día siguiente, dando origen a los Estados Unidos Mexicanos bajo un sistema federal con 19 estados, 5

que participarían en estas elecciones: California Alta, California Baja, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guadalajara, León (Nuevo Reino de), México, Nuevo México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Santander [Tamaulipas], Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tejas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Se advierte que en caso de que las Provincias de Guatemala permanezcan unidas a México, estarán comprendidas las siguientes regiones: Chiapa, Chimaltenango, Chiquimula, Comayagua, Costa Rica, Escuintla, Goatemala, León de Nicaragua, Quesaltenango, San Miguel, San Salvador, Sololá, Sonsonete, Suchitepec, Tegucigalpa, Totonicapan, Verapaz y Zacatepeques. Como puede advertirse, las Provincias de Guatemala comprenden a los actuales países de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y el estado mexicano de Chiapas. Se ha respetado la ortografía original del documento. *Cfr.* con el cuadro del capítulo anterior sobre *La Constitución de Cádiz*. Véase anexo I-D.

¹⁴ Este Primer Congreso Soberano de México inició sesiones en febrero de 1822, fue inaugurado por Iturbide, quien después lo disuelve en octubre de ese año, y cinco meses después lo reinstala.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

102

territorios y un Distrito Federal. Se facultó a cada estado para elegir gobernador y asambleas legislativas propias.

En el artículo 7° de la Constitución de 1824 se indicaba que el Poder Legislativo se depositaba en un Congreso General dividido en dos Cámaras, la de Diputados y de Senadores. Los numerales 16° y 17° abordaban lo referente a que los diputados se elegirían en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los estados mediante un sistema electoral indirecto en juntas electorales, en tanto que los artículos 19° al 23° consignaban los requisitos para ser diputado. En el numeral 25° se regulaba lo conducente a la forma de elegir a los senadores por parte de las Legislaturas locales, y en los artículos 28° a 35° se establecían los requisitos para ser senador.

Por lo que respecta a la elección de presidente, vicepresidente y ministros de la Suprema Corte, aquella era efectuada por las Legislaturas locales por mayoría de votos, y en el caso de que no se lograra la mayoría, la Cámara de Diputados determinaba lo que más conviniera. La calificación electoral correspondía a cada Cámara respecto de sus elecciones, mientras que a la de Diputados correspondía la calificación de la presidencial, vicepresidencial y la de los ministros de la Suprema Corte, lo cual nos permite afirmar que mediante este primer ordenamiento constitucional se continuó con la tendencia de la Constitución de Cádiz referente a la autocalificación de las elecciones.

En cuanto al ámbito electoral, es necesario destacar que en el artículo 9° de la Constitución de 1824 se indicaba que las cualidades de los electores se prescribirían constitucionalmente por las legislaturas de los estados, a las que también correspondería reglamentar las elecciones conforme a los principios previstos en la propia Constitución. Por lo que respecta a la justicia electoral, en esta Constitución Federal de 1824 se encontraban contempladas las impugnaciones surgidas de la duda sobre las elecciones de diputados, senadores, presidente, vicepresidente y ministros de la Suprema Corte, por lo tanto la instancia competente debía resolver en el sentido de anular o validar la elección.

Es importante precisar que a partir de la Constitución de 1824 se implementó una clara y manifiesta supremacía del Poder Legislativo, lo que dio lugar a que los titulares del Poder Ejecutivo tuvieran que solicitar al Congreso la aprobación de facultades extraordinarias para poder gobernar. En la primera elección presidencial celebrada de conformidad con esta Constitución (previo cómputo de los votos estatales por parte del Congreso) resultaron electos Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo, como presidente y vicepresidente, respectivamente.

Sólo se debe puntualizar que esta Constitución mantuvo como religión de Estado a la católica, y prohibió el ejercicio de cualquier otra, lo cual comenzó a ser un motivo de inconformidad entre algunos ciudadanos. La explicación es que en ese momento se trataba de conseguir el reconocimiento de México como nueva nación, y el poder que ejercía el Estado Vaticano en el resto del mundo era digno de tomarse en cuenta.

4. Etapa de 1824-1836

Durante el gobierno de Guadalupe Victoria se logró el reconocimiento de la independencia mexicana por parte de los Estados Unidos de América, Gran Bretaña y algunos países sudamericanos, como Chile, Colombia y Perú. El reconocimiento británico sirvió para que México obtuviera un par de préstamos, que le permitieron a Guadalupe Victoria pagar con puntualidad los sueldos del ejército y de los empleados del gobierno. También tuvo que enfrentar un intento español por reconquistar su antigua colonia en 1825, y tras este fracaso, se decretó la primera expulsión de españoles residentes en México. Las creaciones de las logias de rito escocés (de tendencias centralistas) y de rito yorkino (de tendencias federalistas y auspiciado por el recientemente nombrado embajador estadounidense, Joel R. Poinsett) serán también parte esencial de la vida política del país durante el gobierno de Guadalupe Victoria, sobre todo a partir de las elecciones de 1826,¹⁵ hasta que el levantamiento del vicepresidente Bravo, con apoyo de los escoceses, es sofocado por Vicente Guerrero, quien es líder de los yorkinos, en 1827.¹⁶ Estos enfrentamientos pre-

¹⁵ En opinión de Cecilia Sheridan "...desde el proceso electoral para elegir diputados y senadores en 1826 se notó claramente que todos tenían en la mira las elecciones presidenciales de 1828, tomando en cuenta que el partido triunfante determinaría el victorioso para el siguiente cuatrienio ejecutivo. La politización se había acelerado con la publicación de folletería, periódicos y hojas sueltas que se vendían como pan caliente en las esquinas...". Sheridan Prieto, *op. cit.*, p. 159.

¹⁶ Pese a esta campaña militar en la que logra exiliar al vicepresidente Bravo y algunos de sus seguidores, los yorkinos no confiaban en Guerrero para ocupar la candidatura a la presidencia de la República, por su falta de preparación, por lo que eligieron al ministro de Guerra, Manuel Gómez Pedraza, para dicho cargo, pues contaba con el antecedente de haber sido diputado novohispano en las Cortes de Cádiz de 1821, desempeñaba un cargo de ministro en el gobierno de Victoria y pertenecía a la clase criolla educada. Muchos consideraban que Gómez Pedraza podría acabar con las logias y restablecer el orden constitucional que marcaba el documento de 1824.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

104

sagiaban los problemas que se presentarían en las elecciones del año siguiente, las cuales

...se complicaron al presentar algunos estados sus propios candidatos. San Luis Potosí propuso a Ignacio López Rayón como Presidente y a Jacobo Villaurrutia como vicepresidente. Chiapas apoyaba a Rayón con Juan Pablo Anaya y se rumoraba que Ramos Arizpe influiría en Coahuila-Texas a favor de Michelena. Los yorkinos tardaron en decidir su candidato a la vicepresidencia y al final propusieron a Anastasio Bustamante. A pesar de ello, cuando el primero de septiembre de 1828 el Congreso General procedió a abrir los votos de las legislaturas de los estados —que eran las que votaban para elegir al ejecutivo—, se dieron cuenta de que al final, los votos favorecían la candidatura de Gómez Pedraza. Sin duda, el temor al progreso de la revolución los había decidido por quien parecía garantizarles que la impediría. Votaron por Pedraza: Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tabasco, Veracruz y Zacatecas. Durango se abstuvo y los demás votaron por Guerrero. La desilusión de los yorkinos se convirtió de inmediato en deseos de venganza. De esa manera, la “baja democracia” —como llamaba Zavala a los yorkinos radicales por favorecer la igualdad de las clases sociales— de inmediato desafió el resultado y decidió romper el orden constitucional.¹⁷

En los primeros días de diciembre de 1828 se sucedieron la toma del edificio de la Acordada, el motín del Parián, la renuncia a la presidencia del propio Gómez Pedraza y la presión de los yorkinos porque se declarara presidente electo a su candidato (Guerrero). El primero de enero de 1829, un nuevo Congreso reunido se enfrentó a la delicada situación, pues sin facultades constitucionales para el caso, el 9 de enero el Congreso terminó por declarar presidente a Guerrero y vicepresidente a Bustamante, tras aceptar la renuncia de Gómez Pedraza, cuya elección fue anulada por el Congreso, “cediendo al clamor popular”. De esta manera culminaba la total violación de la Constitución de 1824, y el régimen quedaría marcado por la ilegitimidad. Así terminaba su gobierno

¹⁷ Sheridan Prieto, *op. cit.*, p. 159.

el presidente Victoria, con un rotundo fracaso en la sucesión pacífica de la presidencia, con una sublevación militar en su contra, con un abandono a las leyes y, por lo tanto, con una anarquía generalizada en el país. Por si fuera poco, existía la amenaza de España de volver a intentar reconquistar México, la cual sucedió entre julio y septiembre de 1829.

Aunque los yorkinos fracturaron el orden establecido por la Constitución para la elección presidencial de 1829 y agitaron la estabilidad del país, también es digno mencionar que propusieron algunas reformas en diversos ámbitos, incluso en el electoral, pues

...proponían las elecciones directas —que eliminaban estos peldaños [elecciones de parroquia, partido y provincia— para establecer la fórmula: un ciudadano, un voto. Aunque esta propuesta electoral no prosperó, bien habla de que las intenciones de los yorkinos era incorporar a las clases populares al sistema político mexicano.¹⁸

El 4 de abril de 1829 Guerrero asume la presidencia de una República con graves problemas económicos y amenazas de invasión española. Por un lado se aplican radicales reformas fiscales que gravaban a los contribuyentes mexicanos y se facultaba al gobierno nacional para cobrar las contribuciones directamente sin intermediarios; y por otro lado Guerrero obtiene del Congreso facultades extraordinarias para preparar la defensa de Tampico contra la invasión española, a través de la movilización de tropas de ejército y milicias de los estados. Se genera descontento entre los estados y los sectores acaudalados de la sociedad, pues lo acusan de intentar convertirse en dictador, y finalmente provocan su caída en diciembre de ese año, por medio del Plan de Jalapa, pronunciado por el vicepresidente Anastasio Bustamante. El 16 de diciembre Guerrero sale hacia el sur del país para combatir a los sublevados, y solicita al Congreso designar a José María de Bocanegra como presidente interino, el cual sólo gobierna unos cuantos días, hasta que se da el golpe militar, y un Consejo de Gobierno, designado por el Congreso, asume el Poder Ejecutivo. Los miembros de este consejo de gobierno son Pedro Vélez, Luis Quintanar y Lucas Alamán,

¹⁸ *Ibidem*, p. 165. No olvidemos que se imponían ciertos requisitos para poder votar, y para la elección de diputados se celebraban juntas primarias, secundarias y de provincia.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

106

quienes gobiernan del 23 al 31 de diciembre de 1829, hasta que el 1° de enero de 1830 entregan la presidencia a Bustamante. Anastasio Bustamante se apoya en Lucas Alamán (quien también fue diputado novohispano en Cádiz), quien disciplinó al ejército, saneó las finanzas públicas, renegoció la deuda externa e interna y, sobre todo, obtuvo el control del Congreso nacional, al presionar a varios diputados y senadores para que renunciaran a su curul, o bien, fueran expulsados del país. Otra de las medidas de Alamán fue restringir en las elecciones la participación política de los grupos populares, medida que también fue apoyada por uno de los principales ideólogos del liberalismo en la primera mitad del siglo XIX: José Ma. Luis Mora.

Alamán y Mora concordaban en que era necesario restringir el derecho a elegir y a ser elegido a los “propietarios”, es decir, a los dueños de ranchos y haciendas, a los medianos y grandes comerciantes, a los dueños de talleres e industrias, y también a los profesionistas, como los abogados, los médicos y militares, y a los maestros de letras que contaban con la suficiente ilustración para opinar y debatir sobre la vida pública de la nación.¹⁹

El 12 de julio de 1830 se expidieron las Reglas para las Elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República. Al efecto, se estableció un procedimiento más eficaz para el empadronamiento de los ciudadanos, pues el ayuntamiento designaba a un comisionado por manzana o sección, el que un mes antes de la elección entregaba a los ciudadanos —sólo los que tuvieran derecho a sufragar— un documento que tendría el carácter de boleta y de documento de identificación,²⁰ además de que se prohibía el voto a los eclesiásticos regulares, a los presos, a los

¹⁹ Serrano, José Antonio, “Rumbo al fracaso del primer federalismo. 1829-1835”, *Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 5, p. 172.

²⁰ El artículo 13 describe el tamaño de la boleta y los elementos que incluía

13. Las boletas se formarán de un cuarto de pliego de papel, en que se escribirá por una cara lo siguiente:

Elección de diputados al congreso general para los años de

Parroquia N

Manzana núm Sección núm

Ciudadano N (*EL QUE RECIBE LA BOLETA*).

El artículo 26 señalaba que ningún ciudadano podía votar sin boleta legítima, o en

procesados criminalmente y a los deudores quebrados (artículo 35°).²¹ Contra los actos o irregularidades del comisionado procedía un recurso ante la junta de manzana.

Los órganos electorales eran la junta electoral de manzana o sección, integrada por nueve vecinos más el comisionado, y las juntas secundarias, presididas por el gobernador o jefe político y todos los electores primarios.

El procedimiento de votación seguía siendo indirecto, los ciudadanos no podían votar fuera de su sección o manzana. Los electores secundarios elegían a dos diputados por el Distrito Federal y uno en los territorios. Los diputados eran electos por mayoría absoluta de votos y en caso de no obtenerse ésta, se elegía de entre los dos candidatos con mayor número de votos. De las Reglas para la Elección de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, se desprenden las siguientes impugnaciones:

- a) Recurso contra la negativa de expedir la boleta para votar.
- b) "Duda" sobre la legitimidad de la boleta y del derecho de voto del individuo que la presentaba.
- c) Excusa para desempeñar los cargos de comisionado, presidente o secretario de la junta electoral.
- d) Se establecen conductas que tipificadas como delitos electorales, las que procedían con la simple acusación de los integrantes de la junta electoral.
- e) Por falta de legitimidad del elector primario.

Ahora bien, los efectos de las resoluciones eran del orden siguiente:

otra manzana o sección que no sea la de su vecindad, y en el 27 se refiere la manera en que se realizará la votación.

27. La votación se hará dictando cada ciudadano en voz alta el nombre del individuo á quien dá su voto, y escribiéndolo uno de los secretarios en el reverso de la boleta, al mismo tiempo que otro lo hará en una lista general, poniendo lo siguiente: El ciudadano N. votó al ciudadano N. (Aquí el nombre).

28. El secretario que escriba el nombre en la boleta, firmará al calce de ella, y lo mismo harán en la lista general los que la escriban.

Vid. "Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República", Legislación electoral mexicana, op. cit., tomo I, anexos, pp. 158 y 160.

²¹ *Ibidem.*

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

108

- a) La junta electoral podía otorgar la boleta o ratificar la negativa.
- b) La duda era resuelta por la junta conforme a la Constitución y a la ley. En caso de ser ilegal, era declarada nula por la junta secundaria (artículo 25°).
- c) Respecto al cargo de comisionado, el ayuntamiento resolvía lo conducente, y de los otros nombramientos, la junta electoral.
- d) La nulidad o validez de la elección.

Debido al descontento popular por las medidas de Anastasio Bustamante y las restricciones que hace Alamán al voto, Guerrero se subleva en la Costa Chica, Tierra Caliente, Oaxaca, Michoacán, Jalisco y Colima, pero es capturado y asesinado en febrero de 1831. A la muerte de Guerrero, Santa Anna se levanta en armas contra Bustamante, mientras que Gómez Pedraza pretende regresar a México (hacia esas fechas Santa Anna lo había declarado enemigo del gobierno, por lo cual no puede desembarcar y se va a Nueva Orleans). Algunos inconformes con el gobierno de Bustamante deciden esperar las elecciones de 1832 para poner fin a esa administración e impulsar a su candidato, Manuel Mier y Terán; sin embargo, éste se suicida, y entonces el apoyo se le otorga a Santa Anna. Bustamante trata de controlar la sublevación, pero ésta ya se ha extendido por varios estados del país. El 2 de enero de 1832, Santa Anna se pronuncia en Veracruz por el regreso de Gómez Pedraza para concluir el periodo de gobierno. En la hacienda de Zavaleta, Santa Anna y Bustamante pactan, con Gómez Pedraza como testigo de honor, la amnistía "u olvido general" de lo pasado en 1828, a fin de que Gómez Pedraza ocupara la presidencia de la República en los pocos meses que faltaban para cumplir el cuatrienio legal de la segunda presidencia, es decir, el periodo entre el 1° de abril 1829 y el 31 de marzo de 1833. Gómez Pedraza toma posesión del cargo en la ciudad de Puebla el 24 de diciembre de 1832, y entra en la capital el 3 de enero de 1833. Ejerció el cargo hasta el 3 de abril de 1833, cuando hace entrega del mismo a Valentín Gómez Farías, quien es el vicepresidente y ejerce en ausencia de Antonio López de Santa Anna, quien había sido electo presidente de México.

Gómez Farías asume el cargo de manera interina, y retoma algunos de los temas que desde que era diputado por Zacatecas había proclamado: reforma a la Constitución de 1824, abolición de los fueros eclesiásticos y militares, y desamortización de los bienes de manos muertas. Los afectados reaccionaron de manera inmediata, por lo cual Santa Anna salió a combatirlos. Para octubre de 1833, los

legisladores, con el apoyo de Gómez Farías, publicaron una serie de leyes que modificaban aspectos del gobierno eclesiástico: supresión de la obligación civil de cumplir los votos eclesiásticos, cierre de la Universidad Pontificia de México, venta de los bienes de los misioneros de San Camilo y la abolición de la coacción civil para pagar los diezmos. En caso de no acatar las disposiciones del gobierno, las autoridades de la Iglesia tenían que salir del país (Ley del Caso); aunque la Cámara de Diputados las aprobó, la de Senadores las rechazó.

Una vez que Gómez Farías ataca a la Iglesia, ahora emprende la reforma de la milicia: con la finalidad de crear un ejército pequeño y que las guardias cívicas quedaran como garantes de la seguridad pública. Esto provocó la ruptura entre Santa Anna y Gómez Farías. Poco a poco Gómez Farías se va quedando sin apoyo, y llega a tal grado esta situación, que decide pedir una licencia para separarse del cargo, mientras que Santa Anna trata de evitar mayores cambios legislativos, al vetar las reformas al Ejército y a la Iglesia, alentando los pronunciamientos militares contra el Congreso y termina por clausurar las sesiones de la Cámara de Diputados; se lanza el Plan de Cuernavaca el 25 de mayo de 1833, a través del cual se exigía la derogación de las reformas emitidas por Gómez Farías. Los gobiernos de varios estados se opusieron al cierre del Congreso y acusaron a Santa Anna de pretender anular el federalismo e instaurar una dictadura militar. Estos hechos presagiaban una nueva guerra civil; sin embargo, el ejército reaccionó rápidamente y derrotó a los estados sublevados, como Querétaro, Michoacán, Jalisco, Guanajuato, San Luis Potosí, Puebla, Oaxaca, Chiapas y Yucatán. Zacatecas no movilizó tropas en esta ocasión, pues temía cargar de nuevo con todo el peso del levantamiento, como ocurrió en 1832. José Antonio Serrano señala que "... algunos grupos políticos nacionales y regionales no apoyaban las medidas que había impulsado el Congreso de 1833-1834, y consideraban necesario convocar un nuevo órgano legislativo que modificara el sistema político del país" .²²

Debe destacarse que desde esta época ya se trataba de limitar la participación de la Iglesia en la vida política del país, pues no sólo controlaba buena parte de la riqueza de la nación, sino que desde la Constitución de Cádiz se utilizaba la distribución demográfica de las diócesis para llevar a cabo las elecciones, ya sea por medio de las parroquias o partidos, pues era al término de las actividades religiosas que se convocaban a las elecciones y se reali-

²² Serrano, *op. cit.*, p. 180.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

110

zaban las explicaciones de cómo funcionarían, además de que no se prohibía la participación de religiosos como sujetos a ser electos (en las Reglas para la Elección de Diputados y de Ayuntamientos de 1830 se prohibía la participación de eclesiásticos regulares). Quizá en recordatorio de las brillantes participaciones de los religiosos que fueron diputados en Cádiz.

5. Elecciones en 1834

En 1834 Santa Anna decide realizar las elecciones de diputados y senadores,²³ para tal efecto, la Secretaría de Relaciones envió a los gobiernos de los estados una circular que contenía los principios para realizar las elecciones, en donde se otorgaban amplias facultades a los gobiernos estatales para efectuarlas, siempre apegadas a la Constitución de 1824, y una de las disposiciones más importantes fue la de permitir a los elegidos contar con amplias facultades para actuar, lo cual era anticonstitucional; apoyados en esta idea, varios estados, como Jalisco, Veracruz, Querétaro y el Estado de México, interpretaron que no sólo se trataba de

reformular la Constitución de 1824, sino elaborar una nueva bajo principios diferentes. Santa Anna trató de reprimir el movimiento. El presidente mantenía que sólo eran necesarias algunas reformas a la constitución vigente para que el sistema federal funcionara de manera adecuada, y el 15 de octubre hizo la declaración más trascendente en ese sentido. Según ésta, el gobierno no reconocía en las juntas electorales otras facultades que las determinadas por la Constitución de 1824 y por lo tanto no podían otorgar a los elegidos más que las prescritas por ella.²⁴

²³ El 8 de agosto de 1830 el presidente de la República publicó la Circular Relativa al Padrón para Elección de Diputados y Prevenciones en Cuanto á Vagos, Casas de Prostitucion, de Juego ó Escándalo, y Acerca de la Educación de la Juventud, en la cual se advierte que sólo podrán votar los ciudadanos que comprueben un modo honesto de vivir, no así los presos y vagos (mayores y menores de edad), quienes deberán aprender un oficio o permanecer en las escuelas públicas del Ayuntamiento. García Orozco, A., *Legislación electoral mexicana*, tomo I, anexos, pp. 160 y 161.

²⁴ Soto Cedeño, Reynaldo, *La primera república centralista 1835-1842, Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 5, p. 184.

Las elecciones se realizaron sin mayores contratiempos, y el grupo centralista logró ocupar casi un 25% del total de congresistas; este Congreso comenzó a funcionar en enero de 1835, y durante los primeros cinco meses de labores se logró cancelar gran parte de la legislación reformista, se redujo la milicia cívica y se nombró una comisión para reformar la Constitución de 1824, con la limitación consistente en que se impedía cambiar el sistema de gobierno. Al prever Santa Anna que resultaría difícil contener a los centralistas del Congreso, en enero, se retiró a su hacienda en Veracruz y el Congreso nombró a Miguel Barragán como presidente interino.

Se considera que fueron dos los procesos que aceleraron el cambio de sistema; uno de ellos fue la derrota de Zacatecas, principal fuerza del federalismo. En marzo de 1835 el Congreso Nacional ordenó la reducción de la milicia cívica, ante lo cual se opuso el Congreso de Zacatecas y solicitó su anulación; mientras que la milicia zacatecana se aprestaba para resistir, Santa Anna de regreso en la capital, pidió al Congreso Nacional el mando del ejército para castigar a los zacatecanos. Santa Anna ocupó Zacatecas el 10 de mayo de 1835, sin mayor resistencia, con lo cual dio un fuerte golpe a los federalistas, y dejó abierta la puerta a los centralistas, quienes vieron la posibilidad de un apoyo en el caudillo veracruzano.

El otro proceso, más amplio y de mayor impacto, sería llevado a cabo en los ayuntamientos de las ciudades principales de los estados, en particular en los del centro del país (Veracruz, Estado de México, Morelos), y se extendió entre las pequeñas comunidades y los pueblos indígenas. Un ejemplo de este proceso lo constituye el pronunciamiento por el centralismo ocurrido en el Ayuntamiento de la Ciudad de México, el 12 de junio de 1835, en donde “la plebe” es incitada (mediante dádivas) para aclamar el cambio de sistema. Curioso es señalar que las manifestaciones parten de iglesias y conventos hacia el Ayuntamiento de la ciudad (recuérdese que uno de los reclamos para el cambio del sistema es la derogación de las leyes reformistas y de la Ley del Caso que afectaba a la Iglesia).²⁵

²⁵ En su *Diario histórico de México, 1822-1848*, Carlos María de Bustamante relata lo ocurrido la noche del viernes 12 de junio de 1835, cuando un grupo de “ciudadanos” pedía a gritos la instauración del centralismo como forma de gobierno, y se percató de varias “irregularidades” durante este hecho. En un diario de la época llamado *La Oposición. Federación y Unión* (en su primera época), también se hace referencia a este hecho, en donde se advertía la compra de “la plebe” para manifestarse y obligar al Congreso a adoptar el centralismo.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

112

Entre julio y septiembre, el Congreso llega a la conclusión de que éste tiene plenos poderes para variar la forma de gobierno, de tal manera que el 25 de septiembre se publica una ley por la cual “el Congreso general se había convertido en constituyente”; así, “el Congreso, reunido en una sola cámara” sancionó dos leyes importantes: la Ley del 3 de Octubre y la Ley del 23 de Octubre. La primera señalaba que los gobernadores subsistirían en sus cargos, las legislaturas dejarían de existir y serían sustituidas por juntas departamentales, permanecerían en sus funciones jueces y tribunales de los estados y “la administración de justicia no se alteraría hasta la expedición de una nueva ley en la materia”; la segunda ley aprobaba “las Bases de Reorganización de la Nación Mexicana”, que establecía un sistema centralista de gobierno provisional, mientras se redactaba la nueva Constitución, lo cual ocurriría de octubre de 1835 a diciembre de 1836.

Algunos hechos relacionados con el cambio del federalismo por el centralismo son los cambios en la geografía del país: como parte de los castigos impuestos a Zacatecas por pronunciarse contra las medidas del Congreso de 1835, fue la

Hacia las 10 de la noche comenzaron los “léperos” o “plebe” a echar cohetes, sonar tambores y tañer campanas por varios rumbos de la ciudad, precedidos de los alcaldes de los cuarteles, desde las parroquias, como Santo Domingo, San Agustín, San Francisco, Santa Catalina y Salto del Agua, lanzando gritos como “¡Viva la Junta Central!”, “¡Mueran los guajolotes!”, agitando también banderas tricolores. Desde La Ciudadela se oían cañonazos. Con ello comenzaba la asonada y gritería, como estaba acordado con antelación, en la cual el “pueblo” solicitaba el apoyo del Ayuntamiento para cambiar el sistema federal por el centralista. Andrés Quintana Roo, por su parte, asegura que la “plebe” equivocó las “instrucciones recibidas” con anticipación, y en vez de gritar lo que les habían mandado: “¡Viva el sistema Central!” y “¡Mueran los sanculotes!”, gritaban “Viva la Junta Central”, y “Mueran los guajolotes”... Esta asonada duró toda la noche del 12 y terminó hasta el medio día del sábado 13; una vez que se reunió la “plebe” en el Ayuntamiento, crearon una Comisión Encargada para proponer el modo y orden que debe observarse en el pronunciamiento de la capital del Distrito, para que examinase el cambio de sistema y extendieron un impreso en donde solicitan ese cambio. La “plebe” se retiró a las iglesias y conventos a recibir la respuesta aprobatoria que esperaban. Se señala que el Lic. Andrés Quintana Roo, hacia la mañana del sábado 13 de junio, solicitó castigo a los integrantes de este “motín”, pues estaban prohibidas tales reuniones, “aun cuando se verifican sin armas”. *Vid.* Bustamante, Carlos María de, *Diario histórico de México, 1822-1848*, Josefina Zoraida Vázquez y Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva editores, presentación de Andrés Henestrosa, México, CIESAS-Colmex, 2001, 2 v., Cd 2, junio de 1835, del 8 al 14 de junio; *vid.* también *La Oposición. Federación y Unión*, México, primera época, tomo III, número 64, p. 256, 13 de junio de 1835.

mutilación de su territorio en aras de la creación del estado de Aguascalientes, el despojo de armas y municiones, así como la disminución de su milicia cívica.

El cambio de sistema fue el pretexto argumentado por los texanos para separarse de la federación hacia fines de 1835.²⁶ La convención texana, reunida el 3 de noviembre, declaró que el establecimiento del centralismo en octubre rompía el "pacto" con México, por lo que era necesario organizar un gobierno provisional, basado "en los principios de la Constitución de 1824". No fue sino hasta fines de noviembre cuando Santa Anna organiza un ejército para combatir a los insurrectos, y el Congreso mexicano publica una circular en la que se determinaba castigar a los extranjeros que penetraran a territorio nacional con aspecto hostil o armas. Se

²⁶ Debe recordarse que desde 1820 Moisés Austin había solicitado permisos de colonización en el territorio de Texas, pero sería su hijo Esteban quien aprovecharía esta concesión de introducir 300 familias para colonizar ese estado; conforme pasaba el tiempo, las leyes de colonización favorecieron la introducción de nuevas familias anglosajonas en Texas, hasta que para 1826 comenzaron los abusos de los hermanos Edwards en los territorios cercanos a Nacogdoches, y tuvo que intervenir el comandante de las Provincias Internas de Oriente para anular el contrato de colonización con 800 familias anglosajonas. Al año siguiente se promulga la Constitución de Coahuila y Texas, en donde se prohibía de manera absoluta la esclavitud. Este hecho generó descontento entre los colonos, por lo cual Austin tuvo que negociar para que Texas quedara exceptuada de la vigencia de esta ley. Conforme aumentaba el número de colonos, se pretendía la separación de Coahuila y Texas; para 1832 los texanos se unen al plan de Santa Anna, pretendiendo que éste los apoye para crear la Constitución del estado de Texas.

Para 1833 Austin parte rumbo a México, en donde la situación política no es la más adecuada para solicitar la separación de Coahuila y Texas, y sin embargo envía un aviso al ayuntamiento de Béjar para que comiencen a organizar un gobierno local para Texas, que incluye además varias críticas al gobierno de México. Al enterarse Valentín Gómez Farías de ello, ordena su detención a principios de 1834; permanece en México hasta 1835, y cuando por fin regresa a Texas, tiene en mente el deseo de ver libre a Texas del dominio mexicano. Mientras tanto, la reducción de la milicia cívica en marzo de 1835, y el posterior sometimiento de Zacatecas por Santa Anna, provocaron en el gobierno de Coahuila y Texas el temor de ser atacados, por lo cual el colono Williams Travis promovió la expulsión de la tropa mexicana de la provincia con el argumento de que el gobernador Agustín Viesca iba a ser apresado por su adhesión al federalismo, en tanto el congreso del estado autoriza a Viesca a trasladarse de Saltillo a Texas para establecer su gobierno.

Aunque los ciudadanos texanos desconocían los hechos en México y deseaban "permanecer unidos al gobierno federal", Travis logró reunir un grupo armado y atacar el puerto de Anáhuac, en donde se unieron más colonos. Se comenzaron a formar "comités texanos" en Nueva Orleans, Nueva York y otras ciudades norteamericanas, movilizaron voluntarios, armas y dinero, a cambio de recibir tierras en Texas. Los voluntarios quedaban bajo las órdenes de Samuel Houston, mientras que las milicias quedaron al mando de Austin. El 2 de marzo de 1836 se declararon independientes de México. Años más tarde se unieron a los Estados Unidos (1845).

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

114

hizo inevitable la guerra con Texas, y aunque Santa Anna se aprestó a combatirlos a principios de 1836, y logró algunas victorias en Béjar y El Álamo, en abril fue capturado en San Jacinto, por Samuel Houston y obligado a firmar los Tratados de Velasco, en donde México se obligó a retirar sus tropas de Texas y reconocer su independencia (pero se impuso a Texas la condición de permanecer independiente, tanto de México como de Estados Unidos).

Cuando Antonio López de Santa Anna salió para combatir a los texanos a principios de 1836, el Congreso nombró como presidente interino al general Miguel Barragán, quien renunció unas semanas después, y entonces se designó a José Justo Corro. Este Congreso, al que se le otorgaron amplias facultades para actuar, según se desprende de la circular del 9 de julio de 1834, que contenía los principios para efectuar las elecciones, comenzó a funcionar dividido en dos cámaras y se encontraba conformado por 114 personas, 81 diputados y 33 senadores. Una de sus primeras acciones fue el nombramiento de una comisión encargada de reformar la Constitución de 1824. No se debe pasar por alto que el 29 de julio de 1835 el Congreso aprobó un dictamen que contenía las siguientes cláusulas:

1. El Congreso sería Constituyente;
2. El Senado sería la Cámara revisora;
3. Discordando una Cámara de otra se reunirían por dos veces para ponerse de acuerdo.

El 15 de diciembre de 1835 el Congreso expidió las Bases Constitucionales, mediante las cuales se dio por terminada la vigencia de la Constitución de 1824 y se implementó un nuevo sistema centralista de gobierno. Por lo que respecta a las elecciones de diputados y de senadores, se determinó que éstas debían ser reguladas a través de una ley constitucional, y en cuanto a la elección del presidente de la República y de los integrantes del Poder Judicial, se indicaba que aquella debería ser indirecta. El 30 de noviembre de 1836 se expidió la Ley sobre Elecciones de Diputados al Congreso General y de los individuos que compongan las Juntas Departamentales,²⁷ de la cual destacan, entre otras cuestiones, las siguientes:

²⁷ "Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que compongan las Juntas Departamentales", García Orozco, A., *Legislación electoral mexicana*, tomo I, anexos, pp. 161-164. Véase anexo I-D.

- a) Se implementó como requisito para ser diputado el contar con una renta anual de \$1,500 pesos proveniente de capital fijo;
- b) Se establecía como demarcación territorial básica a la sección;
- c) El empadronamiento debería ser realizado por un funcionario del ayuntamiento;
- d) Se otorgó a los ciudadanos que no recibieran boleta la posibilidad de inconformarse, y en caso de no atenderse su solicitud podían acudir ante la junta electoral de la sección, instancia que resolvía en definitiva;
- e) Se determinó imponer una sanción económica a quien no se presentara a votar, y
- f) Se establecieron diversos delitos electorales y sus respectivas sanciones.²⁸

En materia de justicia electoral, se establecían las siguientes impugnaciones:

- a) Revisión de la división territorial en secciones efectuadas por el Ayuntamiento.
- b) Reclamación sobre boletas mal entregadas o que se omitió entregar.
- c) En caso de no integrarse la junta electoral primaria designada por el comisionado, éste podía designar una nueva junta provisional y contra éstos u otros actos podían establecerse dudas.

A) En la Junta primaria

- 1) Reclamos o dudas sobre las boletas y las elecciones.
- 2) Impugnación contra las multas impuestas por la Junta a los electores que no concurrieron a votar. La multa era exigida coactivamente por el Juez del Territorio.

B) En la Junta secundaria

- 1) Calificación de las elecciones primarias.

C) En la Junta Departamental

²⁸ Vid. *supra* cuadro del capítulo II sobre La Constitución de Cádiz.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

116

1. Calificación de la legitimidad de la elección de partido y las dudas y reclamos sobre las mismas.

A su vez, los efectos eran del orden siguiente:

- a) En el primer caso eran en el sentido de alterar o confirmar la división seccional
- b) El comisionado podía en un momento determinado subsanar el error, en caso contrario el ciudadano podía reservarse su queja.
- c) La junta provisional debía resolver las dudas previas a su elección.

A) En la Junta Primaria

1. El presidente y los cuatro secretarios, resolvían los recursos.
2. Sólo se excusaba a los ciudadanos que estuvieran enfermos de gravedad.

B) En la junta secundaria

1. Anular o validar la elección del compromisario.

C) En la junta departamental

1. Anular o validar la elección.

6. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

Es oportuno precisar que la comisión redactora de la Constitución presentó un proyecto en forma de leyes constitucionales, de tal suerte que en cada una de ellas reguló un aspecto específico de la organización constitucional. Esta Constitución es conocida con el nombre de las Siete Leyes, y fue aprobada el 30 de diciembre de 1836. A través de este ordenamiento se estableció el Supremo Poder Conservador, encargado de regular los actos de los otros poderes; además, se limitaron las prerrogativas del Legislativo y del Ejecutivo y se ampliaron las del Poder Judicial; de igual forma, se mantuvo el carácter republicano, representativo y popular, pero con un sistema de centralización del poder, y se dividió la república en departamentos, con funciones restringidas y control desde el centro.

Para Reynaldo Sordo Cedeño, las Siete Leyes reflejaron tres preocupaciones fundamentales: lograr un mejor equilibrio entre los tres poderes, restringir la participación democrática para evitar los excesos de años anteriores y dar mayor estabilidad a las relaciones entre el gobierno nacional y el de los departamentos,²⁹ pues además

...los centralistas estructuraron su proyecto de democracia bajo tres principios: 1) restringir la participación política, por medio de la propiedad o su equivalente en un ingreso por un trabajo o profesión; 2) elegir por mecanismos selectivos a funcionarios de alto nivel; y 3) definir con precisión las responsabilidades en los procesos político-administrativos. El resultado de estas ideas fue un poco contradictorio: por un lado, el sistema se hizo complejo y quienes podían participar en el eran una minoría, pero por el otro se definieron los derechos individuales y los centralistas expidieron las mejores leyes electorales de la primera mitad del siglo XIX.³⁰

En el ámbito electoral es oportuno mencionar que la Constitución de 1836 fue el primer ordenamiento de carácter constitucional que consagró en México los derechos de la ciudadanía, ya que en la Primera Ley Constitucional, en su artículo 8°, establecía como derechos del ciudadano mexicano: I. Votar para todos los cargos de elección popular directa, y II. Poder ser votado para los mismos, siempre que en su persona concurrieran las cualidades exigidas por las leyes.³¹ A su vez, en el numeral 9° se mencionaban como obligaciones particulares del ciudadano mexicano, las siguientes: I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad; II. Concurrir a las elecciones populares, siempre que no se lo impida causa física o moral, y III. Desempeñar los cargos concejiles y populares para los que fuera nombrado, salvo que tuviera alguna excepción legal o impedimento suficiente, calificado por la autoridad correspondiente, según la ley. De igual forma, en el artículo 10° se indicaban los supuestos en los que se suspendían los derechos del ciudadano, y en el artículo 11° los casos en que se perdían totalmente los citados derechos.

²⁹ Soto Cedeño, Reynaldo, *La primera república centralista 1835-1842, Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 5, pp. 188 y 189.

³⁰ *Ibidem*, p. 189.

³¹ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 207.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

118

En la Tercera Ley Constitucional se abordaba lo relativo al Poder Legislativo.³² Es pertinente señalar que en ella se indicaba que las elecciones de diputados se efectuarían en los departamentos; se instituyó el voto indirecto para la elección de diputados, al señalar que sería una ley particular la que establecería los días, modos y forma de estas elecciones, el número y las cualidades de los electores. Resulta pertinente precisar que las elecciones de diputados serían calificadas por el Senado, al reducir esta Cámara su calificación a establecer si se cumplían las cualidades que exigía la ley y si en las elecciones en las juntas electorales hubo o no nulidad que viciara la misma. En caso de actualizarse la nulidad en el campo electoral (elección) se ordenaba subsanar el defecto; mientras que en el caso de la nulidad de los electos se repetía la elección (inelegibilidad). Es importante mencionar lo que considera José Fernando Ojeste Martínez Porcayo, en el sentido de que

...la elección del Presidente, miembros del Supremo Poder Conservador, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Senadores y miembros de las Juntas departamentales, era indirecta a través de un complicado sistema en el que se elaboraran propuestas por los órganos mencionados, de donde surgirían ternas que después serían presentadas a otros órganos. Por ejemplo, tratándose de Senadores la terna se presentaría a la Junta Departamental la que elegiría al Senador del Departamento.³³

De esta manera, en la Constitución de 1836 se establecía que la Cámara de Senadores calificaba las elecciones de los miembros del Supremo Poder Conservador (Tercera Ley Constitucional, artículo 8°, párrafos cuarto y quinto); por su parte, el mismo Supremo Poder Conservador calificaba las elecciones de los senadores (Segunda Ley Constitucional, artículo 12°, fracción XI); a su vez, la Cámara de Senadores calificaba las elecciones de los diputados (Tercera Ley Constitucional, artículo 5°), y correspondía al Congreso, es decir, tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores, calificar la elección del

³² “Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 30 de diciembre de 1836, Tercera Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice en relación a la formación de leyes”, *García Orozco, A., op. cit.*, tomo I, anexos, pp. 164 y 165. Los artículos 2° al 7° corresponden a la Cámara de Diputados, y del 8° al 13° a la Cámara de Senadores.

³³ Ojeste Martínez Porcayo, *op. cit.*, p. 41.

presidente de la República (Cuarta Ley Constitucional, artículo 2°). En virtud de lo anterior, resulta evidente que esta Constitución de carácter centralista constituye la única excepción a la autocalificación política de las elecciones.

Leyes Constitucionales de la República Mexicana

Tercera

Cámara de Senadores

8. Esta se compondrá de veinticuatro senadores nombrados en la manera que sigue:

En cada caso de elección, la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia elegirán, cada uno a pluralidad absoluta de votos, un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores.

Las tres listas que resultarán serán autorizadas por los respectivos secretarios, y remitidas a las juntas departamentales.

Cada una de éstas elegirá, precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores, y remitirá la lista especificativa de su elección al supremo poder conservador. Este las examinará, calificará las elecciones, ciñéndose a lo que prescribe el artículo 5°, y declarará senadores a los que hayan reunido la mayoría de votos de las juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los números iguales.³⁴

Ahora bien, de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana se desprenden las siguientes nulidades:

- a) La nulidad. En la calificación de diputados procedía de oficio la revisión de los expedientes.
- b) Nulidad de la elección de presidente de la República (por falta de cualidades o nulidad en el cuerpo electoral). Además era causal de nulidad el que las elecciones no se verificaran en los días expresamente señalados.

³⁴ Leyes constitucionales..., en: *García Orozco, A., Legislación electoral mexicana*, tomo I, anexos, p. 164. Véase anexo I-D.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

120

A su vez, los efectos eran del orden siguiente:

- a) Validar o anular la elección de diputados.
 - En el caso de nulidad en el cuerpo electoral se mandaba subsanar el defecto.
 - En el caso de nulidad de los electos se repetía la elección.
 - Si la nulidad recaía en el propietario, se llamaba al suplente.
- b) En el caso de la elección de presidente de la República los efectos eran similares.

7. Etapa de 1837 a 1843

De conformidad con las disposiciones previstas en las Siete Leyes, fue electo presidente de la República Anastasio Bustamante en sustitución de José Justo Corro (presidente interino entre febrero de 1836 y abril de 1837); Bustamante desempeñó un papel fundamental en el fracaso del proyecto centralista, ya que desde un inicio demostró su rechazo a la Constitución centralista e hizo evidentes sus simpatías por un federalismo moderado. También le corresponderá a Bustamante enfrentar la intervención francesa de 1838, llamada "Guerra de los Pasteles", así como varios pronunciamientos liberales, rebeliones indígenas y una momentánea separación de Yucatán (entre 1839 y 1843). Tras la guerra con los franceses, se producen varios levantamientos federalistas, que provocan la caída de Bustamante por parte de Santa Anna (ya sin una pierna tras la guerra en Veracruz), quien cede el poder a Nicolás Bravo, y más tarde éste lo entrega a Santa Anna. Todo esto sucede en menos de un año (1839).

Sin embargo, el interinato de Santa Anna resultó negativo para el gobierno centralista, por lo que se optó por regresarle el poder al general Anastasio Bustamante, quien asumió la presidencia en julio de 1839; empero, debido a los movimientos militares patrocinados principalmente por el propio Santa Anna, se vio en la necesidad de presentar su renuncia ante el Congreso el 29 de septiembre de 1841, tras el triunfo del Plan de Tacubaya, en el cual los generales Mariano Paredes y Arrillaga, Gabriel Valencia y Antonio López de Santa Anna declaraban el cese de los poderes supremos, con excepción del Poder Judicial, ordenaban convocar a una junta de representantes para elegir a un presidente provisional, quien tendría amplias facultades para gobernar,

así como un nuevo Congreso. Mientras tanto, Francisco Javier Echeverría se hace cargo del Poder Ejecutivo, hasta que la junta elige a Santa Anna como presidente.

El 10 de diciembre de 1841 se publicó la Convocatoria para la Elección de un nuevo Congreso Constituyente,³⁵ de la cual destacan, entre otros, los siguientes aspectos: 1) la elección seguía siendo indirecta en comicios primarios, secundarios o de partido, y de departamento; 2) en la calificación de excusas para desempeñar cargos públicos se daba intervención a la Suprema Corte de Justicia;³⁶ y 3) la función del Congreso electo sería exclusivamente la de expedir una Constitución, “Art. 71. El Congreso no podrá ocuparse absolutamente de otro asunto que no sea la formación de la Constitución”.³⁷ En la citada convocatoria, en materia de justicia electoral se encontraban previstas las impugnaciones, instancias competentes para resolver, así como los efectos, que se indican a continuación.

Impugnaciones	Efectos
En la junta primaria: - Queja sobre cohecho o soborno para que las elecciones recayeran en determinada persona. - Reclamación por no recibir la boleta. - Dudas sobre las calidades de ciudadano.	En la Junta Primaria - Si la queja resultaba cierta se privaba al culpable del derecho activo y pasivo de voto. Si era falsa, los calumniadores recibían la misma pena. La resolución era definitiva. - No dar boleta ni derecho al voto. La junta decidía sin apelación. - Confirmar o negar la calidad del ciudadano. La junta decidía sin recurso posterior.
-En la junta secundaria: - La calificación de las credenciales de elector primario sólo versaba sobre sus cualidades. - Queja sobre cohecho o soborno para que las elecciones recayeran en determinada persona.	- En la junta secundaria: - Validez o invalidez de la credencial de elector primario. La junta resolvía en el acto, y su resolución era definitiva. - Si la queja resultaba cierta se privaba al culpable del derecho activo y pasivo de voto. Si era falsa, los calumniadores recibían la misma pena. La resolución era definitiva.
En la junta departamental procedían los mismos recursos que en la junta secundaria: - Nulidad de la elección de diputado.	En la junta departamental igual que en la junta secundaria. Declarar la validez o nulidad de la elección de diputado. La resolución era definitiva.
Impedimento físico para ser ciudadano.	Conocía la Corte del expediente y el Tribunal votaba en pleno. Su resolución era definitiva.”

³⁵ “Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente, 10 de diciembre de 1841”, García Orozco, A., *Legislación electoral mexicana*, tomo I, anexos, pp. 165 y 168. Es interesante el que todavía se incluía a Tejas (Texas) como uno de los departamentos que nombrará un representante, pues años atrás se había declarado independiente de la República. Véase anexo I-D.

³⁶ Es importante destacar que en opinión de José Fernando Ojesto Martínez Porcayo es la primera vez que se confiere intervención al Poder Judicial en materia electoral.

³⁷ *Convocatoria para...*, García Orozco, A., *op. cit.*, tomo I, anexos, p. 168. Véase anexo I-D.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

122

Por lo que respecta a los resultados de esta elección, Jorge F. Gaxiola señala lo siguiente:

A pesar de la oposición del Gobierno, puede decirse que los liberales moderados ganaron las elecciones y así la asamblea quedó integrada por hombres eminentes que destacaron por su patriotismo, su alteza de miras y sus conocimientos políticos. Y en su seno se halló un respetable porcentaje de letrados, como no lo ha habido quizá en ningún otro Congreso. De los liberales moderados destacaban, por supuesto, Otero, Lafragua, Muñoz Ledo, Olaguibel, Ezequiel Montes, y junto a ellos, inexpertos pero dando prueba de su extraordinaria capacidad, Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, Comonfort, e Ignacio Cumplido. Podía mencionarse también a Gómez Pedraza, Bautista Ceballos, Luis de la Rosa y Pedro Ramírez. También puede recordarse, aunque no pueda llamárseles propiamente liberales moderados a José Fernando Ramírez, Bernardo Couto, Rodríguez Puebla, Rodríguez de San Miguel, Joaquín Ladrón de Guevara, Chico Eisten, Gordo y algunos otros.³⁸

A pesar de que el Congreso Constituyente presentó varios proyectos de Constitución, éstos fueron desconocidos, principalmente por el propio Santa Anna, por lo que sólo fue cuestión de tiempo lo referente a la disolución del Congreso. El 26 de octubre de 1842 Santa Anna renuncia al cargo de presidente por motivos de salud, pero influye en el Consejo de Representantes de los Departamentos para que designen a Nicolás Bravo en su lugar. Éste lleva a cabo el proyecto de Santa Anna, pues el 19 de diciembre de 1842, mediante un decreto presidencial, se disolvió el Congreso y de inmediato se dio a la tarea de integrar la Junta Nacional Legislativa, con ciudadanos notables, la cual quedó instalada de manera formal el 16 de enero del año siguiente. A dicha Junta le correspondió formular las Bases de Organización Política de la República Mexicana, la cual era una Constitución de carácter centralista, también conocida con el nombre de Bases Constitucionales o Bases Orgánicas. Para marzo de 1843 Santa Anna regresa al cargo de presidente.

³⁸ Gaxiola, Jorge F., "Los tres proyectos de Constitución de 1842", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, XLVI, tomo I, p. 661.

8. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

123

Las Bases Orgánicas fueron aprobadas por Antonio López de Santa Anna el 12 de junio de 1843, y unos días después se publicó la convocatoria³⁹ para la elección de diputados al nuevo Congreso, en donde 42 senadores serían elegidos por las asambleas departamentales el 1° de octubre, y la elección del presidente de la República no tendría verificativo hasta el 1° de diciembre. Es importante destacar que en las Bases Orgánicas se optó por un centralismo liberal moderado; es decir, un centralismo razonado, en comparación con el centralismo de la Constitución de 1836. Santa Anna de nuevo se ausenta del cargo y designa a Valentín Canalizo en su lugar, desde el 4 de octubre de 1843 hasta junio del año siguiente, cuando Santa Anna es elegido, otra vez, presidente por las juntas departamentales. Correspondió a Canalizo firmar con Yucatán un tratado por medio del cual seguiría unido a la República.

Por lo que respecta a las disposiciones contenidas en las Bases Orgánicas, en el ámbito electoral se presentaban las siguientes particularidades:

- a) Se dividía el territorio del país en departamentos, partidos y municipalidades;
- b) Se consideraban ciudadanos mexicanos a los varones que tuvieran 18 años y fueran casados; en caso contrario, deberían tener 21 años y contar con un ingreso anual de \$200.00 pesos derivados del capital físico, industrial o de trabajo (con posterioridad a 1850 se tenía previsto adicionar el requisito de que supieran leer);
- c) Se consideraba un derecho de los ciudadanos mexicanos el votar en las elecciones populares;

³⁹ “Decreto que Declara la Forma y Días en que Deben Verificarse las Elecciones para el Futuro Congreso, 19 de Junio de 1843”, García Orozco, A., *Legislación electoral mexicana*, tomo I, anexos, pp. 169-171. En su artículo 3o. señala lo siguiente:

“3o. Cuatro semanas ántes del día designado para las elecciones primarias, los ayuntamientos o autoridades municipales, harán formar por medio de comisionados, vecinos de las mismas secciones, padrones de las personas que habiten en ellas y tengan derecho a votar, dándose a estas por los mismos comisionados la correspondiente boleta, previniéndoseles en ella las obligaciones en que están de hacerlo, conforme a la parte segunda del art. 20 de las bases para la organización de la República. Esta operacion deberá estar concluida el domingo antes de la eleccion, y se fijará en un parage público de la seccion la lista de los que hayan de concurrir a votar.”

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

124

- d) Se determinó que se suspendían los derechos del ciudadano al encontrarse en estado de sirvientes domésticos y que se perdían los derechos del ciudadano por el estado religioso;
- e) Se modificaron los requisitos para ser presidente de la República, diputado y senador;
- f) Se determinó que dos terceras partes de la Cámara de Senadores se elegirían por las asambleas departamentales; la otra tercera parte por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia;
- g) Se retornó a la autocalificación política en lo referente a las elecciones de diputados y senadores al calificar cada Cámara, sin la intervención de la otra, las elecciones de sus integrantes y resolver las dudas correspondientes, y
- h) Por lo que respecta a la calificación de la elección presidencial y de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la misma era efectuada por las dos Cámaras.

Por otra parte, resulta oportuno destacar que se introdujo como una novedad de carácter significativo el establecer expresamente por primera vez causales de nulidad, al señalar de manera específica en el artículo 168 que ninguna elección podría considerarse nula sino por alguno de los motivos siguientes:

1. Por la falta de calidades constitucionales en el electo.
2. Por la intervención o violencia de la fuerza armada en las elecciones.
3. Por la falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho a votar en las elecciones que no sean primarias.
4. Por error o fraude en la computación de los votos.

De igual forma se preveía como causa de nulidad de la elección de presidente de la República que la misma se efectuara en fecha diferente a la establecida para tal efecto, sin causa justificada. También es necesario precisar que en el título VIII, que comprendía de los artículos 147 al 174 de las Bases Orgánicas de 1843, se instituía un Poder Electoral, en el que destacan de su regulación las siguientes cuestiones:

- a) Las poblaciones del país se iban a dividir en secciones de 500 habitantes, para la celebración de las juntas primarias. Los ciudadanos votarían por medio de boletas, habría un elector por cada quinientos habitantes, en caso de que no llegaran a este número, se celebrarían las juntas primarias y se nombraría un elector;
- b) Los electores primarios nombraban a los secundarios, que habían de formar el colegio electoral del departamento, sirviendo de base el nombrar un elector secundario por cada veinte electores primarios;
- c) El colegio electoral efectuaba la elección de diputados al Congreso, y de vocales de la respectiva asamblea departamental;
- d) Para ser considerado elector primario o secundario se requería ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, vecino del partido donde se elija y no ejercer en él jurisdicción contenciosa. Es importante destacar que los electores primarios deberían ser residentes de la sección correspondiente, y los secundarios en el partido, además de tener una renta anual de \$500.00 por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo honesto;
- e) Las juntas electorales calificaban la validez de la elección, y verificaban si los individuos designados cumplían con los requisitos que exigía la ley, y en caso de empate se decidía con base en la suerte;
- f) Las asambleas departamentales calificaban si los vocales nombrados cumplían los requisitos correspondientes. Cualquiera otra calificación sobre validez de estas elecciones quedaba comprendida en la que hiciera la Cámara de Diputados, sin perjuicio de que los electos entrarían desde luego a funcionar;
- g) Se regulaba lo referente a las elecciones presidenciales y a su calificación por parte de las dos Cámaras, así como la elección de las vacantes de la Suprema Corte de Justicia, y
- h) Se establecían las siguientes causales específicas de nulidad:
 1. Por falta de calidades constitucionales en el electo.
 2. Por intervención o violencia de la fuerza armada en las elecciones.
 3. Por falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho a votar en las elecciones que no sean primarias.
 4. Por error o fraude en la computación de votos.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

126

9. Etapa de 1844 a 1847

El 4 de junio de 1844 Santa Anna volvió a la Presidencia para emprender una expedición al norte con la finalidad de recuperar Texas y combatir a los norteamericanos que pretendían invadir el sur del Río Grande del Norte (Río Bravo), por lo que dejó nuevamente la Presidencia en manos del general Valentín Canalizo, pero quien por hallarse ausente designó a José Joaquín de Herrera para asumir el cargo de manera interina por una semana, hasta que Canalizo pudo llegar. Durante cuatro meses Valentín Canalizo se hizo cargo de la presidencia, pero luego es desahogado por el Congreso, y el Senado propone, de conformidad con las Bases Orgánicas, que el presidente del Consejo de Gobierno, José Joaquín Herrera, asuma la presidencia provisional, quien al celebrarse las elecciones en agosto de 1845 es elegido por las juntas departamentales para convertirse en presidente constitucional, en septiembre de ese año.

Durante el mandato del presidente Herrera se consolidó la anexión de Texas a Estados Unidos, lo cual, conjuntado con las presiones ejercidas por algunos generales del ejército, fueron circunstancias determinantes para que aquel abandonara el cargo. Santa Anna es desterrado por el Congreso y se decide enviar al general Mariano Paredes y Arrillaga para combatir a los norteamericanos, pero éste en San Luis Potosí se pronuncia contra el gobierno de Herrera, el cual se ve obligado a renunciar en enero de 1846; estas desavenencias en el gobierno hacen que Yucatán de nuevo se separe de la República durante todo el año 1846.

Mientras tanto, el Congreso designó como presidente a Paredes y Arrillaga, y para el 6 de junio se eligió un Congreso de carácter elitista, al estar conformado por ciertos sectores de la sociedad, excluyó de toda representación a las clases populares. Al respecto, Cecilia Noriega menciona:

...unos días después de la toma del poder, se publicó la convocatoria elaborada por Alamán. En contra de los principios consagrados, y con un complicado sistema, convocaba a la representación por clases, en vez de por personas, para limitar la participación popular. Pero no sólo volvía a una representación estamental, como en tiempos de Iturbide, sino que era tan restrictiva en cuanto a los bienes y capital requeridos para ser elector, que algunos gobernadores con-

fesaron que de aplicarla a la letra, no habrían tenido siquiera uno. El Congreso reunió 225 representantes de los propietarios, hacendados, comerciantes, mineros, fabricantes, profesionistas, letrados, magistrados, funcionarios, clero y ejército citado.⁴⁰

El general Mariano Salas mediante el Plan de la Ciudadela⁴¹ del 4 de agosto de 1846 derrocó al presidente Paredes y Arrillaga, al existir una inconformidad generalizada por la forma en que estaba manejando los destinos del país y por las derrotas sufridas por el ejército nacional ante las tropas norteamericanas que seguían avanzando sobre el territorio nacional.

Asume el cargo de Presidente Interino Nicolás Bravo, y meses más tarde los jefes golpistas eligen a Salas como Presidente. Éste, en su carácter de Presidente, emitió la Convocatoria⁴² el 6 de agosto de 1846 para reformar el Plan de la Ciudadela, y destaca las siguientes cuestiones:

1. Que se efectuaría la elección de un diputado por cada 50,000 habitantes;
2. La celebración de juntas primarias y municipales, secundarias o de partido y de Departamento para la elección de diputados;
3. Se requería la edad de 18 años y tener el carácter de ciudadano en ejercicio de sus derechos para poder votar.⁴³

⁴⁰ Noriega, Cecilia, "Entre la dictadura y la Constitución 1841-1846", *Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 6, p. 59.

⁴¹ Del citado Plan de la Ciudadela, Jesús Reyes Heróles refiere
"...en lugar del Congreso reunido, se formará otro compuesto de representantes nombrados popularmente, de acuerdo con las Leyes electorales que sirvieron para el nombramiento de 1824, Congreso que se ocuparía de constituir a la nación y de lo relativo a la guerra con los Estados Unidos, excluyéndose, desde luego, la forma monárquica... [...] Dicho Congreso deberá reunirse a los cuatro meses de que la capital sea ocupada por las fuerzas libertadoras. Declara traidor a cualquiera que procure retardar la reunión del Congreso."
Reyes Heróles, Jesús, El liberalismo mexicano, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1974, tomo II, p. 368.

⁴² "Convocatoria que Reforma la del 17 de Junio de 1823, 6 de agosto de 1846", García Orozco, A., *Legislación electoral...*, tomo I, anexos, pp. 177-179. Cfr. cuadro sobre La Constitución de Cádiz.

⁴³ En lo referente a la justicia electoral es importante subrayar que las impugnaciones, instancias competentes y los efectos de las resoluciones, eran iguales a las previstas en el caso del Decreto que instituye las bases para la elección de un nuevo Congreso Constituyente (17 de junio de 1823) y que ya se ha precisado con anterioridad.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

128

Es importante destacar que el 6 de diciembre de 1846 el Congreso recientemente electo y que tenía el doble carácter de ser ordinario y constituyente, de manera inmediata creó una Comisión de Constitución, integrada por Juan José Espinoza de los Monteros, Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta. La referida Comisión presentó a la asamblea su dictamen, firmado por Rejón, Cardoso y Zubieta, así como el voto particular suscrito por Mariano Otero, en donde, en términos generales, el proyecto de mayoría pedía que se declarara vigente la Constitución de 1824 y se propusieran las reformas que fueran necesarias a dicha carta, pues la situación nacional requería de la mayor atención posible. Al final, el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría, y en consecuencia entró a discutir el voto particular de Otero, que no suscitó debates y fue aprobado con ligeras enmiendas. La importancia del voto particular de Otero radica en que contiene algunos aspectos sobre el ámbito electoral; por lo que es necesario resaltar los siguientes razonamientos:

...desde 1832 ha venido diciéndose entre nosotros que la Constitución debe arreglar los derechos del ciudadano. En los Estados populares las Leyes que establecen el derecho de sufragio son fundamentales y tan importantes como las que en las monarquías establecen cual es el monarca; y la Constitución no debe nunca dejar a las Leyes secundarias el poder de destruirlas...⁴⁴

...La regla adoptada sobre este punto, verá el Congreso que no podía ser más liberal. Concediendo el derecho de ciudadanía á todo mexicano que haya cumplido la edad de veinte años, que no haya sido condenado en proceso legal á alguna pena infamante y que tenga modo honesto de vivir, se establece y aseguran en todos los Estados de la Unión el principio democrático de la manera más franca que pudiera desearse. La idea de exigir cierta renta, como necesaria para gozar de los derechos de ciudadano, idea recomendada por algunos escritores de acreditado liberalismo, y adoptada también en algunas de nuestras leyes constitucionales, no me parece conveniente, porque nunca puede darse una razón que justifique

⁴⁴ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 449.

más bien una cuota que otra; y principalmente, porque estimando esa cuota como una garantía de moralidad y de independencia, para que fuera justa sería necesario variarla respecto de las diversas profesiones y de las diferentes localidades de la República, lo cual sería tan embarazoso que se haría imposible. Por lo demás, para que este derecho tenga la importancia debida y su ejercicio sea la base fundamental del orden público, se hace indispensable que una Ley secundaria arregle la forma en que debe acreditarse, ejercerse y suspenderse.⁴⁵

...propongo al Congreso que deje á una ley el arreglo del sistema electoral y la designación de la forma en que sobre las bases constitucionales hayan de verificarse las elecciones de Presidente, Senadores, Diputados y Ministros de la Corte de Justicia. Pero como esta ley, la de garantías, la de responsabilidad, y las demás en que se reglamente la acción de los Poderes Supremos no deben ser iguales, sino superiores á todas las otras leyes secundarias, se establece que ellas sean caracterizadas y distinguidas con el nombre especial de constitucionales, y que no se reformen sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen que lo proponga y su discusión.⁴⁶

Además, es importante resaltar lo que señala Otero en relación con el artículo 2° en el sentido de que: "... el derecho de ciudadanía, trae consigo el de votar en las elecciones populares, el de ejercer el de petición, el de reunirse para discutir los negocios públicos, y finalmente el de pertenecer a la Guardia Nacional, todos conforme a las leyes".⁴⁷

10. Acta de Reformas de 1847

Hacia fines de 1846, el Congreso convocado por Salas designa a Santa Anna presidente de la República, pero en ausencia suya el vicepresidente Valentín Gómez Farías asume el cargo hasta marzo de 1847, cuando una

⁴⁵ *Ibidem*, p. 450.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 462.

⁴⁷ *Ídem*.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

130

revuelta de polkos lo obliga a renunciar.⁴⁸ Entonces Santa Anna asume la presidencia, pero ante el avance de las tropas norteamericanas pide licencia para ir a combatir las, y ahora el Congreso designa a Pedro María Anaya como sustituto. Durante este periodo de luchas, hasta la firma del Tratado Guadalupe Hidalgo, con el que se da fin a la guerra México-Estados Unidos, se sucedieron en el poder Santa Anna, Manuel de la Peña y Peña (en dos ocasiones, y quien traslada la capital del país a la ciudad de Querétaro durante la invasión), Pedro María Anaya y José de Joaquín Herrera, es decir, de marzo de 1847 a febrero de 1848. Pese al estado que prevalecía en el país, el Congreso logró aprobar el Acta de Reformas de 1847, presentada entre abril y mayo de ese año, poco tiempo antes de la invasión norteamericana a Veracruz y el avance sobre la capital del país. En este documento se determinó declarar vigentes el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824. En materia electoral se regulaban, entre otros aspectos, los siguientes:

- a) Los derechos del ciudadano, su forma de ejercerlos, la suspensión de los mismos y su regulación a través de una ley;
- b) El número de habitantes requerido para elegir un diputado;
- c) Los requisitos para ser diputado;
- d) La forma de elegir a los senadores;
- e) Los requisitos para ser senador;
- f) La derogación del cargo de vicepresidente de la República, y
- g) Se introdujo la posibilidad de efectuar la elección directa con sus respectivas particularidades.

Se señalaba también en el Acta de Reformas que una ley general establecería los recursos contenciosos electorales, así como sus efectos. Esta ley fue publicada el 3 de junio de 1847, bajo el nombre de Ley sobre Eleccio-

⁴⁸ A principios de 1847 el gobierno federal solicitó al Congreso recursos para poder enfrentar la guerra, ante lo cual Gómez Farías emitió una ley que afectaba las propiedades de la Iglesia, pues autorizaban vender bienes por 15 millones de pesos. A las pocas semanas, los mexicanos y norteamericanos libran la famosa Batalla de la Angostura, cerca de Saltillo, con la retirada de las tropas de Santa Anna, lo cual enfurece a los polkos, pues consideraban que las medidas de Gómez Farías eran parte de las medidas liberales del Estado para someter a la Iglesia, por lo que provocan agitación en la capital, al extremo de conseguir la renuncia de Gómez Farías y el regreso de Santa Anna.

nes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, que entre otras cosas indicaba:

131

“Art. 1. Para la elección que en esta vez debe hacerse, de los supremos poderes constitucionales de la Unión, legislativo y ejecutivo, se adopta la ley electoral expedida en 10 de Diciembre de 1841 [publicada bajo el nombre de Convocatoria para la Elección de un nuevo Congreso Constituyente, *vid supra* cuadro del capítulo anterior sobre La constitución de Cádiz], con las modificaciones que resultan de la acta de reformas de la presente ley, y las que el congreso hiciere en el caso de que las circunstancias se lo permitan.

Art. 2. Las elecciones primarias se verificarán en toda la República, el día 29 de Agosto próximo; las secundarias el 12 de Setiembre; y el 1° de Octubre las de diputados.

Art. 3. Para las juntas primarias, cada municipalidad nombrará en cada sección una persona que empadrene, otra que reparta las boletas y otra que abra el registro mientras se elige la mesa. Los padrones estarán concluidos, fijados en los parajes públicos y remitidos á la municipalidad, quince días antes de la eleccion: el nombramiento de los que han de repartir las boletas se verificará dos días después de la publicacion de los padrones; y las comisiones de empadronar, repartir las boletas y abrir el registro, deberán recaer en diversas personas, procediéndose por estos encargados, en todo lo demas, como previene la ley.

Art. 4. En los Estados ó territorios invadidos, los gobernadores designarán los lugares en que han de reunirse los colegios secundarios y los de los Estados...”⁴⁹

Durante algunos meses la situación del país quedó vulnerable al estar invadida por las tropas norteamericanas al mando de Zacarías Taylor, quien

⁴⁹ “Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, 3 de Junio de 1847”, García Orozco, A., *op. cit.*, tomo II, pp. 180 y 181. En su artículo 4 podemos advertir el estado de alerta que existía en el norte del país con la invasión norteamericana. *Cfr.* cuadro sobre La Constitución de Cádiz.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

132

desde 1846 atacó Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila; Winfield Scott avanzó sobre Veracruz y Puebla, en tanto que Stephen Kearny ocupaba Nuevo México, California y parte de Chihuahua. Entre mayo y agosto de 1847 el ejército estadounidense no tuvo mayores avances en espera del resultado de las negociaciones entre Nicholas Trist, pero ante los resultados adversos, para agosto comienza el avance sobre la capital. Se libran varias batallas en el Valle de México, como las de Molino del Rey, Padierna, Churubusco y Chapultepec, con la célebre defensa por parte de los alumnos del Colegio Militar el 13 de septiembre; sin embargo, los estadounidenses ocuparon la capital del país el 14 de septiembre de 1847.

Ante esta situación, Peña y Peña decide reanudar las negociaciones, y su sucesor, Anaya, designa a los encargados de llevarlas a cabo. El 2 de enero de 1848 se inicia la negociación, que concluiría el 2 de febrero, con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo, también llamado Tratado de Paz, Límites y Arreglo Definitivo entre la República Mexicana y Estados Unidos de América, en donde México recibía 15 millones de pesos como indemnización por la ocupación y conquista estadounidense de los territorios de California y Nuevo México, el reconocimiento de la anexión de Texas y el límite del río Bravo como frontera entre ambos países. En suma, México perdió más de la mitad de su territorio, sacrificó muchas vidas y destinó cuantiosos recursos en esta invasión extranjera, la cual no sería la última, pues quince años después enfrenta otra, ahora por parte de los franceses.

Por otra parte, después de la guerra comenzaron a formarse los partidos: conservador y liberal, que buscaban mejorar la situación del país, aunque por diversas vías; los conservadores querían mantener la tradición y la religión católica como fundamentos de la unidad del país, pues achacaban a los gobiernos republicanos la pérdida del territorio. Por su parte, los liberales defendían la separación de la Iglesia y el Estado, buscaban que la educación pasara al gobierno y no estuviera en poder de los religiosos, además de estar convencidos de que era necesario vender los bienes inmuebles que la Iglesia poseía (bienes de manos muertas) y entregarlos a las personas para que los hicieran productivos. Éstas serían las primeras disposiciones que legislarían los liberales en caso de llegar al poder, cosa que ocurrió al terminar la era santanista.

⁵⁰ Vid. anexo II-A.

11. Etapa de 1847-1857

133

Entre 1847 y 1853, es decir, durante la vigencia del Acta de Reformas de 1847, se efectuaron varios movimientos armados⁵¹ que afectaron el desenvolvimiento de los presidentes designados para gobernar en los periodos correspondientes, y de nuevo se suceden nombres en pocos años: José Joaquín de Herrera, Mariano Arista, Juan Bautista Ceballos y Manuel María Lombardini.

Durante el periodo de Herrera se publicaron los decretos sobre: las Elecciones de los Supremos Poderes el 3 de mayo de 1849; las Elecciones de Ayuntamientos del 19 de mayo de 1849; las Prevenciones sobre las Elecciones de Ayuntamientos el 14 de junio de 1849, la Circular sobre los Días en que Deben Verificarse las Elecciones de Diputados el 23 de julio de 1849, así como las Bases para las Elecciones de Presidente de la República y Senadores el 13 de abril de 1850,⁵² en los cuales se señalaba que se apegaban a lo dispuesto en la Ley del 3 de junio de 1847 (Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación). Las Bases para la Elección de Presidente sirvieron para que el Congreso designara a Mariano Arista como presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cargo por el cual protestó el 15 de enero de 1851. Un par de años más tarde renuncia a la presidencia y es sustituido por Juan Bautista Ceballos⁵³ y después por Manuel María Lombardini tras un golpe de Estado.

Para hacer frente a la situación de inestabilidad económica, política y social, el 20 de abril de 1853, se designa de nuevo a Santa Anna como Presi-

⁵¹ Uno de los movimientos armados más cruentos de la época se desarrolló en Yucatán, durante la llamada "Guerra de Castas", entre 1848 y 1851. Un conflicto desatado por la explotación inhumana que el hombre blanco hizo del indígena durante tanto tiempo.

⁵² "Elecciones de los Supremos Poderes", 3 de mayo de 1849; "Elecciones de Ayuntamientos", 19 de mayo de 1849; "Prevenciones sobre las Elecciones de Ayuntamientos", 14 de junio de 1849; "Circular sobre los Días en que Deben Verificarse las Elecciones de Diputados", 23 de julio de 1849; "Bases para las Elecciones de Presidente de la República y Senadores", 13 de abril de 1850, García Orozco, A., *Legislación electoral...*, tomo II, pp. 181-183.

⁵³ El 19 de enero de 1853, Ceballos publica la Convocatoria a un Congreso Extraordinario para Reformar la Constitución, en el cual indicaba que cesaba de inmediato sus funciones el Poder Legislativo; sin embargo, en menos de un mes renuncia al cargo, lo que deja sin efecto esta medida.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

134

dente de la República. Apoyado por Lucas Alamán, Santa Anna suprime las legislaturas provinciales y funda la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, expide la "Ley Lares", por medio de la cual prohíbe la impresión de escritos "subversivos, sediciosos, inmorales, injuriosos y calumniosos", además de comenzar el destierro, encarcelamiento y destitución de liberales. Hacia fines de ese año, le otorgan a Santa Anna facultades para designar un sucesor y se le dé el tratamiento de "Alteza Serenísima".

Este nombramiento del general Antonio López de Santa Anna generó diversas inconformidades, por lo que para hacer frente a su gobierno, un movimiento de ilustres personajes de esa época, encabezados principalmente por el general Juan Álvarez, se encargó de hacer efectivos los postulados del Plan de Ayutla, proclamado el 1° de marzo de 1853 y reformado el día 11 del citado mes y año, destacan de ese Plan, entre otras, las siguientes cuestiones:

- a) El cese de Antonio López de Santa Anna como presidente de la República, así como de los funcionarios que se opusieran al citado Plan;
- b) Que el general en jefe de las fuerzas convocara a un representante de cada territorio y de cada estado para elegir a un presidente interino;
- c) Que el jefe de las fuerzas adheridas, asociado con siete personas designadas por él, dictara el estatuto provisional que debía regir en el estado o en el territorio;
- d) Que el presidente interino convocara a un Congreso extraordinario.

Por lo que respecta al ámbito electoral, se determinó que el Congreso Constituyente se reuniera a los cuatro meses de que fuera expedida la convocatoria correspondiente. No obstante lo anterior, el presidente Santa Anna pretendió darle legitimidad a su gobierno frente al Plan de Ayutla y a los movimientos armados derivados del mismo, mediante las llamadas "juntas populares", que en realidad no era otro acto más que propiamente un plebiscito a través del cual se preguntaba a la ciudadanía si Santa Anna debía seguir en el cargo y, en caso negativo, a quién debería transferirse el poder. Es obvio mencionar que los resultados fueron manejados favorablemente a los intereses de Santa Anna. Con relación a esta consulta, José Manuel Villalpando comenta:

Dos libros se abrieron en las casas municipales de todo el país, donde los ciudadanos anotarían su nombre según sus preferencias:

uno para expresar la afirmativa y otro para manifestar la negativa; la policía secreta vigilaba los comicios y por supuesto, los libros de la negativa quedaron en blanco. Con cuatrocientos mil votos a favor, Santa Anna se desligó de todo compromiso para entregar el poder. No obstante, lo anterior, debido a los avances significativos del movimiento revolucionario, el 9 de agosto de 1855 decidió abandonar la Presidencia y huir del país.⁵⁴

Santa Anna abandonó el país, y una junta de representantes nombra como presidente interino a Martín Carrera el 15 de agosto de 1855,⁵⁵ y casi un mes después es sustituido por Rómulo Díaz de la Vega. Más tarde le correspondió al general Juan Álvarez,⁵⁶ en su carácter de presidente interino de la República, mediante decreto emitido el 5 de octubre de 1855, convocar a elecciones para integrar un Congreso Extraordinario de conformidad con el Plan de Ayutla,⁵⁷ mismas que se efectuarían atendiendo a lo previsto en la Ley Electoral de 1841, con las siguientes modificaciones:

- a) Por cada 50,000 personas se nombraría un diputado, al igual que por la fracción excedente de 25,000;
- b) Se utilizaría el censo utilizado para las últimas elecciones;
- c) Se indicaba que el sistema era indirecto en juntas primarias, secundarias y de estado;
- d) Se estableció como requisito para poder sufragar ser ciudadano mayor de 18 años;

⁵⁴ Villalpando César, José Manuel, "Puente entre dos épocas 1848-1856", *Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 6, p. 194.

⁵⁵ Martín Carrera decreta una Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente el 20 de agosto de 1855, similar a la promulgada en 1841.

⁵⁶ Inmediatamente después de haberse instalado en la Ciudad de México, el 23 de noviembre de 1855, Juan Álvarez promulgó una ley de administración de justicia, conocida como "Ley Juárez", que contenía las aspiraciones del partido liberal puro, en cuanto a la supresión de privilegios tanto al clero como a la milicia. Lo cual, de nueva cuenta, advierte los enfrentamientos entre la Iglesia y el Estado, que venían ocurriendo desde mediados de 1830 y se agudizarían con la llegada al poder de los liberales.

⁵⁷ Artículo 5° del Plan de Ayutla.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

136

- e) Se introdujo como innovación la prohibición del sufragio para las personas pertenecientes al clero secular y regular (primeras disposiciones liberales explícitas contra la Iglesia);
- f) Para ser elector primario era requisito indispensable ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 21 años, del estado seglar y residente de la municipalidad;
- g) En las juntas secundarias o de partido, por cada veinte electores primarios se nombraría un elector secundario, el cual debería tener la edad de veinticinco años, ser avecindado en el partido o con residencia de un año y no ejercer jurisdicción en él;
- h) En la junta de estado los electores secundarios elegían a los diputados propietarios y suplentes, para lo que se requería la mitad más uno de los votos;
- i) Para ser diputado se requería, entre otros aspectos, ser mayor de veinticinco años, pertenecer al estado seglar y poseer un capital físico o moral, giro o industria honesta;
- j) Se establecía el principio de la autocalificación de la legalidad de las elecciones, y
- k) Se establecía como pena a quien cometiera delito contra la ley, la privación del derecho de votar y ser votado.⁵⁸

El gabinete de Álvarez estuvo formado por cinco “puros” (liberales); entre ellos Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, Guillermo Prieto, Benito Juárez y Miguel Lerdo de Tejada, y un “moderado”: Ignacio Comonfort. Durante este breve gobierno de Álvarez se aplicaron diversas leyes liberales, no sin oposición de los conservadores.⁵⁹

⁵⁸ “Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente, del 17 de octubre de 1855”, García Orozco, A., *Legislación electoral...*, tomo II, pp. 186-189. Cfr. cuadro del capítulo II sobre La Constitución de Cádiz. En cuanto a la justicia electoral se advierte que las impugnaciones, instancias competentes (con sus salvedades, por ejemplo las juntas de estado) y efectos, son las mismas que las previstas en la Ley Electoral de 1841.

⁵⁹ Entre las leyes más importantes se señalan: la “Ley Juárez” (que restringía los fueros eclesiásticos), la “Ley Lerdo” (que desamortizaba los bienes inmuebles en poder de las corporaciones civiles y eclesiásticas), y la “Ley Iglesias” (la cual prohibía a la Iglesia el control de los cementerios y el cobro de derechos parroquiales a los pobres).

Ante la renuncia del general Juan Álvarez, acontecida en diciembre de 1855, éste designó como presidente a Ignacio Comonfort, quien en uso de las facultades que le otorgaba el Plan de Ayutla expidió, el 15 de mayo de 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, ordenamiento que propiamente era una constitución provisional y de carácter centralista, lo que dio lugar a innumerables cuestionamientos, por lo que el 4 de junio de 1856 el Congreso determinó declararlo insubsistente.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana destacan en materia electoral, entre otras, las siguientes cuestiones:

- a) Se establecía que los extranjeros no podían gozar de los derechos políticos propios de los nacionales, ni obtener beneficios eclesiásticos;
- b) Se declaraba ciudadano a todo mexicano por nacimiento o naturalización, que tuviera la edad de dieciocho años, un modo honesto de vivir y no hubiera sido condenado en proceso legal a pena infamante;
- c) Se concedía al ciudadano la exclusividad de votar en las elecciones populares;
- d) Se suspendían los derechos del ciudadano entre otras cuestiones por no desempeñar los cargos de elección popular sin causa justificada;
- e) Se prescribía que los derechos del ciudadano se perderían por adquirir el estado religioso;
- f) Se establecían como obligaciones de los ciudadanos el inscribirse en el padrón de su municipalidad, votar en las elecciones populares y desempeñar los cargos de elección popular;
- g) Se determinaba la prohibición expresa a los eclesiásticos seculares de votar y ser votados para los cargos de elección popular. Sin embargo, no se hace referencia alguna a la posibilidad de presentar impugnaciones.

Es pertinente mencionar que de acuerdo con Jaime del Arenal Fenochio,

...las elecciones para integrar el Congreso tuvieron como base el total de la población, distribuida entonces en veintinueves estados y territorios. Fueron electos un total de ciento cincuenta y cinco diputados propietarios y un número igual de suplentes. La inmensa mayoría era de la clase media, rural o urbana, aunque predominaban

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

138

los ciudadanos. Algunos de los elegidos tenían una relativa experiencia parlamentaria, pero la mayoría representaba a una nueva generación de políticos provenientes de todo el país, los que formarían parte de la llamada “generación de la Reforma”. Predominaron los letrados —abogados o periodistas—, frente a médicos, propietarios y comerciantes, y aunque mucho se ha discutido, dominaron los liberales de tendencias moderadas, inclinados a favorecer una transformación política mesurada, que no rompiera de tajo con el modo de pensar dominante en la mayoría de la población y que respetara en lo posible instituciones tan arraigadas en el país como la iglesia católica. Hubo además, algunos liberales radicales, los que en el transcurso de las sesiones llegaron a desempeñar un papel determinante. Por el contrario, muy pocos conservadores fueron elegidos...⁶⁰

El 17 de febrero de 1856 quedó instalado el Congreso Constituyente bajo la presidencia de Ponciano Arriaga, y el día siguiente, a las 15:00 horas, se llevó a cabo la apertura solemne de las sesiones, con la presencia del presidente interino, Ignacio Comonfort, quien en su discurso “pidió a los constituyentes elaborar una Constitución, que adaptada a la nación mexicana, levantara un edificio donde reinaran por siempre la libertad y el orden”.⁶¹ Dominaban los liberales de tendencias moderadas sobre los liberales radicales y los escasos conservadores que fueron elegidos.

12. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Yo creo que la democracia antigua, aquella democracia que llamaba a todos los ciudadanos a la plaza pública a tomar parte en todas las cuestiones de interés para el Estado, no puede existir en las actuales sociedades, con sus peculiares elementos de organización, diseminadas en extensos territorios y compuestas de abundante población. El sistema democrático,

⁶⁰ Arenal Fenochio, Jaime del, “La Constitución de 1857 y el proyecto conservador”, *Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 7, p. 13.

⁶¹ *Ibidem*.

el gobierno del pueblo, hoy sólo es posible establecerlo por medio de la representación de ese mismo pueblo. Que veinte o treinta, o más ciudadanos elegidos por todo un país, gobiernen y rijan los destinos de ese pueblo, bien se concibe y mejor se practica; pero que cinco millones de ciudadanos se reúnan y deliberen, y se acuerden y de leyes, es una quimera en que nadie puede dar.

Ignacio L. Vallarta,

El juicio por jurados, en: Vallarta en la Reforma.

Tardaron casi cuatro meses en elaborar el proyecto de Constitución, puesto que surgieron algunos debates en torno a la organización del propio Congreso y a temas que involucraban a la Iglesia, y ya para junio de 1856 se presentaban los 126 artículos, divididos en nueve títulos, que contendría la nueva Constitución, los cuales serían debatidos a partir del siguiente mes y hasta el 31 de enero de 1857. Hubo momentos en que ciertas posiciones aparentaban imponerse, como en septiembre de 1856, cuando parecía que se restablecería la Constitución de 1824, pero los radicales lograron que siguiera la discusión de una nueva Constitución. Felipe Tena Ramírez señala que

...el 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución. Los nuevos poderes federales quedaron instalados, el 8 de octubre el legislativo y el 1° de diciembre el ejecutivo y el judicial. La presidencia de la República recayó en Comonfort, cuya popularidad obligó a retirarse a D. Miguel Lerdo de Tejada, candidato de los puros. Para presidente de la Suprema Corte, cargo que llevaba aparejado el de Vicepresidente de la República, fue elegido en los comicios D. Benito Juárez.⁶²

Este documento significó el triunfo de los liberales, pues implantaba el federalismo de forma definitiva y el establecimiento de la República representa-

⁶² Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 604 y 605.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

140

tiva. Muchas innovaciones dejaban abierta la intervención del gobierno en actos del culto público y la disciplina eclesiástica suprimía la vicepresidencia y ampliaba los capítulos de libertades individuales y sus garantías. Fueron declaradas libres la enseñanza, la asociación, el trabajo, la industria y el comercio.

Es importante precisar que con motivo de la Constitución de 1857 se limitó al Poder Legislativo (no debemos ignorar la circunstancia de que se suprimió la Cámara de Senadores y se adoptó un sistema unicameral) en beneficio del Poder Judicial, al que se le confirió una mayor competencia tanto en el ámbito electoral como en el control de la constitucionalidad de leyes y actos electorales, ya que en el artículo 101 de la citada Constitución se introdujo como una cuestión por demás trascendental y significativa, el juicio de amparo, con el fin de preservar los derechos de los gobernados, en términos similares a como se encuentra previsto en la actualidad (aunque ya aparece desde el Acta de Reformas de 1847).

Por lo que respecta al ámbito electoral, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 destacan las siguientes disposiciones:

- a) En los artículos 34, 35, 36, 37, 38 y 39 se regulaba lo referente a los requisitos para ser considerado ciudadano mexicano; a sus prerrogativas; a sus obligaciones; a su pérdida, y a que la ley debería fijar los casos referentes a la pérdida, a la suspensión y a la rehabilitación de los derechos de ciudadano; a la ciudadanía, al considerar como tales a los mexicanos mayores de dieciocho años si eran casados y veintinueve si no lo eran, siempre que tuvieran un modo honesto de vivir;
- b) En el artículo 51 se implementó el sistema unicameral, al prescribir que se depositaba el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea, denominada Congreso de la Unión.
- c) El artículo 52 señalaba que el Congreso de la Unión se compondría de representantes electos cada dos años;
- d) En el artículo 53 se mencionaba que se nombraría un diputado por cada 40 mil habitantes o fracción que excediera de 20 mil; en los territorios que no alcancen esta población se elegirá un diputado;
- e) A su vez, en el artículo 55 se indicaba que la elección de diputados debería efectuarse de manera indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos previstos en la Ley Electoral;
- f) El artículo 56, por su parte, mencionaba los requisitos para ser diputado;

- g) En el artículo 60 se contenía el principio de la autocalificación de las elecciones;
- h) El artículo 76 prescribía que la elección de presidente sería indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, según los términos previstos en la Ley Electoral;
- i) En el artículo 77 se establecían los requisitos para ser presidente;
- j) En el artículo 78 se mencionaba la duración del cargo;
- k) En el artículo 79 se indicaba lo referente a la sustitución del presidente, durante su falta absoluta y sus faltas temporales, por el presidente de la Suprema Corte de Justicia;
- l) En el artículo 92 se establecía la forma de elección (indirecta en primer grado) de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y su duración en el cargo;
- m) En el artículo 93 se prescribían los requisitos para ser elegido miembro de la Suprema Corte de Justicia.

En cuanto a la justicia electoral en la Constitución de 1857 se establecía que en la respectiva Ley Electoral se debería regular lo referente a las impugnaciones, instancias competentes para resolver, así como sus respectivos efectos.

13. Etapa de 1857 a 1871

El 12 de febrero de 1857 el Congreso expidió la Ley Orgánica Electoral.⁶³ Como innovaciones en esa Ley destaca la referente al Distrito Electoral como punto de partida para efectos de la demarcación territorial, en lo relativo a las nulidades y el procedimiento para obtener la misma. Al efecto, destacan entre otros los siguientes aspectos:

- a) La obligación para las autoridades de la República de dividir sus territorios en distritos electorales por cada 40,000 habitantes o 20,000 en caso de que la fracción excedente llegara a esa cantidad, así como para los ayuntamientos de dividir sus territorios en secciones numeradas por cada 500 habitantes o fracción que excediera de 250;

⁶³ "Ley Orgánica Electoral", 12 de febrero de 1857, García Orozco, A., *Legislación electoral...*, tomo II, pp. 189-193.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

142

- b) Se encargaba la función de realizar el empadronamiento en cada distrito electoral a un comisionado del ayuntamiento, quien se encargaría de entregar boletas a los ciudadanos con derecho a voto; de igual forma, se levantaría un padrón, para lo cual se recababan una serie de datos;
- c) La referente a que la elección de diputados se disminuyó para ser indirecta de primer grado;
- d) El acta de la sesión de la elección de diputados no podía rectificarse al ser competencia exclusiva del Congreso General;
- e) La elección del presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte se realizaría al día siguiente en que la junta distrital se volviera a reunir, y sus miembros votarían en escrutinio secreto y mediante cédulas; se debía levantar la lista de computación de votos y la de la sesión; la que aprobada sería remitida al gobierno local y al Congreso de la Unión, y
- f) La computación de votos para presidente de la República e integrantes de la Suprema Corte de Justicia la haría el Congreso de la Unión erigido en Colegio Electoral.

Es oportuno precisar que en el artículo 54 de la Ley Orgánica se establecían las siguientes causales de nulidad:

- a) La falta de algún requisito en el electo, o por estar comprendido en alguna restricción;
- b) Por presentarse violencia de la fuerza armada en el nombramiento;
- c) Por existir cohecho o soborno en la elección;
- d) Por existir error sustancial en la persona designada;
- e) Por falta de la mayoría absoluta de los votos presentes en las juntas electorales que no sean primarias, y
- f) Por error o fraude en el cómputo de los votos.⁶⁴

Por otra parte, en el artículo 55 del citado ordenamiento se mencionaba lo referente a los requisitos para la procedencia de la “reclamación de nulidad”, al señalar que todo individuo tenía derecho de reclamar la nulidad de las elecciones y de pedir la declaración correspondiente a la junta a quien toque fallar,

⁶⁴ *Ibidem*, p. 192.

o al Congreso, en su caso, siempre y cuando la instancia se presentara por escrito antes del día en que se resolvieran los expedientes y credenciales respectivas; el denunciante se debía limitar a determinar y probar la infracción expresa de la Ley.⁶⁵ De la citada Ley Orgánica Electoral se desprenden las siguientes impugnaciones y efectos:

Impugnaciones	Efectos
- Reclamación ante el empadronador por no incluirse al ciudadano en el padrón seccional para votar. - En la sección. - Queja sobre cohecho o soborno engaño o violencia para que la elección recayera en determinada persona. - Dudas sobre la falta de requisitos para votar. c) Reclamación de boleta para votar.	- Incluir o no al ciudadano en la lista para votar. Admitía recurso ante la mesa electoral. - En la sección. - El presidente de la mesa formulaba una pregunta, se realizaba la averiguación, y si a juicio de la mayoría resultaba cierta, se privaba al reo de voto activo y pasivo. Si no era cierta se imponía la misma pena al calumniador. El fallo no admitía recurso alguno. - La junta decidía en el acto por mayoría de votos, y su decisión se ejecutaba sin admitir recurso alguno. En caso de empate decidía el comisionado. c) La mesa decidía si se debía o no otorgar boleta por mayoría. En caso de admitirse tal situación se hacía constar en el acta.
- En el Distrito. - Nulidad de la elección. - Queja sobre cohecho o soborno, engaño o violencia para que la elección recayera en determinada persona.	- En el distrito. - Declarar la nulidad o validez de la credencial de elector. La resolución era inapelable. - Privar de voto activo o pasivo al culpable o al calumniador.
- Nulidad. Causales de nulidad de una elección: - Por falta de requisitos legales en electo o por estar comprendido en una restricción. - Porque en el nombramiento haya intervenido la violencia de la fuerza armada. - Por mediar cohecho o soborno en la elección. - Por error sustancial respecto a la persona nombrada. - Por falta de mayoría absoluta de los votos presentes en las juntas electorales que no sean primarias. - Por error o fraude en la computación de votos.	- Nulidad. Declarar la validez o nulidad de la elección. Si no se presentaba la reclamación de nulidad en la fecha prevista para tal efecto, no se admitía ningún recurso y se tendría por legitimado todo lo hecho.

La Constitución de 1857 fue severamente cuestionada, inclusive por el entonces presidente de la República,⁶⁶ pues este tuvo miedo de que el país

⁶⁵ *Ibidem.*

⁶⁶ Al respecto, es pertinente mencionar lo que señala Tena Ramírez, en el sentido de que "... cuando Comonfort pasó de presidente sustituto a constitucional, ya en su ánimo había arraigado la convicción de que no se podía gobernar con la nueva Carta". Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 605.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

144

no aceptara las reformas liberales, por lo que determinó suspender la aplicación del ordenamiento y encarcelar a Benito Juárez, presidente de la Suprema Corte de Justicia, a quien liberó más tarde. Al mismo tiempo surge un levantamiento conservador encabezado por el general Félix María Zuloaga, quien proclama el Plan de Tacubaya, ante lo cual el presidente Comonfort se vio en la necesidad de abandonar el cargo, lo que daría pauta para que el propio Zuloaga fuera designado presidente provisional por una junta de notables, en tanto que Juárez asumía el cargo también de presidente provisional, tal y como lo estipulaba la Constitución de 1857. Con estos sucesos se dio inicio a la Guerra de Reforma o Guerra de los Tres Años.

Mientras la lucha entre liberales y conservadores cobraba víctimas en ambos lados, también se luchaba con leyes y decretos. Melchor Ocampo y Benito Juárez redactan y promulgan las Leyes de Reforma, del 12 y 23 de julio de 1859, entre cuyas disposiciones más importantes destacan la nacionalización de los bienes de la Iglesia; la supresión de las órdenes religiosas; el establecimiento de la libertad de cultos, el matrimonio civil y la administración civil de cementerios; la supresión de muchas fiestas religiosas y la prohibición de la manifestación pública del culto.

Durante estos tres años los conservadores tuvieron varios cambios en la figura del presidente interino, pues figuraron cinco personajes, algunos en más de dos ocasiones.⁶⁷ Correspondía a la junta de notables la designación de ellos. Por su parte, los liberales, siguiendo las disposiciones de la carta magna de 1857, tuvieron en Benito Juárez al presidente constitucional de la República,⁶⁸ el cual tuvo que salir de la capital del país y designar sedes provisionales del Poder Ejecutivo, como Veracruz, hasta que en el último tramo de la Guerra

⁶⁷ A partir de enero de 1858 y hasta mayo de 1862 desfilaron los nombres de Félix María Zuloaga, Manuel Robles Pezuela, José Mariano Salas, Miguel Miramón, Félix María Zuloaga (segunda vez), Miguel Miramón (segunda vez), José Ignacio Pavón, Miguel Miramón (tercera vez) y Félix María Zuloaga (tercera vez), como presidentes conservadores.

⁶⁸ Juárez desempeña este cargo desde el 19 de enero de 1858 hasta 1861, cuando es electo para el cuatrienio 1861-1865, año en que prorroga su mandato "hasta que las circunstancias permitiesen la elección de Presidente" (por la intervención francesa). Continúa en el cargo hasta las elecciones de 1867, cuando gana la Presidencia para el cuatrienio 1867-1871; al término de este periodo es reelecto en el cargo para el cuatrienio 1871-1875, pero fallece al año siguiente, en 1872.

de Reforma, el 22 de diciembre de 1860, Miguel Miramón fue derrotado en Tlaxcala, y las tropas al mando de González Ortega entran a la ciudad de México el 1° de enero de 1861, con lo cual se prepara el arribo de Juárez y su gabinete, lo que ocurre el 11 de enero, con lo cual culmina la llamada Guerra de los Tres Años.

Unos meses más tarde, el 9 de mayo de 1861, se instaló el Segundo Congreso Constituyente, el cual declaró el 11 de junio presidente de la República a Juárez, en cuyas elecciones sólo contendió el Partido Liberal.

Los conservadores, pese a que perdieron la lucha, continuaron atacando y en ocasiones llegaron al extremo de asesinar a liberales, como Melchor Ocampo, Santos Degollado y Leandro Valle, en tanto que otros gestionaban el apoyo de Europa y el restablecimiento de un segundo imperio, tras el fracaso de la República.

La bancarrota del gobierno que enfrentaba Juárez le obligó a suspender el pago de la deuda exterior y de sus intereses (en particular con países europeos), así como a no atender las quejas de ciudadanos extranjeros que vieron afectadas sus propiedades tras las revoluciones. Ante la actitud del gobierno juarista, Inglaterra, Francia y España decidieron, en la Convención de Londres (octubre de 1861) intervenir en México, y así obtener el pago de la deuda por medio de la guerra. Esta medida fue aprovechada por los conservadores, los cuales vieron la oportunidad de que los gobiernos de estos países los apoyaran contra los liberales. Propusieron a Napoleón III establecer un imperio en México con un príncipe europeo, lo cual resultaba atractivo a los franceses, quienes trataban de oponerse al expansionismo estadounidense. El elegido fue el archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo. La situación interna de Estados Unidos (la guerra de secesión) resultaba idónea, pues así no podría ayudar a los liberales mexicanos contra una intervención extranjera (europea) y México sería presa fácil de los intereses franceses.

Al darse la ruptura de relaciones diplomáticas con Francia, España e Inglaterra, sus flotas llegan a las costas de Veracruz y desembarcan entre diciembre de 1861 y enero de 1862. El gobierno liberal de Juárez entra en negociaciones con las potencias europeas, y por medio de los Tratados de la Soledad logra que tanto España como Inglaterra desistan de su empresa, no así Francia, la cual paulatinamente invadió el territorio nacional hasta llegar a la capital en junio de 1863, no sin antes enfrentarse al ejército mexicano y sufrir una derrota en Puebla, el 5 de mayo de 1862.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

146

Juárez se ve obligado a abandonar la capital del país y utilizar varias poblaciones como sede de su gobierno, como San Luis Potosí, Monterrey, Saltillo, Paso del Norte, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

Mientras los franceses ocupaban México nombran una junta de gobierno encargada de elegir a los miembros de la Asamblea de Notables y del Ejecutivo provisional. Los franceses, así como los grupos conservadores que los apoyaban, mediante una Asamblea de Notables, emitieron un dictamen por el cual se adoptó como forma de gobierno la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico. Entre junio y octubre de 1863 forman parte de esta Asamblea Juan Nepomuceno Almonte, el obispo Juan B. Ormachea y Hernáiz y José Mariano Salas, para luego ser sustituido Ormachea por el arzobispo Pelagio Antonio Labastida y Dávalos, desde octubre de 1863 hasta mayo de 1864; a esta junta le correspondió ir a Miramar y ofrecer la Corona de México a Maximiliano en abril de 1864. Poco antes de la llegada del emperador, Juan Nepomuceno Almonte asume el cargo de la Junta de Notables, y él entrega el gobierno al emperador Fernando Maximiliano de Habsburgo, archiduque de Austria.

Un hecho notable que debe destacarse de la personalidad de Maximiliano, es que era de tendencia liberal, lo que le provocó enfrentamientos con los grupos conservadores y con la Iglesia, quienes en determinado momento apoyaron su llegada al poder en México. Maximiliano coincidía con muchas de las ideas del propio Juárez y su gobierno liberal; no obstante, pesaba demasiado el parecer de los conservadores. Aún así, el 10 de abril de 1865 el emperador expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano,⁶⁹ y para el 1° de noviembre también proclamó la Ley Electoral de Ayuntamientos,⁷⁰ mediante la cual se reflejaba claramente su tendencia liberal al tratar de implementar el voto directo. Al respecto, es pertinente destacar los siguientes aspectos:

⁶⁹ En opinión de Felipe Tena Ramírez "...el Estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica. Además de que no instituía propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador...", Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 669.

⁷⁰ "Ley Electoral de Ayuntamientos", 1° de noviembre de 1865, *Legislación Electoral...*, *op. cit.*, tomo II, pp. 193 y 194.

- a) Se indicaba que el nombramiento de los ayuntamientos se efectuaría mediante una elección popular directa y que se renovarían por mitad cada año;
- b) Se concedió el derecho de voto a los ciudadanos mexicanos mayores de veintiún años siempre que supieran leer y escribir;
- c) En relación con el voto pasivo, para poder ser electo integrante de los ayuntamientos se requería tener veinticinco años, que supieran leer y escribir y que pagaran contribuciones anuales mayores a 20 pesos;
- d) Se excluía de participar en las elecciones municipales como posibles candidatos a determinados funcionarios y comerciantes, para que no se afectara el adecuado ejercicio de los cargos municipales;
- e) Se contemplaba la nulidad de las elecciones en caso de que los candidatos designados fueran ebrios, tahúres, personas condenadas a una pena infamante, que se encontraran en quiebra o sujetos a una causa criminal;
- f) Se consideró a los cuarteles como punto de partida para la demarcación municipal, los que se establecerían en igualdad al número de concejales a elegir. Los cuarteles se subdividirían a su vez en manzanas o secciones, y se levantaría un padrón por cada uno de ellos; posteriormente se entregaba una boleta para votar a los ciudadanos empadronados;⁷¹
- g) Se dispuso que los ciudadanos que no estuvieran inscritos en el padrón electoral podían reclamar ante el empadronador o ante la junta electoral, a efecto de que fueran incluidos; resulta oportuno precisar que la resolución de la junta era definitiva, y
- h) Se determinó que el ayuntamiento realizara el cómputo final y tuviera la facultad de declarar viciada o irregular la elección en algún cuartel, para que en caso de ser procedente dicha elección se volviera a repetir.

⁷¹ De acuerdo con las indicaciones señaladas en esta ley electoral, la boleta electoral contenía los siguientes elementos:

“Municipalidad de Sección El C. N. concurrirá el segundo Domingo de Diciembre á nombrar el Concejal que corresponde á su cuartel, en la mesa que se instalará en la calle ó paraje de las nueve de la mañana á las dos de la tarde. Fecha Firma del empadronador.”

Ley Electoral..., op. cit., tomo II, p. 193.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO
 20 AÑOS

A continuación se presentan las impugnaciones y efectos previstos en esta Ley Electoral de Ayuntamientos, expedida por Maximiliano.

Impugnaciones	Efectos
- Nulidad. Causales: 1) Cuando la elección de concejales recayera en ebrios consuetudinarios; tahúres de profesión, condenados a penas infamantes, los quebrados fraudulentamente, a los que se les siguiera una causa criminal y los que no cumplieran las cualidades requeridas por la ley.	- Los concejales se retiraban momentáneamente de la reunión y la junta deliberaba sobre las causas de nulidad. La votación, sobre se hacía por bolas blancas y negras. Se declaraba válida o nula la elección. En caso de nulidad se sustituía por el que seguía en votos.
- Reclamación ante el empadronador por no incluirse en la lista para votar.	- Negar o dar boleta. La decisión se podía impugnar ante la junta electoral de cuartel.
- Queja sobre cohecho o soborno para que la elección recayera en determinada persona.	- Si resultaba cierta, se privaba de voto activo y pasivo al culpable. En caso contrario se aplicaba la misma pena al calumniador. El fallo era definitivo.
- Dudas sobre la entrega de boletas.	- Permitir o negar el voto al ciudadano.
- Dudas y reclamos sobre las elecciones.	- Eran resueltas por la mesa a mayoría de votos.

Nuevos acontecimientos en la escena mundial influyeron para cambiar el proyecto del Segundo Imperio, pues Estados Unidos concluía su guerra civil y exigía al gobierno francés la retirada de México; Prusia invadió Austria bajo el mandato de Otto von Bismarck, lo que significaba la unificación alemana, y por lo tanto, un motivo de alarma para Francia; Napoleón III se vio en la necesidad de retirar las tropas que tenía en México, pese a las súplicas de la emperatriz Carlota para que no lo hiciera: Napoleón III cerró la "aventura mexicana" a finales de 1866. Esto significó la eventual caída de Maximiliano y los conservadores, tras el empuje de los generales liberales Mariano Escobedo, Ramón Corona y Porfirio Díaz. El segundo imperio llegó a su fin al ser derrotado Maximiliano en Querétaro el 15 de mayo de 1867. Juárez, en su calidad de presidente de México, solicitó la aplicación de

...la ley del 25 de febrero de 1867, cuyo objetivo era "castigar los delitos en contra de la nación, contra el orden, la paz pública y las garantías individuales". Un consejo de guerra acusó a Maximiliano, entre otros cargos, de haber sido "instrumento de la intervención francesa", de usurpar la soberanía nacional y de hacer una "guerra de filibusteros". Miramón y Mejía fueron enjuiciados por franca traición al gobierno republicano y a la Constitución de 1857. A pesar de

la defensa realizada por los abogados liberales Mariano Riva Palacio y Rafael Martínez de la Torre, se sentenció a los tres reos a la pena de muerte.⁷²

La ejecución se llevó a cabo el 19 de junio de 1867, en el Cerro de las Campanas, en la ciudad de Querétaro.

Al terminar el breve imperio de Maximiliano, el presidente Benito Juárez regresó a la capital del país a tomar posesión de su cargo el 15 de julio de 1867, y al mes siguiente de reinstalado el gobierno nacional en la ciudad de México expidió, el 14 de agosto de 1867, la Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes,⁷³ a la cual acompañó una Circular de la Ley Convocatoria⁷⁴ del ministro Sebastián Lerdo de Tejada. En la Convocatoria se hacía una “especial apelación al pueblo” para que en el acto de elegir a sus gobernantes expresara si era su voluntad autorizar al próximo Congreso de la Unión para adicionar y reforma la Constitución en los cinco puntos que señalaba la convocatoria, sin necesidad de someterse al procedimiento que instituía el artículo 127 constitucional. Sin embargo, como apunta Felipe Tena Ramírez

...el camino a seguir para las reformas no fue aceptado. Algunos Estados se rehusaron a observar la convocatoria en este punto y la opinión general le fue adversa, pues se consideró impolítico que cuando apenas se iba a ensayar el ejercicio de la Constitución, se le descatara en el procedimiento para ser revisada que ella instituía.⁷⁵

Es incuestionable que al culminar el Imperio y restablecerse la República en 1867 se dio lugar a una etapa de reacomodo y de lucha entre los poderes de la Unión, con la finalidad de recuperar el ámbito de competencia política previsto en la Constitución para buscar de esta manera su fortalecimiento y su preeminencia sobre los demás.

⁷² Pani, Erika, “La intervención y el Segundo Imperio, 1861-1867”, *Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 7, p. 41.

⁷³ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 681.

⁷⁴ “Circular de la Ley Convocatoria”, del 14 de agosto de 1867, *García Orozco, op. cit.*, tomo II, pp. 196-200.

⁷⁵ *Ibidem.*

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

150

En las elecciones presidenciales de 1867, Benito Juárez obtuvo una contundente victoria sobre Porfirio Díaz.⁷⁶ Por lo que respecta a la elección presidencial de 1871, Benito Juárez contendió por la Presidencia de la República, al igual que también lo hicieron Porfirio Díaz y Sebastián Lerdo de Tejada. Al respecto, Antonia Pi-Suñer Llorens señala que

...la campaña electoral se desarrolló de enero a junio y fue larga y desgastante. La lucha política alcanzó altos niveles de violencia verbal tanto en los debates parlamentarios como en la prensa diaria. Ninguno de los contrincantes obtuvo la mayoría absoluta de votos por lo que tocó al Congreso declarar electo a uno de los tres. El 12 de octubre la elección recayó en Juárez. La oposición tanto lerdistista como porfirista, que además había hecho causa común en la Cámara, recalcó a diario el origen fraudulento de la elección y creó una verdadera psicosis de guerra al asegurar que contrariamente al lema electoral juarista de que “la reelección es la paz”, ésta sería la guerra. En efecto, la sedición, que no había cesado, tomó características más violentas y desembocó en la revuelta de La Noria en noviembre de 1871.⁷⁷

En efecto, Díaz lanza el Plan de la Noria contra la reelección de Juárez, pero con escasa resonancia. Ante la rebelión, Juárez solicitó facultades extraordinarias al Congreso para derrotar a los insurrectos; ello también sirvió para que Juárez hiciera hincapié en la necesidad de reformar la Constitución restableciendo el Senado. El 8 de mayo de 1871 el presidente Juárez expidió un Decreto que Reformaba la Ley Electoral de 12 de Febrero de 1857, en el cual destacaban, entre otros aspectos, los siguientes:

- a) El Congreso de la Unión se encargaría de fijar el número de diputados que debería tener cada estado, Distrito Federal y territorios, de conformidad con el censo oficial;

⁷⁶ El 5 de mayo de 1869 Juárez publicó la Ley que Modifica el Artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral.

⁷⁷ Pi-Suñer Llorens, Antonia, *La reconstrucción de la República, 1867-1876, Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 7, p. 64.

- b) Los actos de instalar las mesas, extender las actas, firmarlas, expedir las credenciales, deberían ser públicos. En caso de que el funcionario electoral desatendiera esa prevención, se hacía sospechoso del delito de falsedad;
- c) Se facultaba a los jueces de distrito para sancionar con la supresión de derechos de ciudadanos por un año, y destitución del cargo o empleo público, a los electores que no concurrieran a desempeñar su función en los colegios electorales;
- d) En caso de que los electores se separaran de un colegio electoral para formar otro serían castigados por cuatro años con las penas correspondientes;
- e) Se establecieron diversas sanciones para los delitos electorales.

En la apertura del Congreso en abril de 1872, Juárez no logró que se aprobara su propuesta de restablecer el Senado, situación que lo desgastó física y moralmente, lo cual finalmente provocó su muerte el 18 de julio de 1872. De acuerdo con las disposiciones constitucionales de 1857, asumió el cargo de presidente interino Sebastián Lerdo de Tejada, pues era el presidente de la Suprema Corte de Justicia. Después en octubre⁷⁸ convocó a elecciones y otorgó la amnistía a los sublevados del Plan de la Noria. Gana en los comicios y se da inicio a su gobierno en diciembre de 1872, en tanto que José María Iglesias es electo presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Es importante precisar que a partir de 1872 el Poder Judicial Federal, por conducto de la Suprema Corte de Justicia, empieza a tener una singular participación activa en la vida política de nuestro país, al resolver determinados amparos en los que se cuestionaba la legitimidad de las autoridades de los estados. Algunos de los amparos más sobresalientes en el último tercio del siglo XIX son revisados en el cuadro anexo; de los cuales destaca de manera particular el llamado Amparo Morelos, mediante el cual la Suprema Corte de Justicia adoptó la Tesis de la Incompetencia de Origen.

⁷⁸ Lerdo de Tejada también emitió un Decreto que Reforma el Artículo 34 de la Ley Electoral de 12 de Febrero de 1857.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

152

14. El Porfiriato



Toda nuestra historia tiene cierto sello de grandeza que impresiona, y ese sello no deja de tenerlo ni aun la misma dictadura del general Díaz, pues después de todo nuestro actual presidente ha podido llevar a cabo una obra colosal, y se ha rodeado de tal prestigio en el extranjero y aun en el mismo país, que se ha formado un pedestal altísimo, en la cima del cual ostenta su bronceada figura, siempre serena, siempre tranquila y con la mirada fija en los grandes destinos de la patria.

El general Díaz no ha sido un déspota vulgar y la Historia nos habla de muy pocos hombres que hayan usado del poder absoluto con tanta moderación.

La obra del general Díaz ha consistido en borrar los odios profundos que antes dividían a los mexicanos y en asegurar la paz por más de 30 años, que aunque mecánica al principio, ha llegado a echar profundas raíces en el suelo nacional, al grado de que su florecimiento en nuestro país, parece asegurado.

El general Díaz, con su mano de hierro ha acabado con nuestro espíritu turbulento e inquieto y ahora que tenemos la calma necesaria y que comprendemos cuán deseable es el reino de la ley, ahora sí estamos aptos para concurrir pacíficamente a las urnas electorales para depositar nuestro voto.

**Francisco I. Madero,
*La sucesión presidencial en 1910.***

Daniel Cosío Villegas señala que "... la época que va de 1877 a 1911, se llama El Porfiriato porque la figura de Porfirio Díaz la domina".⁷⁹ El gobierno de Díaz es una etapa de singular importancia para la historia de México, debido a que durante este periodo de gobierno se experimenta una estabilidad que da

⁷⁹ Cosío Villegas, Daniel, *El tramo moderno, Historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 1974, p. 124.

la pauta para fomentar el desarrollo económico y cultural de la nación; sin embargo, de manera desafortunada los grandes beneficiados fueron únicamente los inversionistas extranjeros al explotar tanto la mano de obra de la mayoría de la población como los recursos naturales de nuestro país. La obra material del gobierno de Díaz fue palpable: construcción de puertos, ampliación de las líneas ferroviarias, introducción de servicios en las ciudades, apertura de una multitud de fábricas, aparición de grandes latifundios dedicados a la agricultura y ganadería, portentosas obras hidráulicas (puertos de altura, diques, presas y canales de desagüe); mientras que en el plano social se afianzó en el poder una pequeña aristocracia y vio su aparición una creciente clase media, dedicada de manera fundamental a engrosar la gran burocracia porfiriana. Señala Alejandra Lajous

Las clases medias fueron incorporadas, en muchas ocasiones, a las filas de la burocracia, donde tuvieron una participación política limitada en virtud del autoritarismo de Díaz, quien tomó decisiones e impuso métodos sin la menor consideración del potencial político de este grupo. La dictadura no permitió ningún cambio legítimo para que éstas expresaran su inconformidad.

El crecimiento económico que caracteriza al Porfiriato exigió, para darse, modificaciones a la estructura económica, política y social del país. La velocidad con que esto ocurrió sacudió a toda la sociedad, creando nuevas formas que, a su vez, dieron lugar a expectativas e inconformidades.⁸⁰

En materia de justicia electoral, el desarrollo que ésta experimenta es prácticamente nulo, máxime si se toma en consideración que en 1881, con motivo del juicio de amparo promovido por Salvador Dondé, la Suprema Corte de Justicia hizo a un lado las ideas sustentadas por José María Iglesias referentes a la incompetencia de origen,⁸¹ además de que Porfirio Díaz impulsó y promovió una serie de reformas constitucionales encaminadas a garantizar de manera indefinida su reelección. Por lo que respecta a la legislación electoral,

⁸⁰ Lajous, Alejandra, "Introducción", Alejandra Lajous (coord.), *Manual de historia contemporánea de México (1917-1940)*, México, UNAM-IIH, 1988, p. 12.

⁸¹ Vid. *infra* anexo sobre este tema, II-B.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

154

tampoco se presentan avances significativos, de tal suerte que el desarrollo democrático de México se ve estancado.

Si bien es cierto que el presidente Díaz no derogó en su integridad la Constitución de 1857, también es verdad que esta carta no fue plenamente observada. Ahora bien, para el desarrollo de este apartado se van a destacar los aspectos de carácter histórico más importantes, así como los más relevantes en el ámbito electoral, para comprender las causas por las cuales no hubo mayor desarrollo de la justicia electoral y de la democracia.

A. Antecedentes inmediatos del periodo

Después de la muerte del presidente Benito Juárez, sucedida el 18 de julio de 1872, Sebastián Lerdo de Tejada tomó protesta como presidente interino y emitió dos decretos de singular importancia: el primero referente a la convocatoria para celebrar elecciones presidenciales, y el segundo, para decretar una amnistía general. En los comicios el triunfo correspondió a Sebastián Lerdo de Tejada, quien obtuvo 9,520 votos contra sólo 604 de Díaz, 136 de otros candidatos y 52 en blanco.⁸²

Es oportuno destacar que entre 1872 y 1876 se presentaron una serie de enfrentamientos entre José María Iglesias y Sebastián Lerdo de Tejada, en su carácter de titulares de los poderes Judicial y Ejecutivo, respectivamente, y aunque las diferencias ya se habían presentado con anterioridad, es en este periodo cuando éstas se enfatizan.

En 1876 se presenta un nuevo conflicto entre José María Iglesias y Sebastián Lerdo de Tejada con motivo de la reelección de Lerdo,⁸³ aunque es pertinente señalar que las diferencias tenían su origen en una omisión del artículo 96 de la Constitución federal, ya que de acuerdo con el citado precepto, los integrantes de los tribunales de circuito serían establecidos de conformidad con la respectiva Ley Orgánica; sin embargo, por diversas circunstancias

⁸² Emmerich, Gustavo Ernesto, *Las elecciones en México, 1808-1911: ¿Sufragio Efectivo? ¿No Reección?*, Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 42.

⁸³ *Ibidem*, p. 53. En 1876 Lerdo fue reelegido con el 90% de los 8,288 sufragios, en lo que constituyó el golpe de estado constitucional que denunció el presidente de la Corte, José María Iglesias; según él, en más de cien distritos electorales (de un total de 230), no hubo elecciones; y en los otros hubo todo tipo de vicios electorales.

dicho ordenamiento no fue expedido, lo que dio la pauta para que Lerdo de Tejada asumiera que tal atribución era competencia del Poder Ejecutivo, situación que no fue compartida por el ministro José María Iglesias, al considerar que esa intervención implicaba una amenaza para la democracia, al atentar contra el principio de la separación de poderes previsto en la Constitución federal.

Por otra parte, ante la inminente elección presidencial, el 10 de enero de 1876, el general Porfirio Díaz emitió el Plan de Tuxtepec, mediante el cual, entre otras cuestiones importantes, desconocía al gobierno legítimo, declaraba como ley suprema de la nación el principio de la no reelección y convocaba a nuevas elecciones.

En abril de 1876 el general Díaz reformó el artículo 6 del Plan de Tuxtepec, mediante el Plan de Palo Blanco, con la finalidad de atraer las simpatías del ministro José María Iglesias a su movimiento, ya que en dicho precepto se establecía la posibilidad de que el presidente de la Suprema Corte de Justicia asumiera de manera interina la Presidencia de la República y en aras del principio de no reelección, quedaba excluido de participar en la elección presidencial; sin embargo, el ministro Iglesias rechazó dicho Plan, al advertir la verdadera intención del general Díaz.

A su vez, Sebastián Lerdo de Tejada, haciendo caso omiso del principio de no reelección, determinó postularse nuevamente para participar en la elección presidencial, para lo cual tomó como pretexto el Plan de Tuxtepec, en uso de sus facultades extraordinarias declaró estado de sitio en los estados donde los gobernadores estaban en contra de su reelección, situación que dio lugar para que se presentaran severas irregularidades durante los comicios. Al respecto, es importante destacar lo señalado por Pi-Suñer Llorens, referente a que

...en el mes de julio se llevaron a cabo las elecciones y en octubre el Congreso lo declaró presidente reelecto para el cuatrienio 1876-1880. Esto provocó protestas, sobre todo entre los partidarios de Iglesias, quienes conspiraban contra Lerdo desde tiempo atrás. Iglesias había elaborado una serie de argumentos, a los que llamó "la teoría de la Legalidad", en los que explicaba sus razones para oponerse a su antiguo compañero del "gobierno errante".⁸⁴

⁸⁴ Pi-Suñer Llorens, Antonia, "La reconstrucción de la república, 1867-1876", *Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 7, p. 80.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

156

Iglesias se presentaba como un defensor de la legalidad agraviada, y afirmaba que Lerdo, si resultaba reelecto, lo sería con base en el fraude, por lo que su segundo gobierno sería ilegal e ilegítimo. Por lo tanto, Lerdo de Tejada, según Iglesias, sólo sería presidente legal hasta el último día de noviembre de 1876, fecha en que expiraba su mandato. Lerdo debería apartarse y dejar que Iglesias, en su calidad de presidente de la Corte, ocupara interinamente el poder ejecutivo; Iglesias sostenía que si el Congreso declaraba a Lerdo presidente reelecto, ello equivaldría a un golpe de Estado, por lo que se justificaría un llamado a las armas.

El 26 de octubre de 1876 la Cámara de Diputados, erigida en colegio electoral, expidió el decreto mediante el cual se declaraba válida la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada, lo que dio lugar para que el 29 del citado mes el ministro José María Iglesias desconociera dicha determinación, al considerarla ilegal, y emitiera un manifiesto a la Nación, mediante el cual expuso una serie de argumentos tendentes a evidenciar la ilegalidad de la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada, y concluyó el mismo con una frase de gran trascendencia: **“Sobre la Constitución nada, nadie sobre la Constitución”**.

Pi-Suñer Llorens señala: “... don José María dio a conocer el documento político conocido como el Plan de Salamanca, síntesis del conjunto de planteamientos jurídicos, políticos y administrativos que constituían su teoría de la Legalidad”.⁸⁵ Es importante precisar que en 1876 se dio el enfrentamiento de tres movimientos armados: por una parte el encabezado por Sebastián Lerdo de Tejada, el conducido por José María Iglesias, y el dirigido por el general Porfirio Díaz.

Finalmente, la lucha armada librada entre Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz terminó en noviembre de 1876 mediante la Batalla de Tecuac. Es necesario destacar que al ser derrocado Sebastián Lerdo de Tejada, se presenta un enfrentamiento entre los movimientos legalista y tuxtepecano, ya que el primero sostenía que de conformidad con la Constitución Federal de 1857, le correspondía al presidente de la Suprema Corte de Justicia asumir la Presidencia de la República, mientras que el segundo sustentaba que se debería convocar a nuevas elecciones. La pugna por llegar a la Presidencia entre José María Iglesias y Porfirio Díaz resultaba por demás evidente.

⁸⁵ *Ibidem*.

Es oportuno mencionar que el movimiento encabezado por el general Porfirio Díaz finalmente triunfó sobre los legalistas; sin embargo, para el día 20 de noviembre de 1876, debido a la huida de Sebastián Lerdo de Tejada, Protasio Tagle se encargó del gobierno civil, y para el 21 del mismo mes y año la guarnición de la Ciudad de México reconoció a José María Iglesias como presidente interino, y al general Díaz como jefe supremo del ejército; no obstante lo anterior, al ingresar Porfirio Díaz a la capital desconoció esa adhesión. En virtud de que Sebastián Lerdo de Tejada entregó el gobierno al general Porfirio Díaz y no al ministro Iglesias, tal situación permitió a Díaz imponer sus condiciones y excluir a Iglesias de toda participación en su gobierno, situación que dio lugar a que manifestara su inconformidad a través de las armas, pero debido al poco éxito obtenido, finalmente determinó exiliarse. Enrique Krauze señala al respecto lo siguiente

... el 21 de noviembre de 1876, finalmente Porfirio Díaz hizo su entrada triunfal en la Ciudad de México, con lo que se vio cumplida su meta de asumir la Presidencia de la República. Debido al levantamiento armado del Ministro José María Iglesias, el general Porfirio Díaz se vio en la necesidad de designar como Presidente Interino a uno de sus incondicionales el General Juan N. Méndez, con la finalidad de dirigir las acciones militares en contra del movimiento iglesista que no tardó mucho tiempo en ser controlado.⁸⁶

A través de un decreto del 23 de diciembre de 1876, expedido por el general Juan N. Méndez, en su carácter de encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, y de conformidad con el Plan de Tuxtepec y el Plan de Palo Blanco, aquél formuló la respectiva convocatoria a elecciones para presidente de la República, diputados al Congreso de la Unión y presidente y magistrados de la Suprema Corte de Justicia.⁸⁷ La convocatoria establecía que las elecciones

⁸⁶ Krauze, Enrique y Zerón Medina, Fausto, "La ambición (1867-1884)", *Porfirio en Oaxaca*, México, Editorial Clío, 1993, p. 54.

⁸⁷ De conformidad con la obra *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, de García Orozco, Antonio, se advierte que la denominación correcta es "Convocatoria al Pueblo Mexicano para que elija Presidente de la República, Diputados al Congreso de la Unión, Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia (23 de diciembre de 1876)".

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

158

se deberían realizar de conformidad con las leyes del 12 de febrero de 1857 y del 23 de octubre de 1872, además de que el Congreso debería instalarse el 12 de marzo de 1877.

En el artículo 5° se indicaba que sería nula de pleno derecho toda elección que recayera en un ciudadano que no cumpliera con los requisitos correspondientes previstos en la Constitución Federal, además de que ni el Congreso ni cualquier otra autoridad podían eximir el cumplimiento de los mismos.

Ahora bien, de conformidad con el numeral 6 de la Convocatoria de mérito, se indicaba que al mes de que fuera recibida aquella por los gobernadores interinos, éstos a su vez deberían convocar a la elección de los poderes locales.

Por otra parte, de acuerdo con el numeral 8 de la referida convocatoria, se mantenía el número de diputados que los estados debían de enviar conforme a lo sancionado en la Ley del 27 de mayo de 1871.

En las fracciones I al V del artículo 9 de la mencionada convocatoria se precisaban, además de las prohibiciones existentes para ser diputado, la imposibilidad de poder ser electos aquellos diputados que declararon reelecto a Lerdo de Tejada, los que contribuyeron de manera directa a la falsificación electoral durante la gestión de Lerdo de Tejada, los que en el octavo Congreso aceptaron o aprobaron credenciales falsas, los jefes militares que contribuyeron de manera directa a la falsificación del voto público, así como los diputados y senadores que en el citado Congreso votaron por la suspensión de garantías prevista en ese entonces en el artículo 20 de la Constitución Federal. Por su parte, Pi-Suñer Llorens manifiesta que

...por fin una vez celebradas las elecciones de 1877, en las que él fue el candidato único, a los 47 años de edad Porfirio Díaz rindió la protesta de ley como nuevo presidente de México ante el Congreso de la Unión para el periodo de 1877-1880. Preciso es señalar que el general aceptó que su administración durara tres años y ocho meses, para no alterar la secuencia cuatrienal de los periodos presidenciales.⁸⁸

⁸⁸ Pi-Suñer Llorens, *op. cit.*, p. 83.

Díaz contó con figuras políticas que ejercieron gran influencia durante su primer periodo de gobierno, como Protasio Tagle en el Ministerio de Justicia, Matías Romero en Hacienda e Ignacio L. Vallarta en Relaciones Exteriores. Otros hombres, como Justo Benítez, colaboraban de manera cercana al presidente, incluso intervenían en actividades políticas, como las elecciones.

Amigo íntimo de Díaz y hombre hábil, trató de sucederle en el gobierno. Para aumentar su poder, intervino en las elecciones de diputados, senadores, gobernadores y de ayuntamientos, destituyendo a quienes no se prestaban a sus manejos e imponiendo a sus favoritos. Sus procedimientos políticos, apoyados en ocasiones por Tagle, dañaron el ejercicio democrático auténtico, destruyendo las incipientes tradiciones cívicas y perjudicando en último término al gobierno de Díaz. El presidente, hábilmente, dejó maniobrar a estos y otros políticos, que se desprestigiaron en tanto él afianzó su poder personal.⁸⁹

Es pertinente precisar que el 5 de mayo de 1878 fue reformada la Constitución a fin de cumplir con el principio de no reelección previsto en el Plan de Tuxtepec. A continuación se precisa el contenido de los artículos reformados:

Art. 78. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupar la presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

...

Art. 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y determinarán en sus respectivas Constituciones los términos en que queda prohibida la reelección de sus Gobernadores.

El carácter de Gobernador de un Estado, cualesquiera que sean los títulos con que se ejerza el poder, es incompatible en todo caso con su elección para el siguiente periodo. Las Constituciones locales

⁸⁹ Torre Villar, Ernesto de la, "Inicio del porfirismo", Miguel León-Portilla (coord.), *Historia de México*, 16 vols., México, Salvat, 1986, tomo 12, p. 2115.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

160

precisarán este precepto en los términos que las Legislaturas lo estimen conveniente.⁹⁰

Del análisis de dichos preceptos se advierte de manera indubitable la verdadera intención del general Díaz de cumplir de manera parcial con el principio de no reelección, ya que tal prohibición sólo estaba prevista para el periodo inmediato, pero no para el siguiente, por lo que Porfirio Díaz estableció el mecanismo perfecto que le asegurara su regreso a la Presidencia de la República sin tener mayores contratiempos.

Entre los cambios políticos que ocurrieron en este año destacan la renuncia de Pedro Ogarzón en la Secretaría de Guerra, quien fue sustituido por el general Manuel González, amigo íntimo del presidente Díaz. Vallarta renunció a la Secretaría de Relaciones Exteriores y “quedó sólo como presidente de la Suprema Corte, en donde desarrolló extraordinaria jurisprudencia que tendía a preservar las garantías individuales de los excesos de poder”.⁹⁰ En junio de ese año se verificaron las elecciones primarias de senadores y diputados para el IX Congreso Constitucional, en donde Tagle y Benítez “maniobraron ante diversos gobernadores y lograron a través de la imposición obtener en el Congreso una mayoría que les favorecía”⁹¹ en sus aspiraciones a la presidencia hacia 1880. Más tarde Tagle renuncia al ministerio de Justicia y su lugar lo ocupa Ignacio Mariscal. Díaz advirtió las antipatías y desprestigio que tanto Tagle como Benítez habían causado a su gobierno, así como la desmedida ambición de Benítez para ocupar la presidencia, por lo cual decide apoyar, de manera “silenciosa”, a González.

En la contienda presidencial de 1880, el general Díaz no participó como candidato, pero sí intervino de manera directa para favorecer con tan honrosa distinción a su compadre, el también general, Manuel González, de tal suerte que cumplió con el principio de no reelección, pero al mismo tiempo de manera indirecta siguió controlando los destinos del país y preparó el camino para su inmediato regreso al poder, ya que Manuel González fue previamente seleccionado, al ser el único de los posibles candidatos que no le representaría mayor oposición ni problemas al general Díaz para retornar a la primera magistratura del país.

⁹⁰ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 705.

⁹¹ Torre Villar, *op. cit.*, p. 2120. Cfr. anexo II-B sobre Tesis de Incompetencia de Origen. Amparo Morelos.

⁹² *Ídem.*

Con relación a las elecciones presidenciales, señala Pi-Suñer que "...una vez celebradas éstas, el 27 de septiembre de 1880, el Congreso de la Unión declaró que del primero de diciembre de 1880 al 30 de noviembre de 1884 el presidente de México sería el general Manuel González; de un total de 15,026 votos emitidos obtuvo 11,528".⁹³

Es oportuno destacar lo que señala Krauze, en el sentido de que

...había que dar paz a las instituciones, y por ello Porfirio acogió de buena gana la propuesta de Justo Sierra de modificar el sistema de sustitución del Presidente de la República que establecía la Constitución. Contó para ello con el apoyo del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio L. Vallarta, quien pensaba que la Constitución permitía a gente sin escrúpulos, que podía llegar al más alto tribunal del país, "urdir intrigas para suplantarlo al Presidente de la República", por lo que estaba deseoso de librar al poder judicial de las ambiciones políticas para consagrarlo por entero a la labor de velar por la constitucionalidad y por las garantías individuales.⁹⁴

Se modificó la Constitución para establecer un nuevo mecanismo mediante el cual se excluyó al presidente de la Suprema Corte de Justicia de asumir la primera magistratura del país ante la ausencia del presidente de la República, con lo que se pretendía mantenerla al margen de toda intervención en las cuestiones políticas.

No pasó mucho tiempo para que al gobierno de González se le acusara de propiciar fraudes electorales, imponer candidatos e intervenir en la política estatal, como sucedió en Jalisco. Al propio Díaz se le acusó de intervenir en la administración gonzalista, por lo cual decide retirarse a Oaxaca y competir por la gubernatura en 1881, la cual gana, aunque no concluye su periodo, pues renuncia en 1883 y regresa a la capital del país para iniciar su campaña para suceder a González.

⁹³ Pi Suñer Llorens, *op. cit.*, p. 90. De acuerdo con Ernesto de la Torre, los otros candidatos fueron Trinidad García de la Cadena, quien obtuvo 1,075 votos; Justo Benítez obtuvo 1,368; Ignacio Mejía contabilizó 525; Ignacio L. Vallarta sumó 165 y Manuel M. Zamacona sólo tuvo 76. *Vid.* Torre Villar, *op. cit.*, p. 2121.

⁹⁴ Krauze, *op. cit.*, p. 57.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

162

Entre 1881 y 1882 se suscitaron varios conflictos derivados de las elecciones llevadas a cabo en los estados de Zacatecas, Puebla y Jalisco, en donde el Senado o el ejército prestaron auxilio a González para acabar con sus adversarios políticos. Georgette Emilia José Valenzuela nos detalla estos casos, los cuales transcribimos de manera íntegra y que son del tenor siguiente:

Aun cuando en cada uno de esos estados las circunstancias fueron diferentes, en los tres casos el mecanismo empleado fue el mismo: para controlar la agitación, los enfrentamientos y las rupturas que provocaba la realización de las elecciones locales, era necesario enviar al ejército; por lo mismo, como con ello no se calmaba la situación, se solicitaba entonces la intervención del Senado, que declaraba desaparecidos los poderes locales y autorizaba el nombramiento de un gobernador provisional, quien se encargaba de la elección del gobernador seleccionado desde Palacio Nacional.

En Zacatecas, de julio a septiembre de 1882 se alentó, con éxito, la ruptura entre el general Trinidad García de la Cadena y el gobernador cadenista, general Jesús Aréchiga. Como siempre, la oportunidad la brindó la celebración de elecciones para diputados locales y miembros del poder judicial. El resultado de las mismas provocó que se formaran dos legislaturas, una a favor del gobernador y la otra apoyada por García de la Cadena. Éste decidió desconocer al adversario, solicitar juicio político contra él y nombrar un gobernador interino, el que al poco tiempo renunció. Como era de esperarse, los dos bandos solicitaron ayuda de la federación y el presidente de la república envió al ejército y remitió el caso al Senado. Mientras este órgano deliberaba, los dos grupos se enfrentaron con las armas en la mano: durante la refriega hubo varios muertos, entre ellos un sobrino del cacique zacatecano. Con el apoyo del centro, en septiembre de 1882 el gobernador ordenó el arresto del general García de la Cadena, aunque como seguramente la medida fue para escarmentarlo, sólo permaneció en la cárcel un mes. Al salir, la legislatura que había auspiciado fue disuelta, y Zacatecas y su gobernador volvieron a disfrutar de tranquilidad, ahora protegida desde Palacio Nacional.

Por su parte, desde hacía mucho tiempo Puebla se encontraba dividida o repartida entre dos grandes caciques: por un lado, el general José María Couttolenc, quien dominaba la zona de la llanu-

ra; por el otro, el general Juan N. Méndez, quien tenía el control de la zona de la sierra. Ambos se enfrentaron por las elecciones para gobernador a celebrarse en 1884, pues evidentemente cada uno tenía su propio candidato. Esta fue justamente la coyuntura que aprovechó el general González para enviar a seis mil efectivos del ejército que, se dijo, garantizarían la buena marcha de los comicios, pero que en realidad sirvieron para asegurar que el candidato electo resultara ser el del centro, el general Rosendo Márquez.

Por último, en Jalisco, tierra y dominio de Vallarta, con motivo de la celebración de elecciones locales a fines de 1881 se promovió desde el centro el surgimiento de algunos conflictos entre los bandos gobiernistas y antigobiernistas. El presidente González envió al general Francisco Tolentino para “resguardar la paz del estado y la libre emisión del voto”, hecho al que se opusieron sin éxito el gobernador vallartista Fermín Riestra y la legislatura jalisciense. En medio de una gran tensión se verificaron las elecciones, y surgieron dos legislaturas, una a favor del gobernador y otra en contra, declarándose ambas respectivamente como la triunfadora y la legítima. Como el Senado se encontraba en receso, el caso fue remitido a la Comisión Permanente del Congreso, que nada pudo o quiso resolver. Mientras tanto, en Guadalajara y en otros puntos del estado los enfrentamientos violentos aumentaron día con día: la llamada “legislatura independiente” presentó ante la Suprema Corte de Justicia de Jalisco la petición de que el gobernador Riestra fuera consignado por la comisión de delitos graves. Riestra renunció y pretendió entregar el poder al general Tolentino, quien se negó a asumirlo, por lo que el estado se quedó sin ejecutivo. En abril de 1882, una vez reanudadas las sesiones del Senado, se declaró desaparecido el orden constitucional en Jalisco y se otorgó permiso al presidente González para que nombrara un gobernador interino. El elegido fue Pedro Landázur, quien se encargó de convocar a elecciones de gobernador y diputados: el ganador para el periodo de 1883 a 1887 resultó ser el general Francisco Tolentino.⁹⁵

⁹⁵ José Valenzuela, Georgette Emilia, “Ascenso y consolidación de Porfirio Díaz, 1877-1888”, *Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo IV, pp. 93 y 94.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

164

Por otra parte, el 16 de febrero de 1882 el presidente Manuel González (1882-1886) expidió el decreto mediante el cual el Congreso de la Unión determinó reformar la Ley Electoral Orgánica del 12 de febrero de 1857. A través de la citada reforma se derogaron los artículos 45 y 46, relativos a la elección del presidente de la Suprema Corte de Justicia, así como los numerales 47, 48 y 49, referentes a que el presidente del máximo tribunal del país, ya no iba a ser designado por los electores, sino por los propios ministros por mayoría absoluta de votos; se precisaba que el cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia tendría una duración de un año, y no podría ser reelecto para el periodo inmediato; finalmente, se estableció el cargo de vicepresidente de la Suprema Corte de Justicia, para que fuera el funcionario encargado de suplir las faltas del presidente tanto de la Corte como del Poder Judicial.

Además de los problemas políticos que enfrentaba y que también propiciaba el gobierno de González, la situación económica del país tampoco estaba mejor, pues los malos manejos de varios funcionarios del gobierno obligaron a solicitar nuevos préstamos al extranjero, lo cual aumentaba la deuda pública y hacía imposible cubrir los gastos del gobierno, pues todo se iba en pagar el capital y los intereses, además de existir un despilfarro del poco dinero con el que se contaba. Para contrarrestar esta situación económica, se recurrió a aumentar los impuestos, reducir gastos y recuperar créditos.⁹⁶

En 1881 el Congreso de la Unión aprobó una iniciativa del Ejecutivo federal para poner en circulación monedas de níquel con el fin de solucionar la escasa circulación de monedas fraccionarias de cobre. Esta medida fue tan impopular, que se desataron disturbios violentos en varias ciudades del país, como Guadalajara, Pachuca, Tlaxcala, Puebla y Querétaro. Por si fuera poco, para fines de 1884 González negoció la deuda inglesa, con gran desventaja para los mexicanos y a la vez con condiciones ventajosas para los gonzalistas, ante lo cual se opusieron varios diputados, entre ellos Guillermo Prieto y Salvador Díaz Mirón; hubo protestas violentas en el recinto parlamentario entre el 15 y 19 de noviembre, las cuales fueron reprimidas por la policía, con varios muertos y muchos heridos; ante la gravedad de los disturbios, se decidió aplazar su discusión hasta que Díaz tomara de nuevo la presidencia.

⁹⁶ Torre Villar, *op. cit.*, p. 2125.

No debemos olvidar que una parte importante de la inversión realizada por el gobierno de González se canalizó a los ferrocarriles, pues en los cuatro años del gobierno gonzalista la red creció a 5,731 kilómetros de vías. Otra parte significativa de las inversiones del gobierno se realizó en los telégrafos. Tanto el ferrocarril como el telégrafo fueron parte fundamental del periodo porfirista, pues ayudaron a comunicar a todo el país, tanto para las inversiones comerciales como para movilizar tropas ante posibles revueltas y eliminar manifestaciones contra el gobierno. Por lo que respecta al segundo periodo presidencial del general Díaz, Pi-Suñer destaca que

...el primero de diciembre de 1884, en el recinto de la Cámara de Diputados, a las nueve treinta de la mañana, ante doscientos veintidós diputados y senadores, el general Porfirio Díaz rindió la protesta de ley como presidente de México para el periodo 1884-1888; enseguida se dirigió a Palacio Nacional, donde en el Salón de Embajadores el general González le hizo la entrega formal del cargo.⁹⁷

El Porfirio Díaz de estas nuevas elecciones era muy diferente al de 1877, pues ahora ya conocía una nueva estrategia política; la de “propiciar y fomentar las envidias, los enfrentamientos y las disputas entre la clase política nacional o estatal, tal como lo hizo con los integrantes de su gabinete, o entre éstos y los gobernadores, convirtiéndose en el árbitro final, en el fiel de la balanza de esas contiendas políticas”.⁹⁸ De esta manera impidió el surgimiento de otro candidato a la presidencia para las futuras elecciones, así como un gabinete en donde las diversas corrientes políticas de los últimos años estuvieron representadas, inclusive hubo un acercamiento con la Iglesia católica, pero sin dejar de lado la observancia de las Leyes de la Reforma, lo cual favoreció al régimen porfirista. También comenzó a aplicar otras medidas, como la “ley fuga”, a la cual fue sometido el viejo cacique zacatecano, el general Trinidad García de la Cadena, acusado de un levantamiento armado en 1886. Al mismo tiempo comenzó la aparición de la prensa subvencionada por el gobierno.

⁹⁷ Pi Suñer Llorens, *op. cit.*, p. 95.

⁹⁸ Valenzuela José, *op. cit.*, p. 96.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

166

Consciente del poder del ejército, Díaz ordenó la división del país en doce zonas militares y echó a andar “un mecanismo de rotación permanente de sus comandantes, con el fin de evitar su enraizamiento y creación de redes de apoyo entre la población bajo su resguardo”,⁹⁹ a la vez que permitió su enriquecimiento bajo la protección del Estado.

Resulta oportuno mencionar que finalmente el general Díaz manipuló la Constitución federal, de conformidad con sus necesidades e intereses, por lo que le era más fácil hacer caso omiso de la ley fundamental que aventurarse a efectuar reformas integrales, que en un momento dado le habrían significado severos cuestionamientos por parte de sus incipientes opositores. También es importante destacar lo que señala Krauze, en cuanto a que

...los jóvenes partidarios de Porfirio Díaz (que años más tarde integrarían el grupo de los científicos), buscaron desacreditar la Constitución liberal del 57, cuyos preceptos contradecían por definición la idea y la práctica de la dictadura. Si demostraban que la Constitución pertenecía a la etapa “metafísica”, afianzarían definitivamente la etapa “positiva”. La Constitución escribió el joven Justo Sierra, es sólo un “bello poema... Tiene veinte años de vida y nadie la ha puesto en práctica” Si la Constitución era venerable pero abstracta, ideal, impracticable, ¿por qué no derogarla? De haberlo hecho la dictadura hubiese quedado desnuda de legitimidad. Desde ese momento Porfirio acató las formas pero violó el contenido de la Carta Magna, y al hacerlo instauró en el corazón de la política mexicana una práctica destinada a sobrevivirlo: la simulación.¹⁰⁰

Debe resaltarse el hecho de que mediante una reforma constitucional del 31 de octubre de 1887, Porfirio Díaz se allanó el camino para sortear el impedimento previsto en la Constitución Federal con miras a su reelección para el periodo constitucional 1888-1892, para tal efecto se modificaron los artículos 78 y 109, para quedar en los siguientes términos:

Art. 78. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él cuatro años, pudiendo ser reelecto para el periodo

⁹⁹ *Ibidem*, p. 99.

¹⁰⁰ Krauze y Zerón Medina, *El poder (1884-1900), Porfirio en Oaxaca*, op. cit., p. 24.

constitucional inmediato; pero quedará inhábil enseguida; para ocupar la presidencia por nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día que cesó en el ejercicio de sus funciones.

Art. 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular y podrán establecer en sus respectivas Constituciones la reelección de los gobernadores, conforme a lo que previene el art. 78 para Presidente de la República.¹⁰¹

Georgina Emilia José Valenzuela refiere que "... el 10 de octubre de 1888, el Congreso de la Unión emitió un dictamen donde declaró que de los 16,709 votos emitidos en los comicios presidenciales, el único candidato registrado para el cuatrienio 1888-1892, el general Porfirio Díaz había obtenido el 98 por ciento de los sufragios. A partir de entonces conservaría el poder hasta mediados de 1911".¹⁰²

Emilio Vázquez, en su obra *La reelección indefinida*, publicada en 1890, planteaba una serie de argumentos enfocados a exponer los inconvenientes que generaba la reelección del presidente Díaz. Al respecto, es importante destacar el siguiente razonamiento:

El principio de la "no reelección" fue factor importante, decisivo para que el país saliese del triste y doloroso periodo revolucionario; hoy es la garantía más eficaz que el pueblo tiene en contra de la perpetuidad en el poder y del dominio de camarilla; él constituye por ahora para la democracia el elemento más seguro de subsistencia y desarrollo entre nosotros; con él está íntimamente ligado y así ha de pasar a la historia, el nombre de quien lo proclamó y lo hizo triunfar;

¹⁰¹ Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 708 y 709.

¹⁰² Valenzuela, José, *op. cit.*, p. 100. También esta autora advierte que a partir de entonces comenzó el culto a la personalidad del general, así como a la de su esposa, Doña Carmelita Romero Rubio de Díaz. A partir de este momento, todos los sectores políticos, económicos y sociales del país creyeron que la reelección del general garantizaba el crecimiento económico y social del país, en donde "muchas administraciones y poca política" sería un detonante de la riqueza.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

168

y si ahora se desterrara de nuestras instituciones para que continúe en la presidencia el mismo que lo conquistó, la historia y la democracia resolverían que la proclamación del principio, obedeció simplemente a impulsos de una ambición personal; y por honor de la Nación y de sus hombres notables, es necesario no dar pretextos para que se arroje esa condenación sobre el nombre de uno de nuestros caudillos más ilustres.¹⁰³

La centralización política del gobierno de Díaz influyó para que la economía tuviera un gran impulso, en lo particular las inversiones extranjeras de capitales norteamericanos y europeos, las que se concentraron en la explotación de materias primas, cuyo principal mercado era Estados Unidos de América. Para inicios del siglo XX comenzó la explotación de un nuevo recurso natural abundante en las tierras costeras del Golfo de México: el petróleo, explotado principalmente por estadounidenses e ingleses.

Por lo que respecta a los capitales internos, éstos se concentraron en la agricultura y ganadería; a partir de la segunda reelección de Díaz crecieron los problemas sociales, pues aumentaron los grandes latifundistas, al concentrar en unas pocas manos gran parte del territorio nacional, y cuando había oposición de los pobladores originales de esas tierras a cederlas, intervenía el gobierno y solucionaba el problema, con la deportación de sus auténticos propietarios, que en muchos casos resultaban ser poblaciones indígenas. La deportación de indios yaquis de Sonora y mayas de Yucatán a las plantaciones de Valle Nacional en Oaxaca, son muestra de ello.

Los problemas entre hacendados y peones fueron cada vez más frecuentes, por la explotación que se hacía de quienes trabajaban en las haciendas. Había malos tratos y esclavitud, además de que los capataces ejercían crueldad excesiva contra quienes osaban exigir mejor trato y salarios; otros conflictos se suscitaron entre los dueños de fábricas y minas con sus empleados, al grado de intervenir las fuerzas militares y los rurales mexicanos para someter las incipientes huelgas textiles y mineras, las cuales serán más violentas durante la represión a las huelgas de Cananea y Río Blanco en 1906. Algunos de

¹⁰³ Vázquez, Emilio, *La reelección indefinida*, México, Imprenta de Epifanio D. Orozco, 1890, pp. 10 y 11.

estos hechos fueron referidos por John Kennet Turner en su libro *México bárbaro*, mientras que Paul J. Vanderwood en su libro *Los rurales mexicanos* señala cómo eran las actividades de los rurales, y de cómo cambió su función, siendo primero los guardianes de los caminos, y cómo terminaron trabajando a favor de los hacendados para controlar las revueltas de campesinos y peones de haciendas. Algunos levantamientos fueron promovidos por familias notables, quienes se negaban a perder sus privilegios, aunque procuraban ocultarse tras rebeliones populares, como la de Tomóchic, en Chihuahua, relatada en la novela homónima de Heriberto Frías.

El tiempo pasaba, el régimen se consolidaba y seguía al pie de la letra su divisa característica: "Orden y progreso".

B. La reelección indefinida: reformas para perpetuarse en el poder

No conforme el presidente Díaz con la reforma constitucional de 1887, el 20 de noviembre de 1890 expidió una nueva reforma mediante la cual se retornó al texto original del artículo 78 de la Constitución federal de 1857, en la que no se hacía referencia alguna a la reelección, sino que sólo se indicaba la fecha en que el Presidente iniciaba sus funciones y la duración en el cargo. Al efecto, la reforma era del orden siguiente:

Art. 78. El Presidente entrará a ejercer sus funciones el 1o. de diciembre y durará en su encargo cuatro años.¹⁰⁴

Sin lugar a dudas, tal reforma era por demás favorable a los intereses personales y a la ambición de poder de Porfirio Díaz, de permanecer eternamente en el cargo, de ahí que le beneficiaba más actuar de esa manera que impulsar la derogación de la Constitución federal en su integridad.

Para 1891 se creó la Junta Central Porfirista, la cual buscaba impulsar una nueva reelección de Díaz para 1892; de esta Junta se derivó el Comité Central Porfirista, que más tarde cambió su nombre al de Unión Liberal, que tuvo como función mostrar su adhesión y simpatía con el presidente Díaz. Entre los

¹⁰⁴ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 709.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

170

miembros más distinguidos de la Unión estaban Sóstenes Rocha, José I. Limantour, Francisco Bulnes, Benito Juárez Maza, Mariano Escobedo y Justo Sierra. El 5 de abril de ese año se llevó a cabo la Convención Nacional de la Unión Liberal, en donde se elaboró un programa de gobierno, que entre otras cosas contenía las siguientes líneas: "El Gobierno no puede crear hábitos electorales, no puede despejar y abrir caminos a la expresión de la voluntad nacional, extremando el respeto a las libertades coadyuvantes de la libertad electoral, a la libertad de prensa y a la de reunión, que por tal modo condicionan la realidad del sufragio".¹⁰⁵

Fue tal el entusiasmo que generó en otros sectores esta idea de comités y clubes políticos, que al poco tiempo se creó de manera inmediata el Club de Obreros Antirreeleccionistas, que pugnaba por un cambio de autoridades; también muchos estudiantes antirreeleccionistas, como los hermanos Jesús, Ricardo y Enrique Flores Magón, comenzaron a influir para que el pueblo se opusiera al continuismo de Díaz, considerando que primero debía educarse al pueblo para que ejerciera sus derechos. Algunas de sus acciones fueron disueltas por la policía, y varios de sus miembros terminaron encarcelados. El resultado de la elección de 1892 fue la declaración de Porfirio Díaz como presidente de la República, ante lo cual la opinión pública quedaba complacida, pues

Era indudable que la oposición no podía achacar a Díaz sino su anhelo de mantenerse en el poder, pero aun eso se le toleraba al advertir que el país se mantenía en paz, que la estabilidad permitía el progreso material, la construcción de obras públicas de extraordinaria importancia y utilidad, la creación de nuevos centros de trabajo y también porque en lo particular el general era un hombre honesto, limpio, con una conducta familiar irreprochable, patriota sincero, trabajador incansable y entusiasta en servir a su país.¹⁰⁶

Señala Marco Antonio Pérez de los Reyes que "...surgió entonces la crítica periodística clandestina, y la obra de grabadores y caricaturistas, quienes no desaprovechaban la oportunidad de atacar al régimen, como sucedió con los periódicos *El Ahuizote*, *El hijo del Ahuizote*, *El Colmillo Público*, *La Madre*

¹⁰⁵ Torre Villar, *op. cit.*, p. 2141.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 2142.

Tatiana, Juan Panadero, *La Voz de Juárez*, pero sobre todo *Regeneración*, de los hermanos Flores Magón, y el *Diario del Hogar*, de Filomeno Mata. Cabe destacar el célebre caso del grabador José Guadalupe Posada, quien con sus calaveras catrinas satirizaba a la burguesía porfirista".¹⁰⁷

Por su parte, diarios como *El Universal*, *El Partido Liberal*, *La Patria*, *El Siglo XIX* y el famoso *El Imparcial*, se convirtieron en voceros del gobierno porfirista y corrompieron la libertad de prensa. De tal manera que los diarios opositores al régimen tuvieron que emigrar a Estados Unidos o trabajar en la clandestinidad.

Para las elecciones de 1896, Díaz encargó al Círculo Nacional Porfirista postular su candidatura, y relegó a la Unión Liberal, que en el cuatrienio anterior lo había apoyado. El Círculo organizó "manifestaciones burocráticas de adhesión al presidente",¹⁰⁸ su único opositor resultó el excéntrico Nicolás Zúñiga y Miranda. La Cámara de Diputados, como marcaba la ley electoral, declaró ganador a Díaz para el periodo 1896-1900. Al término de este tiempo, la Convención Nacional organizó un plebiscito, en donde postuló a Díaz como su candidato a la presidencia. Pero no sólo Díaz aglutinaba grupos políticos y sociales a su alrededor, sino que ante algunos acercamientos entre el Estado y la Iglesia varios ciudadanos veían amenazadas las libertades conquistadas durante las guerras de Reforma; de esta manera Javier Garciadiego y Josefina MacGregor Gárate señalan

...en agosto de 1900 en la ciudad de San Luis Potosí, el ingeniero Camilo Arriaga convocó a la conformación del Partido Liberal Mexicano, al denunciar la política conciliadora del gobierno porfiriano con la Iglesia católica. A raíz de esta convocatoria se organizaron cincuenta clubes liberales en catorce entidades federativas entre las que destacaban por el número de agrupaciones, Hidalgo, y San Luis Potosí, y por su presencia, los estados del norte de país. Entre el 5 y el 10 de febrero de 1901, el Primer Congreso Liberal reunió a estas agrupaciones para discutir su unificación y exigir la aplicación de las Leyes de Reforma a fin de detener la política porfiriana de concilia-

¹⁰⁷ Pérez de los Reyes, Marco Antonio, *Historia del derecho mexicano*, México, Oxford University Press, 2003, volumen 3, p. 168.

¹⁰⁸ Torre Villar, *op. cit.*, p. 2144.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

172

ción con la Iglesia católica. El centro de esta actividad fue el Club Ponciano Arriaga, fundado en San Luis Potosí por Antonio Díaz Soto y Gama y presidido por Camilo Arriaga sobrino nieto de Ponciano Arriaga, el ilustre constituyente.¹⁰⁹

Lo cual será de gran importancia, pues así comenzaron a organizarse diferentes grupos políticos para discutir la situación del país y la posibilidad de cambiar algunos aspectos del régimen, incluso a través de la violencia.¹¹⁰

Aunque Camilo Arriaga (sobrino-nieto de Ponciano Arriaga) inició la creación de clubes liberales, no sería sino hasta febrero de 1901 cuando convocó al Congreso Liberal en la ciudad de San Luis Potosí, del cual derivarían varios postulados que pretendían cambiar la situación general del país, pero sobre todo comenzó a inquietar al régimen, porque era “un partido real con un ideario político y social muy avanzado, dirigido por seres con designio de apóstoles y mártires”,¹¹¹ pues sus integrantes eran firmes en sus ideas, sin importar “el soborno, la cárcel, el destierro o la muerte para hacerles variar sus ideales”.¹¹²

Díaz, en su carácter de presidente de la República, expidió, el 18 de diciembre de 1901, una nueva legislación electoral, que venía a derogar la Ley del 12 de febrero de 1857 y sus respectivas reformas (en 1872, 1873, 1874 y 1882). Destacan entre otras cuestiones las siguientes: en cuanto a la geografía electoral, se establecía que para efectos de dividir la República Mexicana en

¹⁰⁹ Garciadiego, Javier y MacGregor, Josefina, Crisis y opositores del porfiriato, *Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 8, p. 73.

¹¹⁰ *Ibidem*. Los referidos autores continúan señalando que: “... para fines de 1905, la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano –integrada por los dos Flores Magón, los primos Juan y Manuel Sarabia, Rivera, Bustamante y Antonio I. Villareal– dio a conocer las bases para fundar la organización e intensificó su labor de proselitismo, pensando ya enfrentar al gobierno porfiriano no sólo desde la trinchera política y sindical, sino también recurriendo a las armas. Asimismo, mucho se avanzó en la elaboración de un programa que diera a conocer sus puntos de vista y objetivos.”

¹¹¹ Torre Villar, *op. cit.*, p. 2148.

¹¹² *Ídem*. Será para 1906 cuando el Partido Liberal publique su Programa del Partido Liberal, en donde recogía “todas las aspiraciones de reivindicación social, de justicia económica y de cambios políticos por que se luchaba”; de tal trascendencia fue este programa, que los constituyentes de 1917 recogieron sus puntos esenciales para elaborar la Constitución Política de 1917. También es importante señalar que este programa dio mucha fuerza a las luchas obreras que se desatarían en Cananea y Río Blanco.

distritos electorales se tomaría como base el censo general efectuado cada diez años. A su vez, cada distrito electoral se encontraba conformado por una población de 60,000 habitantes y añadiendo con el último número un distrito más si existía una población excedente que pasara de 20,000 habitantes. Además, indicaba que la división de las entidades federativas en distritos electorales debería publicarse e informar al Congreso de la Unión y al Ministerio de Gobernación. A su vez, los ayuntamientos debían subdividir los distritos electorales en secciones numeradas de 500 habitantes y en cada una de ellas se iba a designar un elector.

Por otra parte, se indicaba que los ayuntamientos debían empadronar a los ciudadanos con derecho de voto, y de igual forma les debía entregar las boletas que harían las funciones de credencial para votar, por lo menos con tres días de anticipación a la elección; es oportuno precisar que los empadronadores debían formar listas de los ciudadanos y las debían publicar con ocho días de anticipación. En caso de que los ciudadanos fueran excluidos de la lista, éstos podían hacer la reclamación correspondiente ante el propio empadronador, o bien, el día de la jornada electoral ante la mesa; la decisión adoptada por mayoría de los integrantes de la citada mesa era definitiva. Además, se indicaba que la elección de diputados y senadores se efectuaría cada dos años, mientras que la de presidente de la República, cada cuatro años, mediante un sistema indirecto de primer grado, con nombramiento de electores primarios en la sección y nombramiento de representantes federales por los electores primarios en las juntas electorales de distrito.

A las citadas juntas les correspondía efectuar el cómputo de la elección de diputados y nombrar a los diputados propietarios y suplentes, a través del escrutinio secreto y mediante cédulas, a los que alcanzaran por lo menos la mayoría absoluta de los votos de los electores presentes; a su vez, las cédulas en blanco eran contabilizadas a favor del candidato con mayor número de votos.

Las legislaturas estatales debían efectuar el cómputo de la elección de senadores, las cuales debían recibir los expedientes formados por los colegios electorales de distrito y determinar como triunfador al que obtuviera la mayoría absoluta. En caso de que nadie la obtuviera, elegían entre los que consiguieron la mayoría relativa.

Por lo que respecta a la elección de presidente, se deberían hacer llegar los expedientes levantados por los colegios electorales a la Cámara de Diputados

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

174

para su cómputo final y definitivo. En lo que se refiere a la elección de ministros, se nombraba uno por uno en caso de renovación total o según los que fijara la convocatoria; los expedientes conformados en los colegios electorales se debían remitir a la Cámara de Diputados.

En cuanto a los medios de impugnación, aparte de la reclamación, que ya se precisó con anterioridad, existía la posibilidad de controvertir los casos en que existieran dudas sobre la falta de requisitos para votar en los presentes, por lo que la junta decidía en el momento por mayoría de votos, y su decisión era definitiva.

En materia de nulidades, se contemplaba la posibilidad de que éstas fueran promovidas por cualquier ciudadano mexicano, tanto en las primarias como en las secundarias, y se podían reclamar ante el colegio electoral o la Cámara de Diputados. Al efecto, se requería que la nulidad se solicitara por escrito (antes del día de la elección), sobre la credencial objetada, y que se fundara en alguna de las causas establecidas en la ley. En cuanto a las causales de nulidad, de conformidad con el artículo 55 de la referida Ley, éstas eran del orden siguiente: por falta de requisitos legales en el electo; por violencia ejercida por la fuerza pública o por las autoridades sobre las casillas o colegios electorales; por mediar cohecho o soborno de cualquier parte o amenazas graves de autoridad; por error sobre la persona elegida; por falta de mayoría de votos requeridos por la ley y por error o fraude en el cómputo de los votos. Además, en la Ley Electoral se señala que la calificación de las elecciones correspondía a los colegios electorales en el ámbito de sus respectivas competencias; éstos podían de oficio declarar la nulidad de una elección o bien a petición de cualquier elector, y sus decisiones eran inapelables. Señala Alicia Salmerón que

...el general Díaz se sirvió con destreza de sus atribuciones legales para extender la autoridad del gobierno federal a todo el territorio nacional. Por ejemplo hizo uso de la facultad constitucional que tenía el presidente de la República para designar gobernadores provisionales cuando el Senado declaraba la separación de los poderes en los Estados. Esta prerrogativa le permitió a Díaz fungir como mediador entre grupos locales en disputa y ganar ascendencia sobre ellos. Al mismo tiempo, le dio la oportunidad de golpear el imperio político de los viejos caciques regionales, cuyas parcelas de poder eran

verdaderos obstáculos a la integración nacional, y apoyar la consolidación de gobiernos más vinculados con el poder federal.¹¹³

Es oportuno señalar que durante este periodo la población femenil tenía restringida su participación en el ámbito político, pues, como señala Elisa Speckman

...los legisladores impusieron múltiples restricciones al ingreso de la mujer en el mundo público, reservado a los varones. Por ley las mujeres no podían ocupar cargos de elección popular ni votar. No podían ser funcionarias, ni eran admitidas en la esfera judicial, pues no podían ser jueces ni formar parte del jurado. También se veían limitadas en los negocios o el comercio; por ejemplo, las casadas necesitaban autorización del marido para comerciar y en cualquier momento éste podía retirarles su permiso y ellas debían liquidar inmediatamente todos sus asuntos.¹¹⁴

También durante estos años se afianzó el poder de los científicos al amparo del presidente, grupo que jugó un papel preponderante en las elecciones de 1900-1904, encabezados por el ministro de Hacienda, José Ives Limantour. Díaz, percatado del enorme poder adquirido por este grupo, que agrupaba tanto a colaboradores suyos como a los poderosos sectores económicos, decide colocar en 1900 a un fuerte opositor a ellos en la Secretaría de Guerra, al general Bernardo Reyes, quien gozaba de enorme prestigio en el norte del país. Sin embargo, y pese a la pacificación que hizo de la península de Yucatán en 1902, los científicos convencieron a Díaz de las ambiciones políticas de

¹¹³ Salmerón, Alicia, "El porfiriato. Una dictadura progresista 1888-1910", *Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 7, p. 106. La misma autora señala que: "...el régimen porfirista contó con un complejo sistema de relaciones que le permitió ejercer un control político impresionante. Esta red se apoyó en una cadena de mando cuyos principales eslabones eran Porfirio Díaz y su gabinete, los jefes de zona militar, los gobernadores y los jefes políticos. Estos últimos, por ejemplo, fueron una pieza principal de la maquinaria porfiriana, clave para el control de la base misma de la sociedad".

¹¹⁴ Speckman Guerra, Elisa, "Sociedad y vida cotidiana en las ciudades porfirianas", *Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 7, p. 214.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

176

Reyes para las próximas elecciones, e implicaron a su hijo, Rodolfo Reyes, en una campaña de desprestigio contra Limantour, por lo cual renunció al cargo y se vio orillado a regresar al gobierno de Nuevo León en 1903.

En marzo de ese mismo año el Círculo Nacional y la Unión Liberal lanzaron manifiestos y se reunieron en convenciones para señalar los males existentes, pero coincidían en que la figura de Díaz era indispensable para el país, por lo cual apoyaba una nueva reelección. Se buscaba asegurar el orden y progreso del cual gozaba el país, pero sin perder la figura emblemática del régimen, por lo que se comenzó a manejar la idea de una vicepresidencia que estuviera al amparo del presidente Díaz.

En el mismo año 1903, el licenciado José M. Santos Coy publicó la obra *Fundamentos de la sexta reelección*, mediante la cual planteaba una serie de argumentos encaminados a justificar la reelección del presidente Díaz en el poder, adujo para tal efecto que el general Díaz era un factor fundamental para el progreso económico alcanzado por el país en ese entonces, al ser el encargado de proporcionar estabilidad, la cual no se había conseguido en otras épocas, así como algunas ideas en torno a la figura de la vicepresidencia de la República. Alicia Salmerón afirma que

...la creación de la vicepresidencia de la República se aplazó hasta 1903. La medida respondió entonces a una fuerte presión, sobre todo de inversionistas y acreedores que reclamaban seguridad para sus negocios. Díaz contaba ya con 73 años de edad y era indispensable definir a un posible sucesor que, en caso necesario garantizara la continuidad del gobierno. El establecimiento de la vicepresidencia vino acompañada de una reforma para alargar el periodo presidencial a seis años. Los momentos de inquietud política que comenzaban a acompañar a las reelecciones de un septuagenario aconsejaban poner más distancia entre los procesos electorales.¹¹⁵

Es importante precisar que mediante la reforma constitucional del 6 de mayo de 1904 se determinó que la Cámara de Diputados tuviera la facultad

¹¹⁵ Salmerón, *op. cit.*, p. 103.

exclusiva de erigirse en Colegio Electoral para calificar las elecciones de presidente y vicepresidente de la República, respectivamente; de igual forma se estableció que los citados funcionarios durarían seis años en el cargo. Se indicó además que la forma de elección del vicepresidente sería similar a la del presidente, y dentro de las funciones que se le asignaban estaba la de fungir como presidente del Senado con voz, pero sin voto, además de que debía desempeñar cualquier cargo encomendado por el presidente, y debería sustituir a éste en caso de falta total. En caso de la falta de ambos, el Secretario de Relaciones Exteriores fungiría como presidente interino.

Es indudable que Porfirio Díaz implementó una verdadera estructura con la finalidad de tener un control eficiente de todo el país, a través de sus incondicionales convertidos en gobernantes en sus diferentes ámbitos; sin embargo, en el caso particular de su gabinete, la estrategia implementada radicó, como ya lo hemos señalado, en mantener en constante confrontación a sus colaboradores con la finalidad de dividirlos y descartar la posibilidad de que ellos tuvieran la intención de ascender a la primera magistratura del país. La docilidad del Congreso facilitó que Díaz invadiera sin ninguna impunidad las

...esferas de los otros poderes, la soberanía de los estados, aniquilando de esta suerte los restos del tema federal y creando un cerrado centralismo. Los miembros de los otros poderes y los gobernadores se transformaron en meros empleados del presidente, al anular por completo el sistema electoral y favorecer la existencia de un partido único, el del gobierno, lo que originó que ya no violara el sufragio...¹¹⁶

Las elecciones de 1904 tuvieron una gran variante: Díaz se presentaba como candidato a la Presidencia, mientras que Ramón Corral ocuparía la vicepresidencia. La designación de Corral respondía a una estrategia política de Díaz: aquél no pertenecía a los científicos, y esto les causó malestar, incluso tuvieron varios problemas a lo largo de este sexenio. Díaz volvía a aplicar su modelo: mediar entre sus colaboradores. Krauze señala que

¹¹⁶ Torre Villar, Ernesto de la, "Segundo periodo presidencial de Díaz e inicio de su reelección hasta 1910", *Historia de México, op. cit.*, pp. 2133 y 2134.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

178

...en 1905 los hermanos Flores Magón constituyeron la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano. La doctrina magonista —expuesta en el programa del Partido Liberal Mexicano de 1906— buscaba reformar a fondo dos aspectos de la vida nacional: el político reducción del periodo presidencial a cuatro años, no reelección, fortalecimiento del Municipio, simplificación del juicio de amparo y el social y económico...¹¹⁷

Para fines de 1905 se dieron a conocer las bases para fundar el Partido Liberal Mexicano, integrado por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, los primos Juan y Manuel Sarabia, Librado Rivera, Rosalío Bustamante y Antonio I. Villareal. Se elaboró el Programa del Partido Liberal, que como ya habíamos señalado, contenía todas las aspiraciones de reivindicaciones sociales, de justicia y de cambios políticos. Su lema fue: "Reforma, Libertad y Justicia". Este programa contenía 52 puntos, en los cuales se contemplaban desde reformas constitucionales (como los artículos 6° y 7°, la reducción del periodo presidencial a cuatro años), mejoras a la educación, condiciones de trabajo adecuadas, hacer productivas las tierras, el adecuado manejo de los impuestos, y varios temas agrupados en el rubro "Puntos generales", en donde, en su artículo 41, refiere el "hacer práctico el juicio de amparo, simplificando los procedimientos", "suprimir los jefes políticos", "reorganizar los municipios suprimidos y robustecer el poder municipal", la "protección a la raza indígena", además de que:

51. El primer Congreso Nacional que funcione después de la caída de la Dictadura anulará todas las reformas hechas a nuestra Constitución por el Gobierno de Porfirio Díaz; reformará nuestra Carta Magna, en cuanto sea necesario para poner en vigor este programa; creará las leyes que sean necesarias para el mismo objeto; reglamentará los artículos de la Constitución y de las otras leyes que lo requieran, y estudiará todas aquellas cuestiones que considere de interés para la Patria, ya sea que están enunciadas o no en el presente Programa, y reforzará los puntos que aquí constan, especialmente en materia de Trabajo y Tierra.¹¹⁸

¹¹⁷ Krauze y Zerón Medina, *El derrumbe (1900-1911), Porfirio en Oaxaca*, México, Editorial Clío, 1993, pp. 38 y 39.

¹¹⁸ Silva Herzog, Jesús, *Breve historia de la Revolución mexicana*, México, FCE, 1988, 2 vols., tomo I, anexo 2, pp. 118 y 119.

C. Agudización de la crisis política, económica y social de México en la etapa final del Porfiriato

179

Es necesario mencionar que si bien es cierto que el largo periodo de gobierno de Porfirio Díaz se caracterizó por su estricto sistema de control y de vigilancia, también es verdad que de manera paulatina fueron evolucionando diversos movimientos opositores al régimen, de tal suerte que sólo era cuestión de tiempo para que desembocaran en un movimiento de mayores dimensiones. Entre 1906 y 1907 se presentaron dos acontecimientos de singular trascendencia: las huelgas de Cananea y Río Blanco, cuyos movimientos fueron reprimidos por el régimen porfirista. Hacia junio de 1906 los mineros mexicanos de la Cananea Consolidated Copper Company protestaron contra las condiciones de trabajo que se les imponían: malos tratos, prácticas discriminatorias, horarios extenuantes y bajos salarios. La actitud airada de los mineros obligó a los representantes de la empresa a reunirse con ellos para escuchar sus peticiones: jornada de ocho horas, salario mínimo de cinco pesos, prioridad en el trabajo a los mexicanos sobre extranjeros en proporción de uno a tres; derecho de los mexicanos a ascender a mejores cargos y "cambio de mayordomos para que no se maltratara a los trabajadores".¹¹⁹ La empresa rechazó las demandas, lo cual obligó a los mineros a irse a la huelga y marcharon cerca de tres mil personas hacia la zona de oficinas, organizados por la Unión Liberal Hermandad de Cananea, grupo afiliado al Partido Liberal de Camilo Arriaga. Los manifestantes fueron recibidos con mangueras de agua a presión, lo que derivó en un enfrentamiento violento. Un par de días más tarde el dueño de la empresa solicitó el ingreso de los *rangers* de Arizona, quienes sin autorización oficial penetraron en territorio mexicano y disolvieron las manifestaciones. Luego llegaron los rurales, gendarmes y soldados mexicanos para sofocar a los últimos inconformes, lo cual arrojó una cifra cercana a los cien mexicanos y seis norteamericanos muertos, y cientos de heridos. Como resultado de este suceso fueron encarcelados en San Juan de Ulúa los dirigentes de la Unión Liberal; el gobernador del estado, Rafael Izábal, fue acusado de traición a la patria por permitir el ingreso de extranjeros armados (aunque luego fue exonerado), y se comenzó a perseguir a los miembros del Partido Liberal, porque representaban una amenaza para la estabilidad del régimen.

¹¹⁹ Garcíadiego y MacGregor, *op. cit.*, pp. 276 y 277.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

180

Por lo que respecta al conflicto de los obreros textiles de Puebla, Tlaxcala y Veracruz, el conflicto comenzó cuando los obreros de Orizaba-Río Blanco fundaron el Gran Círculo de Obreros Libres, el cual estaba estrechamente vinculado con el Partido Liberal. En respuesta a ello, los empresarios textiles impusieron un reglamento para todos los obreros de las empresas, en donde no sólo regulaban las relaciones de trabajo, como el establecimiento de largas jornadas de trabajo, bajos salarios, multas por trabajos mal ejecutados, pagos por desperfectos en las máquinas por mal uso de los obreros, sino que también vigilaba el número de visitantes que podía recibir un obrero en las casas que la empresa les alquilaba y prohibía la lectura de periódicos opositores al régimen. El Gran Círculo reaccionó contra este reglamento y el 4 de diciembre de 1906 estalló la huelga. Los obreros hicieron una contrapropuesta a los industriales, quienes se negaron a negociar, por lo cual aquéllos solicitaron al presidente Díaz su intervención. Ante el giro que tomaba este asunto, los empresarios decretaron el cierre de sus fábricas, lo que dejó inactiva esta rama industrial a nivel nacional. El laudo presidencial del 4 de enero de 1907 trató de atender ambas partes, pero se continuaba con el control de los obreros, por parte de los patrones. Las fábricas reanudaron las labores, excepto la de Río Blanco, en donde sus obreros decidieron atacar su tienda de raya y prenderle fuego; hubo enfrentamientos, y pronto se extendió la asonada a otros centros textiles. Los soldados llegaron a imponer el orden, y dispararon contra mujeres y hombres, de todas las edades, mataron a muchos de ellos y persiguieron a los que huían. Se estima que murieron más de doscientas personas, hubo muchos heridos, y grandes cantidades de obreros fueron enviados a Valle Nacional y Quintana Roo, desterrados y para servir en esos lugares. Otros más huyeron de las fábricas, mostrando su animadversión al régimen y se incorporaron, más tarde, a la lucha revolucionaria. Y de nuevo se puso en la mira del gobierno la participación del Partido Liberal por su adhesión a la causa de los huelguistas textiles.¹²⁰

Estas represiones de mineros y obreros posteriormente contribuyeron a despertar en la clase trabajadora la necesidad de experimentar un cambio radical en beneficio de sus intereses. No cabe duda que tales acontecimientos fueron apenas el inicio del gran movimiento revolucionario que no tardaría muchos años en comenzar para poner fin al largo periodo de gobierno de Díaz, el cual, si bien es cierto que de manera relativa trajo consigo un progreso para el país, también

¹²⁰ *Ibidem.*

es verdad que el costo social pagado fue muy alto, en detrimento de la mayoría de la población, de las libertades políticas y de la democracia mexicana.

Moisés González Navarro, al citar la obra de John K. Turner, *México bárbaro*, describe la situación de los trabajadores henequeneros de Yucatán y la esclavitud de Valle Nacional en Oaxaca, de la siguiente manera:

Turner denunció los abusos en un tono periodístico y sensacionalista, inspirado por un sentido de protesta contra las injusticias; Dijo que el club de esclavistas de Yucatán lo componían 250 personas. Al lado de los 50 reyes del henequén había 8,000 yaquis, 3,000 coreanos, y entre 100 y 125,000 mayas, todos esclavos. Los hacendados confiaban en que sus trabajadores eran verdaderos esclavos. Creía probarse que la condición de deportados en Siberia y de los negros del sur de Estados Unidos era mejor que la de los trabajadores yucatecos. Los yaquis deportados a Yucatán sólo recibían frijoles, tortillas y pescado podrido y muchos golpes que a veces los llevaron a la muerte; a las mujeres yaquis se les obligaba a casarse con los mayas y con los chinos para satisfacer el deseo de últimos y porque cada recién nacido se cotizaba entre 500 y 1,000 pesos. Por lo que toca a ese campo de trabajos forzados que era el Valle Nacional, dice: a él se enviaban desde artesanos hasta artistas, y a lo sumo un 10 por ciento de criminales; los artículos de comercio se vendían a un precio diez veces mayor que el normal; los hacendados preferían pagar 45 pesos por un “esclavo” que moría en siete meses, e irlo reponiendo, que proporcionar mejores salarios. Calculó en 15,000 el número de “esclavos” que anualmente se enviaban al Valle Nacional, y en cinco millones las personas endeudadas en todo el país.¹²¹

Continúa González Navarro citando al referido Turner, el cual

“... acusó a Porfirio Díaz de haber restablecido la esclavitud y el peonaje en México. Calculó en un millón de acres la superficie de una hacienda típica; varios norteamericanos (William Randolph Hearst,

¹²¹ González Navarro, Moisés, *La vida social*, Daniel Cosío Villegas (coord.), *Historia moderna de México*, 5ª ed., México, Hermes, 1990, tomo IV, p. 260.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

182

Harrison Gray Otis, E.H. Arriman, Rockefeller; Guggenheim, etc.), tenían haciendas de varios millones de acres; Limantour, Corral, Pimentel, Lan y Escandón, Pablo Escandón, Ahumada, Cossío, Mercado, Cañedo, Cahuantzi, tenían varios millones de acres, y Olegario Medina nada menos que 15 millones.¹²²

En opinión de Arnaldo Córdova,

... la función de la dictadura en el régimen de privilegio consistió no solamente en abrir nuevas posibilidades de empresa para las demás clases sociales al servicio de los privilegiados, en la mayoría de los casos, con sacrificio ostensible de sus propios intereses (la expropiación forzada de los pueblos de Morelos por los terratenientes azucareros o de pequeños propietarios por obra de las llamadas compañías deslindadoras de terrenos baldíos, fue el ejemplo más notable), y usando la violencia ilimitada cuando alguno de los sectores sociales sometidos pretendía oponerse al sistema de privilegio (la represión de las huelgas de Cananea y de Río Blanco fueron sólo dos casos entre muchos otros).¹²³

Pero no sólo se trataba de inconformidad entre los campesinos y obreros, sino también entre los miembros de la clase media y los empresarios que deseaban igualdad de oportunidades que las ofrecidas ante los inversionistas norteamericanos y europeos

Para el primer decenio de este siglo [XX] el malestar político se fue extendiendo a diferentes grupos de la sociedad: a los campesinos, por el empobrecimiento de que eran víctimas; a los trabajadores urbanos que sufrían las consecuencias de un capitalismo descontrolado y sobreexplotador; a las clases medias, que veían frustrada su capacidad política; a los empresarios modernos, debido a las limitantes que la política porfirista imponía al mercado, y los intereses norte-

¹²² *Ídem.*

¹²³ Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución mexicana. Formación del nuevo régimen*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/ Era, 1973, p. 18.

americanos, como resultado del acercamiento de Díaz con las potencias europeas. El ambiente estaba realmente cargado: sólo faltaba la chispa que prendiera el fuego.¹²⁴

A esta crisis política de 1906 y 1907 se suma la crisis económica mundial de 1907-1908, la cual repercutió en el país, al encarecer las exportaciones y obligar a reducir la producción; la disminución de moneda circulante encareció los préstamos, y aquellos que poseían un crédito fueron presionados para liquidar sus adeudos. Los empresarios se vieron obligados a reducir su nómina, por lo cual miles de empleados se quedaron sin empleo de la noche a la mañana, y en el campo los hacendados tuvieron que reducir su producción, aumentar la renta a sus arrendatarios y endurecer las condiciones de sus peones y jornaleros. Tanto el campo como las ciudades redujeron sus aportaciones a la hacienda pública, lo que influyó en la captación de recursos gubernamentales, con la consecuente disminución del salario de los burócratas y en la oferta de empleos, con lo cual se afectó la vida de las clases medias de todo el país.¹²⁵ El gobierno aumentó los impuestos, lo cual causó un gran descontento entre la población, la cual adjudicaba a los científicos estas medidas tan impopulares.

Cuando la situación política, económica y social del país estaba en su punto más álgido, ocurrió un suceso que marcaría un nuevo derrotero: la entrevista Díaz-Creelman. En efecto en 1908 el presidente Díaz aceptó una entrevista del reportero norteamericano James Creelman para el diario *The Pearson's Magazine*, "la entrevista giró en torno de la situación política del país, del sistema de sucesión existente y de las posibilidades, ante la avanzada edad del dictador, de que la transmisión futura del país se hiciera bajo fórmulas democráticas".¹²⁶ Entre los temas abordados por Díaz estaban su explicación sobre el paternalismo que ejercía sobre el pueblo, la necesidad de continuar en el poder para guiar a la nación, la ignorancia de gran parte de la población mexicana —en particular los indígenas— para aspirar al poder, etcétera, pero sobre todo, apuntó que

Vería con gusto —afirmó— la formación de un partido opositor en la República de México. Si llegara a surgir, vería en él un beneficio y no un peligro; y si acaso esa oposición ayudara al gobierno, no en el sentido de

¹²⁴ Lajous, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

¹²⁵ Garcíadiego y MacGregor, *op. cit.*, p. 263.

¹²⁶ Torre Villar, *op. cit.*, p. 2149.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

184

explotarlo, yo mismo estaría a su lado y la apoyaría, y la aconsejaría, en la inauguración y en el éxito del complejo gobierno democrático del país.¹²⁷

Al respecto, Eduardo Blanquet señala

...ante el periodista norteamericano Creelman, el presidente Díaz explicándose a sí mismo, se miraba como el último de los hombres necesarios en la historia de México. Su larga permanencia en el poder y la forma rigurosa como casi siempre lo ejerció, habían sido capaces —decía— de operar un cambio esencial en la organización política y social del país. Afirmaba haber acertado, hasta casi desaparecerla, la distancia que hubo entre una ley constitucional avanzada y un pueblo sin educación política. Díaz pensaba entonces que su sucesor legítimo, el único posible, debería surgir de la organización de los mexicanos en verdaderos partidos políticos; de la lucha electoral libre y abierta. El pueblo mexicano, dijo en ese entonces Porfirio Díaz, estaba apto para la democracia.¹²⁸

Sin lugar a dudas, los movimientos de Cananea y Río Blanco, la entrevista efectuada al presidente Díaz por el periodista James Creelman, el libro de John K. Turner y su denuncia de la situación social, así como las obras políticas de Querido Moheno (*¿Hacia dónde vamos?*), Francisco de P. Senties (*La organización política de México. El Partido Demócrata*), Emilio Vázquez Gómez (*La reelección indefinida*) y Manuel Calero (*Cuestiones electorales. Ensayo político*), influyeron en la sociedad mexicana que en ese entonces se encontraba relegada, para vislumbrar la posibilidad de modificar la situación tan contrastante en la que se encontraba la mayor parte de la población mexicana, de tal suerte que algunos se aventuraron a organizar partidos políticos y otros a participar de manera activa en los mismos con la idea de alcanzar un cambio verdadero en México. La obra de Calero señalaba que “la nación no había entrado en la etapa en que las instituciones funcionaban como lo dispone la ley”,¹²⁹ pero a

¹²⁷ *Ibidem*, p. 2150.

¹²⁸ Blanquet Eduardo, “La Revolución mexicana”, *Historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 1974, pp. 135 y 136.

¹²⁹ Silva Herzog, *op. cit.*, p. 73.

raíz de la entrevista Díaz-Creelman se consideraba que México debía empezar a vivir la vida de los pueblos libres. Por lo mismo, se criticaba:

185

“...que la ley electoral en vigor [en ese] entonces, establecía el sistema indirecto de votación a semejanza del norteamericano. Calero se pronuncia a favor de una nueva ley electoral que consagrara el principio de la elección directa... Otro de los puntos de vista del autor de *Cuestiones electorales*, estriba en la tesis de que debía establecerse en la ley, como requisito de la ciudadanía, el de saber leer y escribir.”¹³⁰

Sin embargo, la obra de mayor trascendencia será *La sucesión presidencial en 1910*, de Francisco I. Madero, la cual será un parteaguas en el desarrollo político del país y el inicio del derrumbe del régimen de Díaz.

D. El ocaso del régimen y el origen de la Revolución Mexicana

El remedio consiste en luchar con constancia hasta que se logre el primer cambio de funcionarios por medios democráticos. Si la Nación llega a organizarse fuertemente en partidos políticos, al fin logrará que se le respeten sus derechos y una vez obtenido el primer triunfo, se habrá sentado el precedente, y sobre todo, un gobernante que debe su poder a la ley y al pueblo, siempre será respetuoso para con ellos y obedecerá sus mandatos. Para obtener ese triunfo pueden contribuir muchos otros factores, pues viendo a la Nación tan fuerte por medio de la organización de partidos, algunos de los gobernadores, o de los presidentes cederá por temor a la opinión pública, o porque él también se haya contagiado de las ideas democráticas, y quiera hacerse grande por medio de una acción magnánima.

Francisco I. Madero,
La sucesión presidencial en 1910.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 74.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

186

En diciembre de 1908, y también como consecuencia de la entrevista Díaz-Creelman, Francisco I. Madero, miembro de una opulenta familia del norte del país, dio a conocer *La sucesión presidencial en 1910*, obra en donde

... después de hacer un análisis del desarrollo político de México, hace ver las ventajas de crear un Partido Nacional Independiente. Enjuicia la obra de Díaz, reflexiona sobre las represiones de Tomochic, de los yaquis, los mayas, la matanza de Cananea, Puebla y Orizaba. Al hablar de la sucesión opina que Díaz no fue sincero con Creelman, que deseaba seguir en el poder y que él sería, como sucedió, quien designaría a su sucesor, Corral o Reyes, ninguno de ellos positivo. Afirmaba que México estaba apto para ejercer la democracia, que Díaz debía respetar el sufragio y que era imprescindible [que] existiera un partido antirreeleccionista, al cual concebía a la manera británica en su actuar antes y después de las elecciones para regular la vida pública de México.¹³¹

En la cual planteaba tres soluciones posibles a la perpetua posición de Porfirio Díaz en el poder:

- 1) Que el gobierno se resolviera a respetar la ley y a no influir en las elecciones;
- 2) Que el general Díaz quisiera perpetuarse en el poder absoluto y entonces éste eligiera a un sucesor a su capricho, quien lo sustituyera a su muerte;
- 3) Que en el caso de que al pueblo se le privara de la libertad por completo, se levantara en armas para dar origen a una revolución.

Madero perseguía la formación de un partido político independiente,¹³² democrático en sus procedimientos e ideales, que no estuviera sujeto a la

¹³¹ Torre Villar, *op. cit.*, pp. 2150 y 2151.

¹³² Es conveniente señalar que la regulación jurídica de los partidos políticos se inicia hasta 1911, con la Ley Electoral; antes de ello se trataba de "clubs" políticos, como los llama Pablo González Casanova en *El Estado y los partidos políticos en México*. Incluso fue Justo Sierra quien propuso que la Unión Liberal se transformara en un partido, para disciplinar y educar a las masas, pero el poder de Díaz era demasiado fuerte para hacerlo.

figura de un caudillo, como sucedía con los miembros del Círculo Nacional y los propios científicos (partidarios de Porfirio Díaz), de los reyistas (partidarios de Bernardo Reyes), o de aquellos que pretendían apoyar la candidatura para la vicepresidencia de Ramón Corral (enemigos de los científicos). La creación del Partido Nacional Democrático era la solución, pero sabía Madero que no bastaba con la idea de un partido democrático, sino que debía consolidarse este proyecto, y si bien sabían que no ganarían las elecciones de 1910, serviría para ir consolidando sus ideales. Es más, pretendía celebrar un convenio con Díaz, para que un miembro de este partido ocupara la vicepresidencia en tanto que el presidente Díaz seguiría en el cargo; sin embargo, con el paso del tiempo se fue radicalizando en sus ideales.

Para inicios de 1909, ya con la efervescencia de las elecciones del año siguiente, comenzaron a surgir diversos partidos políticos, unos a favor de Díaz (Partido Reeleccionista), otros a favor de la fórmula Díaz-Corral,¹³³ y algunos más en franca oposición a los otros dos. De entre estos destacan

- Partido Democrático, surgido en enero de 1909, con figuras de la talla de Benito Juárez Maza, Manuel Calero, Jesús Urueta, Rafael Zubarán y Capmany, Abraham Castellanos, Carlos Basave y Francisco Baca Calderón, entre otros. Realizan visitas a algunas ciudades y entregan propaganda política. Pero la animadversión con que eran vistos por los partidarios de Díaz los hace desistir.
- Club Soberanía Popular, que agrupaba a los reyistas y a hombres como Francisco Vázquez Gómez y José López Portillo y Rojas, quienes postulaban a Díaz para la presidencia, y a Bernardo Reyes para la vicepresidencia. Sin embargo, Reyes no se definía por la lealtad que sentía por el presidente, hasta que Díaz lo designó para tomar cursos en Europa, para lo cual debía renunciar al gobierno de Nuevo León y salir del país. Un destierro disfrazado de una salida política de Díaz ante la amenaza que representaba el viejo general.

¹³³ Silva Herzog señala que en reuniones previas entre Díaz, Limantour, Olegario Molina y Ramón Corral, se determinó que la dupla Díaz y Corral debían contender por la presidencia y vicepresidencia, respectivamente, para el periodo 1910-1916, en donde Díaz decide no respetar lo señalado en la entrevista del año anterior concedida a Creelman. Silva Herzog, *op. cit.*, p. 80.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

188

Sin embargo, ambos partidos desaparecen ante las presiones tanto de los científicos como de los grupos reeleccionistas, sin olvidar al propio Díaz y toda la maquinaria del Estado que apoyó a los reeleccionistas con periódicos como *El Imparcial* y los recién creados *El Reeleccionista* y *El Debate*. No obstante, aparece otro partido político que sobrevivirá a las presiones.

- El Club Central Anti-Reeleccionista (Centro Democrático Antirreeleccionista) inició labores el 22 de mayo de 1909, agrupó a figuras como Madero, Francisco y Emilio Vázquez Gómez, Filomeno Mata, Luis Cabrera, Paulino Martínez, José Vasconcelos, Félix F. Palavicini, entre muchos otros. Más tarde se unirán otros hombres que habían pertenecido al Partido Democrático, viejos reyistas y miembros de otras agrupaciones. Ellos también contarán con periódicos que se encargan de difundir sus ideas. Así nace *El Antirreeleccionista*, bajo la dirección y redacción de Vasconcelos, Palavicini, Cabrera y González Garza.

Señala Krauze que "... bajo el lema Sufragio efectivo, no reelección, Madero comenzó en junio de 1909 una serie de novedosas giras por toda la república. Fueron cuatro en total... Durante su estancia en Monterrey, el gobierno porfirista ordenó su aprehensión".¹³⁴

Estas campañas tenían como propósito difundir las ideas antirreeleccionistas contra el gobierno de Díaz y su empeño en continuar en el poder, pese a las declaraciones hechas el año anterior. Así es como Madero empieza esta novedosa idea de recorrer el país haciendo campaña a favor de su partido; en 1909 recorre Veracruz, Yucatán y Tamaulipas en su primera gira; luego siguió por Jalisco, Colima, Sinaloa, Sonora y Chihuahua, y ya en 1910 hace su tercera gira por Guanajuato, San Luis Potosí, Aguascalientes, Zacatecas y Durango. En esta última gira el régimen advirtió la fuerza que tomaba Madero y comenzó la represión gubernamental.

Para el 15 de abril de 1910 se celebra la reunión de la Asamblea Nacional Antirreeleccionista con 200 delegados de las provincias, en donde se crea el Partido Nacional Antirreeleccionista, se elige como candidatos a la presidencia y vicepresidencia del país a Francisco I. Madero y a Francisco

¹³⁴ Krauze, *op. cit.*, p. 62.

Vázquez Gómez, respectivamente, y se aprueba el programa político para la campaña electoral. A los pocos días éstos presentan su programa de gobierno, en donde procurarían la reforma de la Constitución y, sobre todo, “la reforma de la Ley Electoral, a fin de alcanzar la efectividad del sufragio. Procurar mayor ensanche y libertad del Poder Municipal y la abolición de las Jefaturas y Prefecturas Políticas”.¹³⁵ Comenzó entonces la cuarta gira de Madero, ya como candidato oficial de su partido, y una de sus actividades fue entrevistarse con el presidente Díaz:

En esa entrevista, Madero propuso una transacción consistente en que los antirreeleccionistas votaran con los reeleccionistas por don Porfirio para la Presidencia y que, unos y otros, se pronunciaran a su favor [de Madero], para la Vicepresidencia. Se cuenta que el presidente Díaz se negó rotundamente, seguro de su inmenso poder, a aceptar la transacción; y se cuenta también que cuando el líder demócrata le dijo que entonces se verían en las elecciones, el viejo caudillo replicó irónicamente, esbozando una sonrisa: “¡Bien dicho! Veremos lo que resuelven los comicios. Ya sé que tengo dos rivales para la presidencia, usted y Zúñiga y Miranda”.¹³⁶

Luego de esta entrevista, Madero sale con su esposa y el licenciado Roque Estrada, su principal orador, hacia Monterrey, en su última gira; pasaron por San Luis Potosí; en su discurso Madero y Estrada señalaron que la causa antirreeleccionista triunfaría “por la razón o por las armas”, lo cual sirvió de pretexto para que cuando llegaran a Monterrey, el 7 de junio, fueran aprehendidos por incitar al pueblo a la rebelión, y días después fueran trasladados a San Luis para ser internados en la penitenciaría del estado. A partir de ese momento, ante los ojos del pueblo, Madero aparecía como víctima de un régimen represor y despótico.

Es incuestionable que la elección para presidente y vicepresidente de México para el periodo constitucional 1910-1916, fue factor determinante para que estallara la Revolución mexicana, debido a que si bien es cierto que se permitió participar a Francisco I. Madero, al ver la enorme popularidad que

¹³⁵ Silva Herzog, *op. cit.*, p. 86.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 146.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

190

dicho candidato estaba alcanzando en diversos puntos de país, su carrera se vio afectada por parte del régimen para desacreditarlo ante la opinión pública con la finalidad de restarle votos. Resulta oportuno destacar que

... la campaña electoral de 1910 fue la más reñida de todo el porfiriato. Tres fórmulas políticas se presentaron en las boletas electorales. El Partido Antirreeleccionista postuló a Francisco I. Madero y a Francisco Vázquez Gómez. Los partidos Reeleccionista —Científico— y Nacional Porfirista apoyaron la reelección de Porfirio Díaz como presidente, pero propusieron distintos candidatos a la Vicepresidencia: los científicos a Ramón Corral y el Partido Nacional Porfirista a Teodoro A. Dehesa. La aprehensión de Madero en San Luis Potosí y el rechazo generalizado a la candidatura de Ramón Corral crearon un ambiente hostil el día de las elecciones -10 de julio de 1910.¹³⁷

Pérez de los Reyes refiere que para esta época el país se dividía en 27 estados, tres territorios (Baja California, incluidas Norte y Sur, Tepic y Quintana Roo) y además el Distrito Federal, y contaba con 15 millones de habitantes, de los cuales un 25% vivía en ciudades o entornos urbanos, los que mayoritariamente participaron en las elecciones.

Gustavo Emmerich señala que con Madero encarcelado se celebraron las elecciones en sus dos grados, el primario el 26 de junio y el definitivo el 10 de julio; obviamente, ganó Díaz por 18,625 votos contra 196 de Madero.¹³⁸ De lo anterior se advierte que el general Díaz obtuvo un triunfo por demás contundente; sin embargo, esta situación propició que Francisco I. Madero, a través del Plan de San Luis, desconociera los resultados electorales y diera inicio al movimiento armado, para tal efecto enarboló como bandera de lucha la defensa de la democracia mediante el principio que en su oportunidad adoptó el general Díaz referente al “Sufragio Efectivo. No Reelección”.

Pérez de los Reyes señala que luego de las elecciones de junio a julio de 1910, las cuales todavía eran indirectas, el 1° de septiembre el presidente de la República informaba que los comicios se habían llevado a cabo con

¹³⁷ Krauze, *op. cit.*, p. 68.

¹³⁸ Emmerich, *op. cit.*, p. 53.

absoluto orden. En ese mismo día, el comité electoral de los partidos Nacional Democrático y Nacional Antirreeleccionista, presidido por Federico González Garza, “entregó al oficial mayor de la Cámara de Diputados un memorial de protesta por los incontables atentados y fraudes cometidos durante las elecciones, pidiendo al mismo tiempo la nulidad del acto electoral... el memorial iba acompañado de varios legajos conteniendo centenares de actas de protesta y otros documentos que demostraban el fraude cometido”,¹³⁹ y todavía el 2 y 23 del mes de septiembre entregaron otros memoriales del fraude insistiendo sobre la nulidad de las elecciones, pero el Congreso les negó esa posibilidad.¹⁴⁰ El 27 del mismo mes se dio a conocer el Bando Solemne que comunicaba la reelección del general Díaz y de Ramón Corral, su vicepresidente. Ahora bien, es necesario destacar que

... el 1° de septiembre de 1910, Federico González Garza —cuenta Silva Herzog— entregó al Oficial Mayor de la Cámara de Diputados un memorial de protesta del Comité Electoral de los Partidos Nacionalista Democrático y Antirreeleccionista, denunciando los atentados y fraudes cometidos durante las elecciones, y pidiendo que con base en ello se declare nulo el acto electoral. A principios de octubre la Cámara contestó a los quejosos negando, sin argumento alguno, la petición de nulidad de las elecciones. González Garza —continúa relatando Silva Herzog— declaró entonces que la acción legal de los partidos de oposición al régimen había terminado. No les quedaba ya ningún otro camino que la lucha armada.¹⁴¹

Madero y Estrada obtuvieron su libertad bajo fianza el 22 de julio, tras pagar diez mil pesos de fianza por Madero y cinco mil por Estrada; aunque estaban libres, eran custodiados por hombres del régimen, pero Madero, estando en San Luis Potosí, logra evadirlos para irse a la frontera de Laredo e internarse en San Antonio, Texas, en octubre de 1910, lugar donde iniciaría la lucha revolucionaria con su Plan de San Luis.

¹³⁹ Silva Herzog, *op. cit.*, pp. 148 y 149.

¹⁴⁰ Pérez de los Reyes, *op. cit.*, p. 174.

¹⁴¹ Castillo, Heberto, *Historia de la Revolución mexicana*, 12ª ed., México, Posada, 1991, p. 44.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

192

Tras las elecciones llegó la calma —pero sólo por unos días—. En medio de esa imagen optimista, de enorme riqueza, pero ya con signos de una pronta convulsión social, se celebraron las fiestas del primer centenario del inicio de la guerra de Independencia, que brindaron la oportunidad de promover ante el mundo los logros del régimen porfirista, el “Orden y progreso” decimonónico. Para entonces a Díaz se le llamaba el héroe de la paz, por esos 35 años de calma; la “paz de los sepulcros”, como decían sus opositores.¹⁴²

Ahora bien, con motivo de las fiestas del centenario de la Independencia, Porfirio Díaz tuvo el atrevimiento de organizar grandes festejos para tal efecto, ocultó ante los ojos de los visitantes extranjeros la verdadera situación política y social del país. Los Estados Unidos terminaron por retirarle su apoyo al régimen (pese a la entrevista Taft-Díaz de 1909), al advertir que ya no les resultaba útil para sus intereses, pues el régimen de Díaz veía en Europa a su principal comprador de materias primas y el mayor importador de mercancías y capitales de inversión. No obstante, ni Europa ni Estados Unidos estaban interesados en la política interna de México; es decir, de un avance democrático en el país, sino tan sólo veían a nuestro país como un mercado de materias primas y mano de obra prácticamente esclava.

... el desarrollo del capitalismo iba creando rápidamente las condiciones materiales y espirituales para que surgiera en México ese fenómeno típico del mundo contemporáneo que es la sociedad de masas. Pero mientras que en Europa la sociedad de masas acompaña siempre, aunque no en todos los casos de modo pacífico, a la liberalización de las relaciones sociales, hasta culminar con la implantación del sufragio universal, en México el mantenimiento del privilegio forzó la irrupción de las masas en la política nacional a través del conducto más peligroso de todos para un sistema político, es decir, por la vía revolucionaria, de suerte que su aparición significó, al mismo tiempo la desaparición necesaria del régimen establecido.¹⁴³

¹⁴² Pérez de los Reyes, *op. cit.*, p. 164.

¹⁴³ Córdova, *op. cit.*, p. 19.

Los festejos del centenario durante todo el mes de septiembre fueron fastuosos, tanto en la capital como en la provincia: desfiles alegóricos, procesiones, inauguraciones, exposiciones, verbenas, serenatas, fiestas; todo ello hizo olvidar la pasión política por unos días, pero sólo por unos días, la calma antes de la tormenta. Díaz puso en servicio la nueva Escuela Normal para Maestros, refundó la Universidad Nacional de México, inauguró el monumento a la Independencia, el hemiciclo a Juárez, la Castañeda, las bombas de agua de Nativitas y en la Condesa, los depósitos de Molino del Rey, y tantas obras más que dieron brillo al octogenario héroe frente a los representantes internacionales, embajadores y condecoradores extranjeros. Memorables fueron las recepciones en Palacio Nacional el 15 y 16 de septiembre.

Pero no todo fue paz y festejos, pues el 11 de septiembre los anti-reeleccionistas lograron manifestarse, argumentaron rendir culto a los héroes nacionales, por lo que llegaron a la casa que habitaba el general Díaz para arrojarle piedras. La policía intervino y disolvió a los manifestantes. Se advertían tiempos violentos.

Al mes de concluir los festejos del centenario, el arzobispo José Mora del Río convoca a una semana católico-social, en donde critica al régimen; la policía asesina al caudillo rural "Santanón" y estalla el Plan de San Luis, con las consabidas represiones por parte de Díaz.

A su vez, Enrique Krauze menciona que después del triunfo electoral de Díaz, Madero logró escapar de su prisión y refugiarse en San Antonio, Texas. Desde allí lanzó el Plan de San Luis, en el que declaró nulas las elecciones, prometió la restitución de tierras a los pueblos y convocó a los mexicanos a tomar las armas el 20 de noviembre de 1910. A partir de ese día hubo numerosos levantamientos en todo el país: en el norte, Pascual Orozco y Francisco Villa; en el sur, Emiliano Zapata, entre otros.¹⁴⁴ Es decir, con el Plan de San Luis se da origen al movimiento revolucionario, mediante el cual diferentes caudillos tomaban las armas para hacer realidad sus diferentes anhelos de democracia y de justicia social principalmente.

En relación con el Plan de San Luis, Javier Garciadiego, Felipe Arturo Ávila Espinosa, Alfonso de María y Campos y Josefina Macgregor precisan que

¹⁴⁴ Krauze, *op. cit.*, p. 68.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

194

“...el documento fue fechado el 14 de octubre de 1910, en San Luis Potosí, último día que Madero pasó aquí en México, para que no pudiera ser acusado de violar las leyes de neutralidad de Estados Unidos. Mediante ese documento, Madero sorpresivamente convocó a una lucha armada para el 20 de noviembre. El Plan de San Luis Potosí desconocía el gobierno de Díaz y otorgaba la presidencia a Madero, pero no contenía un programa de gobierno alternativo. Tampoco incluía compromisos de reformas socioeconómicas, a excepción de unas vagas promesas de revisión de ciertos aspectos de la estructura de la propiedad agraria. El objetivo del plan era doble: en cuanto a propósitos, la renovación del aparato gubernamental, desde el muchas veces reelecto Díaz hasta el infimo, pero inamovible cacique lugareño; en cuanto a procedimientos, disponía varios puntos disciplinarios, los que confirman el miedo que Madero tenía a la violencia revolucionaria.¹⁴⁵

Sin embargo, existe una aparente paz en el gobierno, al grado de que para el 1° de abril de 1911, Díaz acude a la Cámara de Diputados con motivo de la apertura del segundo periodo de sesiones del XXV Congreso y para rendir su informe de gobierno; días más tarde llegan noticias alarmantes de la situación del país: gavillas de revoltosos asaltaban haciendas y caminos, comienzan a caer las ciudades a manos de los rebeldes. Para mediados de abril de 1911 era claro que el movimiento rebelde, a pesar de sus débiles inicios, estaba en vías de demostrar al ejército porfirista, que carecía de un líder y resultó insuficiente, corrupto y falto de la experiencia por tantos años de paz. Díaz era el primero en conocer las debilidades de las fuerzas armadas.¹⁴⁶

A fin de contrarrestar la situación prevaleciente, el general Díaz aprovechó la ocasión al rendir su informe anual para anunciar que en poco tiempo enviaría la correspondiente iniciativa de ley mediante la cual pretendía hacer efectivo el sufragio y prohibir la reelección. Es decir, lo que en realidad buscaba era disminuir los brotes revolucionarios al dar respuesta a las demandas sustentadas

¹⁴⁵ Garciadiego, Javier y otros, “De la oposición a la lucha armada”, *Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 8, p. 85.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 87.

por Madero y por todos los caudillos que se levantaron en armas en contra de su gobierno.

Es necesario destacar que de conformidad con lo expresado por Lorenzo Meyer "...en su origen, la Revolución no fue más que un movimiento a favor de la democracia liberal, cuyo espíritu había sido sistemáticamente violado por el antiguo régimen y cuya práctica se desconocía en México".¹⁴⁷

En opinión de Javier Garciadiego Dantan, "... a excepción de efímeros brotes y movimientos tardíos y poco numerosos en buena parte del país, puede asegurarse que los principales movimientos antiporfiristas de 1910 y 1911 tuvieron lugar en los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Durango, Morelos y Guerrero".¹⁴⁸

Sin embargo, todos los esfuerzos del general Porfirio Díaz para contener la lucha armada resultaron inútiles, ya que cada día eran mayores los avances alcanzados por los caudillos revolucionarios al infligir severas derrotas al ejército porfirista, por lo que debido a tal situación, así como a otros factores, entre los cuales destacan el apoyo de Estados Unidos al movimiento armado en represalia por el apoyo que en su oportunidad otorgó a las inversiones provenientes del viejo continente y la incapacidad de su gabinete para ofrecer verdaderas alternativas de solución al conflicto, no lo quedó otra opción más que renunciar al cargo.

Avanzan los revolucionarios encabezados por Madero, y finalmente cae Ciudad Juárez en mayo. Aumentan las manifestaciones contra Díaz y el apoyo a la Revolución.

Lorenzo Meyer, refiere que: "... en virtud de los tratados de Ciudad Juárez, de mayo de 1911, los rebeldes victoriosos exigieron la renuncia del presidente Díaz, y que su secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra, asumiera provisionalmente el Poder Ejecutivo a fin de presidir el proceso de pacificación y desmovilización de las fuerzas insurgentes, a la vez que convocar y organizar nuevas elecciones nacionales, en las que obviamente Madero volvería a figurar como candidato a la Presidencia".¹⁴⁹

¹⁴⁷ Meyer, Lorenzo, "La Revolución mexicana y sus elecciones presidenciales, 1911-1940", Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, p. 71.

¹⁴⁸ Garciadiego Dantan, Javier, "El Estado y la Revolución mexicana", *Evolución del Estado Mexicano*, 3ª ed., México, El Caballito, 1992, tomo II, p. 22.

¹⁴⁹ Meyer, *op. cit.*, p. 71.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

196

Por su parte, Heberto Castillo afirma que "... todavía Díaz se aferró al poder... para presentar su renuncia en la Cámara de Diputados el 25 de mayo de 1911. La renuncia del vicepresidente Corral se aceptó por unanimidad. La de Díaz tuvo dos votos en contra: los diputados Benito Juárez Maza y José Peón del Valle...".¹⁵⁰ Inmediatamente sale al puerto de Veracruz, de donde se embarca el 31 de mayo rumbo a Europa, al destierro del cual nunca volverá. Termina derrotado el hombre que durante más de tres décadas gobernó a un país que desde su nacimiento en 1810 no había tenido un periodo de paz tan largo, ni la prosperidad económica que él le dio; pero que tampoco le había permitido avanzar en la participación política de sus ciudadanos.

Al triunfo de la lucha se acordó, junto con la salida de Díaz, la paulatina renuncia de sus gobernadores. Los nuevos, llegados por su prestigio previo, por su filiación revolucionaria o como resultado de elecciones por primera vez libres, tuvieron diferentes orígenes políticos: unos eran maderistas sinceros, como Alberto Fuentes en Aguascalientes, Abraham González en Chihuahua, Miguel Silva en Michoacán y Rafael Cepeda en San Luis Potosí; otros tenían antecedentes reyistas, como Venustiano Carranza en Coahuila, y algunos más provenían de la vieja estirpe liberal, como Benito Juárez Maza en Oaxaca, o pertenecían a viejas familias oligárquicas pero liberales y antiporfiristas, como José María Maytorena en Sonora. Sin embargo, a pesar de su pluralidad fueron muy diferentes a los gobernadores porfiristas, tanto en términos socioeconómicos como en cuanto a posiciones político-ideológicas.¹⁵¹

Con la firma de los Tratados de Ciudad Juárez llegó el triunfo definitivo de la Revolución maderista. En su clausulado se establecían varias condiciones para establecer la paz, entre ellas la renuncia de Porfirio Díaz y la designación de Francisco León de la Barra como presidente interino mientras se convocaba a nuevas elecciones. En opinión de Alicia Salmerón

... el general Porfirio Díaz fue presidente de México durante más de treinta años. Su largo mandato se caracterizó por una estabilidad política sin precedentes en el siglo XIX mexicano. También se distinguió por su autoritarismo. Aquellos años de "pax porfiriana" fueron el resultado de un mando nacional fuerte y de la habilidad de un régi-

¹⁵⁰ Castillo, *op. cit.*, p. 80.

¹⁵¹ Garcíadiego, *op. cit.*, p. 103.

men para establecer un equilibrio entre las diferentes fuerzas políticas del país. Bajo su liderazgo, la economía recibió un notable impulso y grupos de poder importantes encontraron caminos para prosperar. Sin embargo, la creciente sumisión del juego político al arbitrio de Díaz sacrificó libertades y fue limitando las posibilidades del régimen para responder a los nuevos retos de la vida política nacional...¹⁵²

Por su parte, Arnaldo Córdova señala que

... el porfirismo no es el pasado, ese pasado glorioso de México, sino su negación, exactamente su opuesto: no lo continúa ni lo enriquece, sino que lo traiciona y lo desvirtúa. Con el porfirismo el Estado democrático, representativo y federal desaparece para ser sustituido por el poder absoluto, personalista y dictatorial; las libertades y derechos del hombre, muertos en el papel, son efectivos sólo para el reducido número de los allegados del dictador, y el sufragio universal ha cedido el paso a la despolitización del pueblo, a su segregación de la vida política y a la implantación del liberalismo más desenfrenado.¹⁵³

La situación económica, política y social de México durante el régimen porfirista era por demás contrastante, al existir una gran injusticia social y una desigual distribución de la riqueza. Por lo que respecta al ámbito de la justicia electoral, al controlar Porfirio Díaz prácticamente todos los ámbitos de la vida del país, aquella no experimentó avances significativos, al influir en la mayoría de las veces en los resultados de las elecciones para beneficiar a las personas acordes con sus necesidades e intereses. De ahí que el porfiriato sea una etapa en la cual no se tiene ningún desarrollo democrático, pero que fue un factor importante, porque permitió fijar las bases para impulsar de manera gradual una serie de reformas estructurales y radicales de orden político, económico, social y cultural, que alcanzan inclusive hasta las de carácter electoral en 1917, entre las cuales destacan la implementación de la elección directa para elegir al presidente de la República (es necesario precisar que en 1911 se

¹⁵² Salmerón, *op. cit.*, p. 101.

¹⁵³ Córdova, *op. cit.*, p. 88.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

198

regula por primera vez la existencia de los partidos políticos, y para el año siguiente, es decir, para 1912, se establece la elección directa para designar a los diputados y senadores del Congreso de la Unión); el establecimiento a nivel constitucional del principio de “la no reelección” que a la fecha subsiste en nuestros días. Además de que por todas las razones precisadas en este apartado es indudable que la posibilidad de que existiera un tribunal encargado de impartir justicia en el ámbito electoral es prácticamente ilusoria, además de que las impugnaciones y causales de nulidad previstas en la legislación electoral no tuvieron mayor desarrollo, ya que por encima de la justicia se encontraban los intereses de los grupos en el poder para favorecer a los candidatos del régimen durante las elecciones, en detrimento de la incipiente democracia mexicana. Javier Moctezuma Barragán destaca que:

...sin duda, tanto José María Iglesias como Francisco I. Madero están hermanados por la historia. Ambos lucharon por un ideal democrático en contra del autócrata Porfirio Díaz, quien al iniciar su levantamiento de Tuxtepec señaló que ningún ciudadano debía imponerse y perpetuarse en el ejercicio del poder, y ésta sería la última revolución (Tuxtepec). Dichas palabras fueron proféticas, pero cuando las pronunció el general Díaz, nunca imaginó que la mencionada revolución se levantaría en contra de su gobierno, administración que se apoyó “en la fuerza bruta” para imponer un “yugo ignominioso”, por lo que el pueblo recurrió a esa misma fuerza, como lo expresó Madero, para reconquistar su libertad.¹⁵⁴

Por paradójica que resulte la historia, el hecho es que las elecciones de 1910 sentaron las bases de nuestras actuales instituciones democráticas encargadas de organizar, vigilar y regular las actividades electorales, así como sancionar la violación que se haga del voto popular. Soledad Loaeza lo precisa de manera clara, en los siguientes términos:

El voto tiene además de sentido cívico un hondo significado histórico. En 1910 la defensa del sufragio efectivo fue el origen del movi-

¹⁵⁴ Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 278.

miento maderista en contra de la Dictadura de Porfirio Díaz y la construcción de un régimen democrático era una de las grandes promesas de la Revolución.¹⁵⁵

Es incuestionable que el porfiriato significa una de las más importantes etapas históricas de nuestro país, ya que al finalizar se establecen los pilares sobre la cual se fue desarrollando de manera gradual la justicia electoral y vinculada directamente con ésta la democracia, hasta alcanzar los avances que tenemos hoy en día, con instituciones admirables, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación encargado de hacer realidad día con día el apotegma del notable jurista José María Iglesias: **"Sobre la Constitución nada, nadie sobre la Constitución"**.

15. La Revolución mexicana

A. Etapa de 1911 a 1913

Las elecciones constitucionales de 1910 para elegir al presidente y al vicepresidente de la República, con todas sus implicaciones, entre las cuales deben resaltarse las acciones emprendidas desde la cúpula del poder para contrarrestar la enorme ola de popularidad y simpatías que estaba generando el carismático candidato de la oposición, Francisco I. Madero, así como su encarcelamiento y el "contundente" triunfo que obtuvo el general Porfirio Díaz en los comicios, contribuyeron de manera significativa para dar origen a la Revolución mexicana, en la cual en un primer momento se da la convergencia de todas las facciones revolucionarias en aras de un objetivo político: exigir la renuncia de Díaz y que se llevaran a cabo elecciones democráticas, aunque algunos caudillos revolucionarios en realidad lo que perseguían era que se diera respuesta a las innumerables demandas de justicia social que la mayor parte de la población mexicana demandaba.

Una vez conseguido el primer objetivo, al darse la renuncia del general Porfirio Díaz y su exilio junto con la mayor parte de los integrantes de su gabinete, Madero comienza a preparar su camino para llegar, ahora sí, a la Presidencia

¹⁵⁵ Loaeza, Soledad, "Elecciones y partidos en México en el siglo XX", *Gran historia de México ilustrada*, España, Planeta De Agostini, 2004, tomo V, p. 81.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

200

de la República, y una vez instalado en tan digno cargo comienzan a surgir una serie de inconformidades, principalmente por parte de Emiliano Zapata, al no dar respuesta a sus demandas agrarias. Ahora bien, esta situación de constantes enfrentamientos entre los grupos revolucionarios de igual forma se repite cuando el general Victoriano Huerta, mediante un golpe de Estado, asume la primera magistratura del país. Es cierto que en un primer momento todos los caudillos revolucionarios hacen un frente común para propiciar su salida del poder; sin embargo, al darse esta situación de nueva cuenta se presenta el enfrentamiento entre el ejército constitucionalista de Venustiano Carranza en contra de las tropas comandadas por Francisco Villa y por Emiliano Zapata.

En el ámbito electoral se presentan ciertos avances, como la Ley Electoral de 1911, mediante la cual se da la regulación por primera vez en la historia de nuestro país, de los partidos políticos,¹⁵⁶ así como la introducción en las reformas de 1912 a dicha legislación, del voto directo para elegir a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, lo cual sin lugar a dudas constituye otro paso para el eventual desarrollo gradual de la justicia electoral en México. Es importante destacar que tanto en el referido ordenamiento como en la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente (expedida en 1916) se contempla la posibilidad de darle intervención a las autoridades judiciales de la localidad donde se efectuaban las elecciones para conocer de las impugnaciones acontecidas durante su celebración, pero propiamente no se habla de la instauración de tribunales electorales, sino de una incipiente participación de la autoridad judicial en la resolución de algunas impugnaciones, además de que al prevalecer el sistema de autocalificación, correspondía en todo momento a los colegios electorales de las respectivas Cámaras del Congreso de la Unión declarar válida o no una elección.

¹⁵⁶ Es importante destacar que en *El Federalista* se indica: "En una República se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto, por lo que se afina y amplía la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales o de orden temporal. Así, la voz pública expresada por los representantes del pueblo puede que esté más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo, convocado con ese fin en Hamilton, A., Madison J., y Jay, J., *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943, pp. 32-40.

A continuación se destacan los acontecimientos históricos más importantes, así como los aspectos electorales más relevantes ocurridos durante el periodo que se da entre 1911 y 1916.

Al asumir Francisco León de la Barra el cargo de presidente de la República, de inmediato convocó a elecciones. Para tal efecto se fijó el 10 de octubre de 1911 para que tuvieran verificativo las elecciones primarias para presidente y vicepresidente de la República, y se dispuso que los electores vencedores se deberían reunir con posterioridad para realizar las elecciones finales y para que efectuaran las declaraciones correspondientes. Es oportuno precisar que estos comicios se tenían que celebrar de conformidad con lo previsto en la Constitución de 1857 y en la ley electoral vigente. En los citados ordenamientos se establecía una elección indirecta en primer grado en escrutinio secreto. Es decir, los ciudadanos mexicanos con derecho a voto sufragaban por un elector por cada 500 ciudadanos; a su vez, los electores designados —que en 1910 hacían un padrón total de 27,000—, votaban por los distintos candidatos para la Presidencia y Vicepresidencia de la República, así como por los diputados federales postulados en el distrito al que pertenecían, elegían a un representante al Congreso Federal por cada 60,000 ciudadanos o por cada fracción superior a 20,000.

Es importante resaltar que el sistema de elección indirecta fue impugnado en su oportunidad por la oposición casi al finalizar el último periodo presidencial del general Porfirio Díaz, de manera específica por el Partido Democrático, al señalar en su programa que el sistema era antidemocrático, debido a que el pueblo sólo tenía atribuciones para designar a los electores; por lo tanto, éstos no tenían ningún compromiso con sus votantes, ya que votaban en completa libertad por los diferentes candidatos. De conformidad con el Partido Democrático, los únicos ciudadanos que decidían quién llegaba a los principales cargos populares eran los 27,000 electores citados con anterioridad. Debido a ello, propusieron modificar la legislación electoral, mediante el voto directo, pero restringido sólo a determinados ciudadanos.

No obstante que estuvo presente la inquietud de adoptar el sistema de elección directa, inclusive hasta el momento de las elecciones, no existieron las condiciones pertinentes para efectuar las reformas, y pese a las críticas que se hacían al sistema prevaeciente y de la legislación electoral, las elecciones de 1911 tuvieron que realizarse de conformidad con los procedimientos vigentes y con la misma división en distritos electorales que funcionó en 1910.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

202

Felipe Tena Ramírez destaca que "... durante el interinato presidencial de Francisco León de la Barra surgieron numerosos partidos políticos, que se aprestaban a contender en las próximas elecciones, haciendo uso de la libertad democrática que había sido móvil de la revolución triunfante".¹⁵⁷

Por su parte, Lorenzo Meyer afirma que "una de las primeras decisiones políticas de Madero después de su victoria militar sobre Díaz fue declarar disuelto el Partido Nacional Antirreeleccionista (PNA), organización que en 1910 lo había postulado a él y a Francisco Vázquez Gómez para ocupar los puestos de elección del poder ejecutivo... El 9 de julio de 1911, en un manifiesto, Madero dio a conocer la formación del Partido Constitucional Progresista (PCP)..."¹⁵⁸

Por otro lado, muchos de los sectores conservadores estaban preocupados por la inestabilidad imperante en el país y temían a los líderes maderistas y a la movilización popular, pues se sentían amenazados con perder los privilegios de los que habían gozado hasta el momento, por lo que postularon a Bernardo Reyes para candidato a la Presidencia de la República. Es importante precisar que aunado a lo anterior, surge, además, el Partido Católico Nacional, integrado con los católicos que habían sido excluidos de la participación política abierta, luego de la derrota de los conservadores por los liberales en las guerras de Reforma.

El Partido Católico Nacional se convirtió muy pronto en una de las principales fuerzas políticas a nivel nacional. Luego de intensos debates al interior del partido se determinó postular como candidato a la Presidencia de la República a Francisco I. Madero, y para la vicepresidencia a Francisco León de la Barra.

Es necesario resaltar que por primera vez en la historia de México se presenta una verdadera contienda electoral,¹⁵⁹ la cual se ve alterada por las

¹⁵⁷ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 804.

¹⁵⁸ Meyer, *op. cit.*, p. 71.

¹⁵⁹ En términos generales las elecciones fueron limpias, aunque se presentaron también, como en las elecciones locales, irregularidades aisladas, que se denunciaron, pero que no alteraron el resultado del proceso. Hubo protestas de distritos electorales de Coahuila, Distrito Federal, Jalisco, Sonora, Veracruz y Tampico, que fueron evaluadas por la Cámara de Diputados, quien calificaba, a través de un colegio electoral, la elección, resolviendo que no procedían. Sin embargo, sí anuló la votación de siete distritos: Tula, Michoacán, Zacatecas, Sinaloa, Sonora, Quintana Roo y Veracruz, en donde las irregularidades habían sido principalmente la no instalación de casillas y la falta de concurrencia de electores. Lo anterior de conformidad con las sesiones de los días 24 de octubre y 11 de noviembre de 1911 en los Diarios de los Debates de la XXV Legislatura, en www.camaradediputados.gob.mx.

acciones encaminadas a obstaculizar la candidatura del general Bernardo Reyes, quien se vio en la imperiosa necesidad de solicitar al Congreso que las elecciones fueran aplazadas; sin embargo, su petición no tuvo mayor éxito, por lo que finalmente determinó declinar su participación en la contienda electoral y retirarse al extranjero. Lorenzo Meyer señala

...como estaba previsto los comicios primarios.... Se llevaron a cabo el primer día de octubre. Aunque los enemigos de Madero pidieron la anulación de los resultados de ciertas casillas, prácticamente nadie impugnó en su conjunto la legitimidad del proceso en donde triunfaron los partidarios de Madero. De todas formas, entre los electores triunfantes hubo algunos pertenecientes al Partido católico, organización creada en mayo de 1911 y que tenía por lema: "Dios, patria y libertad"... El Partido Católico apoyó la candidatura de Madero, pero deseaba la Vicepresidencia para León de la Barra. Otro grupo minoritario de electores se identificó con los hermanos Vázquez Gómez. Pero en su inmensa mayoría los triunfadores fueron maderistas puros, por ello la elección secundaria celebrada el día 15 no arrojó ninguna sorpresa; al principiar noviembre, el Congreso difundió los resultados oficiales: de los 20,145 votos emitidos por los electores en la elección presidencial, 19,997 fueron a favor de Madero, es decir, poco más de 99%; de la Barra y Vázquez Gómez sólo recibieron una proporción mínima.¹⁶⁰

Por lo que respecta a la elección presidencial es necesario resaltar la adecuada organización del Partido Constitucional Progresista, al ser el único que pudo contar con la infraestructura y recursos humanos suficientes para vigilar la elección. No obstante lo anterior, Lorenzo Meyer destaca que

... la fragilidad del consenso político se hizo patente en relación con la Vicepresidencia. Por un momento se llegó incluso a pensar que ninguno de los candidatos a la Vicepresidencia obtendría la mayoría absoluta que se requería para su elección, con lo cual se

¹⁶⁰ Meyer, *op. cit.*, p. 73.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

204

hubiera tenido que dejar la decisión en manos del Congreso, donde los enemigos del maderismo no eran pocos, pues aunque Madero había volcado todo su apoyo a favor de Pino Suárez, éste logró sólo 10,245 del total de votos emitidos, es decir, triunfó con el 52%. De la Barra, a quien apoyaban el Partido Católico y el Partido Popular Evolucionista, presidido por Jorge Vera Estañol, recibió el 29%; Vázquez Gómez, el 17%.¹⁶¹

Ahora bien, con relación a la contienda por la vicepresidencia, se debe destacar que sin lugar a dudas el voto rural fue el fiel de la balanza al decidir el triunfo a favor de José María Pino Suárez, quien perdió en las ciudades y, particularmente, en los estados del centro y occidente, quienes votaron a favor de Francisco León de la Barra. La Cámara de Diputados erigida en colegio electoral validó las elecciones federales el 2 de noviembre de 1911, y el candidato vencedor, Francisco I. Madero, asumió el cargo el 6 del referido mes y año.

Una vez instalado en el cargo, el 28 de noviembre de 1911, Francisco I. Madero promulga la reforma constitucional a los artículos 78 y 109 de la Constitución federal,¹⁶² mediante los cuales se estableció de manera expresa prohibir la reelección para los cargos de presidente y vicepresidente de la República, así como para el caso de los gobernadores. Al efecto, la reforma de mérito es del orden siguiente

Art. 78. El Presidente y el Vicepresidente entrarán a ejercer sus encargos el 1o. de diciembre, durarán en él seis años y nunca podrán ser reelectos.

El Presidente nunca podrá ser electo Vicepresidente. El Vicepresidente nunca podrá ser electo Presidente para el periodo inmediato. Tampoco podrá ser electo Presidente ni Vicepresidente el Secretario de Despacho encargado del Poder Ejecutivo al celebrarse las elecciones.

¹⁶¹ *Ídem.*

¹⁶² Es necesario precisar que la reforma a los artículos 78 y 109, mediante la cual se implementó a nivel constitucional el principio de no reelección fue aprobada en primer término por la Cámara de Diputados el 25 de abril de 1911 y posteriormente por la Cámara de Senadores, el 8 de mayo. De igual forma fue aprobada por 15 Legislaturas estatales, rechazada en dos entidades y las demás no se pronunciaron, por lo que se aprobó en definitiva el 1° de noviembre de 1911.

Art. 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular. El periodo para el cargo de Gobernador no podrá exceder de seis años. Son aplicables a los Gobernadores de los Estados y a los funcionarios que los sustituyan, las prohibiciones que para el Presidente, el Vicepresidente y el Presidente interino de la República establece, respectivamente el artículo 78.¹⁶³

Es importante destacar que lo trascendente de esta reforma consiste en que se implementó a nivel constitucional el principio del “Sufragio Efectivo, No Reección”, a efecto de garantizar el desarrollo democrático de México, y que a la fecha sigue vigente. El referido principio ha permitido que en nuestro país de manera institucional se vaya dando una renovación de los gobernantes detentadores del Poder Ejecutivo y del Legislativo, lo cual sin lugar a dudas es positivo, porque de esta manera se evita que una persona se eternice de por vida en un puesto de elección popular, lo que genera un flujo constante de nuevas ideas y propuestas en beneficio de los ciudadanos y de su libertad democrática.

B. Ley Electoral de 1911¹⁶⁴

Ahora bien, el propio Francisco I. Madero se encargó de promulgar, el 19 de diciembre de 1911, una nueva legislación electoral, la cual se caracterizó, entre otras cuestiones, porque se le otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos, al considerárseles como organizaciones políticas encargadas de darle sentido al voto, y se les otorgó representación en los colegios electorales municipales y distritales.

En este orden de ideas, en el artículo 117 de la Ley Electoral de 1911 se establecía que para que los partidos políticos tuvieran intervención en las diferentes etapas del proceso electoral era necesario que reunieran los siguientes requisitos: a) que fueran fundados por una asamblea constitutiva integrada por lo menos con cien ciudadanos; b) que la asamblea constitutiva designara una junta directiva encargada de conducir las actividades partidista y de su

¹⁶³ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 717.

¹⁶⁴ La Ley Electoral de 1911 se puede consultar en *Legislación electoral mexicana, 1812-1988*, de García Orozco, Antonio.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

206

representación política; c) que se contara con un programa político y de gobierno aprobado por la asamblea; d) que constara en acta notarial protocolizada la autenticidad de la asamblea constitutiva; e) que se efectuara la publicación de por lo menos 16 números de un periódico de propaganda durante los dos meses previos a la fecha de las elecciones primarias, y durante el periodo de tiempo transcurrido entre éstas y las elecciones finales; f) que presentaran candidaturas por lo menos con un mes de anticipación a las elecciones primarias, y g) que en el mismo término previsto en el inciso anterior nombraran representantes ante los colegios municipales sufragáneos y distritos electorales.

Por lo que respecta a las elecciones ordinarias relativas a los poderes federales, se preveía la continuidad del sistema de elección indirecta de primer grado, de tal suerte que los electores primarios eran designados en cada sección o municipalidad, los cuales posteriormente acudían a los colegios municipales sufragáneos, donde votarían para elegir a los integrantes de Congreso de la Unión y de la Suprema Corte de Justicia, así como al presidente y al vicepresidente de la República.

Además, de conformidad con los artículos 3, 4, 5, 6 y 8 de la Ley Electoral de 1911, se advierte la división de la República Mexicana en distritos electorales, en colegios municipales sufragáneos (lo cual sin lugar a dudas es otra novedad) y en secciones. Al respecto, los primeros se integraban de conformidad con el censo general de población; por lo tanto, los gobernadores, las primeras autoridades políticas del distrito y los territorios federales tenían la obligación de dividir sus respectivas jurisdicciones en distritos electorales tomando como punto de partida que cada uno de ellos se debería conformar con 60,000 habitantes. Por lo que respecta a los colegios municipales sufragáneos, se determinó que se debía crear uno por cada municipalidad; y, finalmente, se indicaba que las municipalidades se dividirían en secciones numeradas de manera progresiva integrada cada una de ellas por un mínimo de 200 y un máximo de 500 habitantes, y se destaca que este último número era la cantidad requerida para designar un elector.

En el ámbito de la justicia electoral, es importante resaltar que se les otorgaba a los ciudadanos vecinos de la respectiva sección, a los representantes de los partidos políticos y a los candidatos independientes, la potestad de presentar reclamaciones en contra del padrón electoral. Al efecto, sólo se podía impugnar por rectificación de errores en los nombres de los sufragantes; por exclusión de personas no residentes en la sección correspondiente o por-

que de conformidad con la ley no estuvieran autorizados para votar; por inclusión de ciudadanos omitidos con derecho a voto y por la exclusión injustificada de ciudadanos que se encontraran incluidos en el censo.

Ahora bien, la junta o comisión revisora del padrón (integrada por el presidente municipal, asociado de dos de los candidatos con los que hubiese participado en las últimas elecciones, o en su defecto con los anteriores presidentes municipales y en su caso con los síndicos o regidores) era la instancia competente para resolver de las reclamaciones inherentes al padrón electoral, y en contra de sus resoluciones era procedente, en caso de inconformidad del reclamante o de algún otro ciudadano interesado en el asunto, una impugnación, misma que tenía que presentar ante un juez letrado o ante la autoridad judicial municipal, quienes resolvían en definitiva en audiencia en la que se escuchaba a las partes. En materia probatoria se destaca que eran pruebas suficientes para acreditar la residencia de un ciudadano, las siguientes: el aviso de cambio de domicilio, las manifestaciones existentes en las oficinas de contribuciones previas a la formación del censo; los recibos de renta de inmuebles destinados a casa habitación, cualquier otro documento indubitable o por el testimonio de dos testigos.

Resulta oportuno mencionar que las referidas impugnaciones no requerían que se cumpliera con determinadas formalidades, y que las autoridades encargadas de resolverlas se encontraban obligadas a respetar el derecho de audiencia de los promoventes.

De igual forma, en el ordenamiento invocado se otorga la facultad a los partidos políticos registrados en el distrito electoral para recusar a los instaladores de casilla integrantes del citado distrito. Tal potestad también era inherente a los ciudadanos empadronados en la sección respecto de su casilla, pero en ambos casos sólo era procedente cuando el instalador no cumpliera con los requisitos correspondientes (ser vecino de la sección; no tener empleo, cargo ni comisión del Ejecutivo ni del municipio, y saber leer y escribir). Las recusaciones antes mencionadas eran resueltas de manera definitiva por la junta o comisión revisora del padrón. En caso de que la resolución fuera favorable a los intereses de un promovente, entonces se nombraba otro instalador.

Por otra parte, es importante destacar que tanto los partidos políticos como los candidatos independientes tenían derecho a designar representantes para estar presentes en las casillas electorales durante el desarrollo de las elecciones primarias, los cuales tenían la facultad de presentar por escri-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

208

to las observaciones correspondientes, en la elección, sobre los procedimientos del instalador y de los escrutadores, para que se hicieran constar en el acta correspondiente.

En lo referente a las elecciones primarias, se destacaba que los partidos políticos registrados ante el distrito electoral, deberían inscribir ante el correspondiente presidente municipal, el nombre de sus candidatos para electores en las diversas secciones del distrito electoral. De igual forma, tenían la obligación de presentar las cédulas para cada sección electoral, mismas que deberían contener los siguientes datos: a) el nombre del elector o electores; b) el partido del que era militante; c) el candidato o candidatos por el que el elector o electores se iban a comprometer a votar en las elecciones definitivas.

Además, se contemplaba la posibilidad de que los partidos políticos cambiaran de candidato, siempre y cuando lo hiciera antes del día de la elección, y que para efectos de identificación los partidos políticos debían utilizar un color, el cual debía registrarse ante la Secretaría de Gobernación. Se determinaba que en la parte superior de las cédulas se acompañara un disco de color para que los sufragantes por los colores distinguieran a los partidos políticos.

Es de singular trascendencia destacar también como cuestión novedosa, el hecho de que se le otorgó al sufragio el carácter de ser emitido de manera secreta, al señalarse que el votante, al recibir las boletas de los partidos políticos que participaban en la elección, así como una cédula en blanco, de manera secreta iba a sufragar por la opción de su preferencia y depositar la boleta en el ánfora, destruyendo las demás; en el supuesto de que se votara por un candidato independiente, entonces se anotaba su nombre en la cédula en blanco.

En materia de justicia electoral resulta necesario referir que la Ley Electoral de 1911 es novedosa en lo referente a la impugnación de las elecciones primarias. Para tal efecto, durante la elección no se podían controvertir cuestiones diferentes de la identidad de los votantes y a la entrega de las cédulas.

Ahora bien, los representantes nombrados por los partidos políticos, o cualquier ciudadano empadronado en la sección, tenían facultades para presentar reclamaciones durante las elecciones primarias, pero únicamente en los siguientes supuestos: 1) por suplantación de votantes; 2) por error en el escrutinio de los votos o en la suplantación de éstos; 3) por la presencia de gente armada, con independencia de que fueran autoridades o particulares que pudieran constituir una presión en los sufragantes o en las mesas directivas de casilla; 4) por incapacidad para votar por alguna causa surgida con

posterioridad a la fijación de las listas definitivas. La reclamación debía formularse por escrito, con la indicación de los hechos que la motivaran.

El instalador y los escrutadores realizaban el cómputo de los sufragios. Al finalizar hacían constar con su firma los resultados correspondientes en el acta levantada para tal efecto. De igual forma, tenía que ser suscrita por los representantes de los partidos, quienes tenían derecho a recibir un documento en el cual se asentaran los resultados. De igual forma, se hacían constar en el acta las protestas formuladas en su oportunidad por los citados representantes.

Las mesas directivas de los colegios municipales sufragáneos se integraban por un presidente, dos escrutadores y un secretario. Ahora bien, las comisiones dictaminadoras de credenciales se conformaban por tres personas y sus resoluciones eran definitivas cuando se impugnaba: a) la nulidad o validez de la designación del elector; b) el error en el cómputo de los votos, y c) el error en el nombre del elector, para resolver se debían tomar en consideración las reclamaciones presentadas en las elecciones primarias.

En la Ley Electoral de 1911 se determinaba que la nulidad de la designación de electores sólo podía sustentarse en las siguientes causas: 1) amenaza o fuerza ejercida sobre los integrantes de la mesa directiva de casilla o sobre los sufragantes, con independencia de que provengan de la autoridad o de los particulares; 2) la suplantación de votos, siempre que tal conducta haya producido la pluralidad en favor del elector, y 3) el error de la persona cuando el mismo sea insubsanable.

Al efecto se otorgaban facultades a los colegios electorales para analizar dichas causas de nulidad cuando constaran en el acta respectiva o en acta notarial; por lo tanto, tenían atribuciones para valorar los citados documentos. Si en el lugar donde se efectuó la elección no existían notarios, se podían levantar las actas ante cinco testigos caracterizados, y para que a éstas se les otorgara valor probatorio tenían que ser presentadas en las casillas electorales antes de las cinco de la tarde, y en caso contrario se disponía consignar el hecho ante la autoridad judicial de la localidad para que efectuara la averiguación respectiva y mientras tanto se consideraba válida la elección.

En su oportunidad, el juez correspondiente podía determinar nula la credencial del elector, y por consecuencia era también nula la elección secundaria si el voto del elector era determinante para esta última. El colegio electoral se encontraba facultado para rectificar errores en el cómputo tomando en consideración únicamente los expedientes electorales, y de igual forma sólo era

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

210

procedente efectuar la rectificación en el nombre del elector, cuando se acreditara de manera fehaciente tal situación.

Ahora bien, en la Ley Electoral de 1911 se disponía que la elección de diputados se efectuara en las cédulas que los partidos políticos y los candidatos entregaban a los presidentes de los colegios electorales, de conformidad con el mismo procedimiento que en el caso de las elecciones primarias. En caso de que se presentaran irregularidades en la elección, como en el caso de que apareciera un mayor número de cédulas que de electores, se sustituían a los electores y se ordenaba repetir la elección; tales hechos se consignaban a la instancia jurisdiccional para que realizara las investigaciones conducentes.

Por otra parte, también se le otorgaba a los partidos políticos la facultad de nombrar representantes en los colegios municipales sufragáneos, los cuales podían estar presentes durante la elección y conocer los cómputos, presentar protestas por irregularidades en la votación o en el cómputo de los votos, y solicitar copias certificadas de las actas levantadas por los colegios municipales.

Una vez finalizada la elección de diputados, los colegios electorales sufragáneos se encargaban de realizar la elección de senadores, presidente y vicepresidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, en el caso de la elección de senadores, le correspondía efectuar el cómputo a la Legislatura de cada estado y en el caso del Distrito Federal, a la Cámara de Diputados del Congreso Federal. Esta misma Cámara tenía facultades para realizar el cómputo en el caso de las elecciones de presidente y vicepresidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.



En el ámbito de la justicia electoral, es necesario precisar que en el caso de las elecciones secundarias cualquier ciudadano empadronado en el distrito electoral correspondiente se encontraba facultado para solicitar la nulidad de las mismas. Al respecto, las causales de nulidad que se podían invocar eran del orden siguiente:

- I. Porque el electo se ubicara en el supuesto de una prohibición constitucional o legal o porque no cumpliera con los requisitos previstos en la legislación electoral;
- II. Porque hubiera existido violencia sobre los colegios municipales, siempre y cuando tal circunstancia influyera en el triunfo del candidato electo;
- III. Por haber existido cohecho, soborno o amenazas graves de una autoridad que influyeran en el triunfo de un candidato;
- IV. Por error en la persona elegida, salvo que fuera sólo referente al nombre;
- V. Por existir error o fraude en el cómputo de los votos siempre y cuando fuera determinante para favorecer a un candidato;
- VI. Porque el nombramiento del presidente, de los secretarios o de los escrutadores se hubiera realizado de manera ilegal, y
- VII. Por no permitir de hecho a los representantes de los partidos políticos ejercer su cargo en los colegios municipales.

Es importante señalar que en caso de decretarse la nulidad, ésta no afectaba a toda la elección, sino única y exclusivamente a los votos invalidados, pero si dicha nulidad resultaba determinante para la pluralidad (cantidad de votos) obtenida en favor de algún diputado, de un senador, de un ministro de la Suprema Corte de Justicia o del presidente y vicepresidente de la República, se debía declarar nula la elección.

De igual forma, en la Ley Electoral de 1911 se establecía que la Cámara de Diputados, al realizar el cómputo de los representantes de los poderes federales que le correspondía efectuar, de igual forma tenía atribuciones para resolver sobre las reclamaciones de nulidad presentadas, para lo cual era necesario que dichas reclamaciones se protestaran por escrito y en el mismo acto de la elección, ante el colegio municipal, y en caso de que no se hubieran querido admitir éstas, que las mismas constaran en acta notarial. Además de que las reclamaciones de nulidad se presentaran ante la Cámara de Diputados o ante la Comisión Permanente antes del día en que se debía discutir la credencial respectiva.

Fernando Serrano Migallón destaca que "... con la Ley de 1911 aparece una innovación, pues los partidos políticos tienen derecho a tener representantes en las casillas, a proponer escrutadores y a interponer recursos en caso de irregularidades".¹⁶⁵

¹⁶⁵ Serrano Migallón, Fernando, *Legislación electoral mexicana. Génesis e integración*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 65.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

212

Es importante señalar lo que expresa José Francisco Paoli Bolio, en el sentido de que

En el siglo XIX, que marca en el mundo el principio de la historia de los partidos políticos, no fue muy rica la experiencia mexicana en la construcción de este tipo de organismo social. Se hablaba ya en ese tiempo de partidos, como el liberal o el conservador, pero en realidad se aludía a grupos de opinión o clubes políticos. Durante la segunda mitad del siglo XIX, hay en México referencia cada vez mayores a los partidos políticos, pero quienes las hacen son miembros de las capas altas de la sociedad que disponen de cierta educación e información sobre, lo que ocurren en Europa y Estados Unidos.¹⁶⁶

Es incuestionable que con la Ley Electoral de 1911 se da un avance muy importante para el eventual desarrollo democrático de México y de la justicia electoral, ya que con la participación de los partidos políticos, de manera paulatina se han logrado crear instituciones y reformas legales constitucionales que han derivado en el actual sistema de justicia electoral que tenemos en la actualidad, bien sea que estuvieran en el poder o que fueran parte de la oposición; sin embargo, gradualmente se dieron una serie de coincidencias en beneficio de nuestra democracia.

Por otra parte, ante el nulo desarrollo de los partidos políticos en México durante el gobierno del general Porfirio Díaz, la Ley Electoral de 1911 representa el punto de partida para el desarrollo institucional y legal de la actividad partidaria, se tiene inclusive en esos momentos la posibilidad de presentar impugnaciones contra determinados actos del proceso electoral, por lo que dicha legislación constituye también uno de los pilares en los que se sustenta la justicia electoral prevaleciente en estos momentos, al conferirse hoy en día la posibilidad de que los partidos políticos se encuentren en condiciones de impugnar los actos y resoluciones de las autoridades electorales. Es cierto que la Ley Electoral de 1911 tan sólo fue el inicio de un largo camino que han tenido

¹⁶⁶ Paoli Bolio, Francisco José, "Sociedad civil, partidos y elecciones", Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, p. 29.

que recorrer los partidos políticos para alcanzar el papel preponderante que hoy en día tienen en el desarrollo de nuestro país y de sus instituciones.

C. Reformas a la Ley Electoral de 1911

Ahora bien, el 22 de mayo de 1912,¹⁶⁷ el presidente Francisco I. Madero dio otro avance trascendente al emitir una serie de reformas a la Ley Electoral de 1911, entre las cuales se debe destacar como cuestión por demás novedosa el sistema de elección directa¹⁶⁸ para elegir a los diputados y a los senadores, el cual, como se indicará posteriormente, fue ampliado también para la elección de presidente de la República en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y que sigue vigente en la actualidad.

Al respecto, mediante las citadas reformas a la Ley Electoral de 1911, en el artículo 3 se indicaba que los ciudadanos, al acudir a votar a las casillas instaladas para tal efecto, participarían propiamente en dos elecciones; en una, para designar a los electores encargados de elegir a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y en la otra para elegir de manera directa a los diputados y senadores del Congreso de la Unión.



¹⁶⁷ En junio de 1912 se realizaron elecciones para diputados y senadores a través de votación directa y para ministros de la Suprema Corte de Justicia a través del sufragio indirecto.

¹⁶⁸ Es importante destacar que la elección indirecta se basa en un procedimiento por el que dicha elección se realiza a través de diversos grados. Puede haber elección indirecta en primer grado, en segundo y hasta en tercer grado. En esta forma, el voto indirecto implica un procedimiento por medio del cual los ciudadanos con derecho al voto, lo transfieren a un gran elector para que éste lo ejerza en nombre de sus otorgantes. El régimen del sufragio indirecto permite que los ciudadanos designen un colegio de electores primarios, secundarios y hasta terciarios, los cuales tienen en sus manos la voluntad de todo el cuerpo electoral. Por su parte, la elección directa implica un procedimiento en el que los ciudadanos son los electores de manera inmediata, sin que exista entre ellos y los candidatos por elegir ningún compromisario o intermediario. Es un procedimiento llano, sin transferencias de derechos. El cómputo no se resiente con las interferencias de los grandes electores. Representa, por consiguiente, un sistema electoral más popular y su naturaleza es más democrática.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

214

En el artículo 5 se mencionaba que el cómputo de los votos, en el caso de las elecciones de diputados y senadores, se debía efectuar a través de la junta o comisión revisora del padrón más cuatro individuos sorteados de entre los diez ciudadanos mexicanos, residentes en el lugar que pagaran mayores impuestos directos por bienes inmuebles.¹⁶⁹

En el caso de que la junta correspondiente advirtiera vicios en los votos emitidos, o bien, que éstos fueran hechos valer por los representantes de los partidos políticos o candidatos registrados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8, la junta se abstenía de emitir alguna calificación y tan sólo se limitaría a recibirlos y a que constaran en actas, para que finalmente la Cámara de Diputados o las Legislaturas respectivas efectuaran en definitiva la calificación de los votos.

Otro aspecto novedoso es el referente a que las reuniones de las juntas fueran públicas, en las cuales tenían derecho de estar presentes los representantes de los partidos políticos y de los candidatos registrados,¹⁷⁰ así como de formular las observaciones que estimaran pertinentes.

Por otra parte, si bien es cierto que con las citadas reformas constitucionales y legales Francisco I. Madero dio cumplimiento a sus promesas de campaña, relativas a alcanzar un verdadero desarrollo democrático en México, también es verdad que ignoró las demandas sociales por las cuales algunos caudillos habían brindado su apoyo al movimiento armado, básicamente las cuestiones agrarias y obreras, por lo que muy pronto la supuesta paz alcanzada con su arribo a la Presidencia de la República se vio afectada con el levantamiento armado dirigido en el sur por Emiliano Zapata, quien enarboló como bandera de lucha el Plan de Ayala, así como el lema de "Tierra y Libertad", mediante el cual se buscaba una reforma agraria, y en el norte, conducidos por Pascual Orozco a través del Plan de La Empacadora (25 de marzo de 1912), por virtud del cual se planteaban una serie de medidas en beneficio de la clase trabajadora, así como por Bernardo Reyes y Félix Díaz, quienes en realidad

¹⁶⁹ Es muy curiosa la redacción del artículo 5 de las reformas a la Ley Electoral de 1911, al ser el cómputo de los votos de carácter elitista, ya que sólo las personas detentadoras del poder económico en el respectivo distrito electoral tenían facultades para participar en el citado cómputo, por lo que se excluía a la mayor parte de la población de intervenir en dicha actividad.

¹⁷⁰ Es interesante resaltar que en la Ley Electoral de 1911 estaban permitidas las candidaturas independientes.

pretendían regresar a las antiguas estructuras del gobierno del general Díaz, pero sin conceder mayores beneficios generales, a diferencia de los otros caudillos, que pugnaban por reformas de carácter radical.

Francisco I. Madero gobernó el país durante quince meses, en los cuales procuró realizar una profunda renovación de la vida política sobre los principios de la democracia. Respetó escrupulosamente las libertades de prensa, asociación y pensamiento, aunque muchos de sus enemigos aprovecharon el clima de libertad para atacarlo. Afrontó las rebeliones de Emiliano Zapata, Bernardo Reyes, Pascual Orozco y Félix Díaz. Creó el Departamento del Trabajo, legalizó la libertad sindical y de huelga e intentó revitalizar el federalismo y la autonomía municipal.¹⁷¹

D. Etapa de 1913 a 1914

A finales de 1912 e inicios de 1913, el gobierno maderista continuaba su decadencia, pues aún no era capaz de integrar un cuerpo político homogéneo y eficaz. Más grave aún, ninguna clase social lo respaldaba, ya que la mayoría de sus amigos correligionarios eran sus enemigos y había terminado por perder la simpatía del gobierno estadounidense. En realidad, quien se había fortalecido con el triunfo sobre el orozquismo había sido el ejército federal, no el gobierno maderista. Su derrumbe fue tan rápido, que apenas tuvo tiempo para comprender, demasiado tarde, la amarga verdad.¹⁷²

Lorenzo Meyer menciona que

...en febrero de 1913 un grupo de militares conspiradores lograron poner en libertad a dos generales que cumplían largas condenas por sus frustrados intentos de rebelión contra el nuevo régimen; se trataba de Bernardo Reyes y de Félix Díaz... El plan original de los coludidos para tomar el poder por sorpresa tropezó con serios obstáculos desde un principio y no logró plenamente sus objetivos; el general Reyes murió en el intento, pero Félix Díaz pudo refugiarse

¹⁷¹ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Secretaría de Gobernación. "En torno a la democracia. El sufragio efectivo y la no reelección (1890-1928)", México, INEHRM, 1992, tomo II, p. 313.

¹⁷² Garcíadiego, Ávila Espinosa, de María y Campos y Macgregor, *op. cit.*, p. 116.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

216

con su tropa y partidarios civiles en el arsenal de La Ciudadela, en el corazón mismo de la capital, y resistir el asedio de las fuerzas leales. Durante más de una semana la ciudad experimentó todos los rigores de la guerra civil, y la paz sobrevino cuando un acuerdo secreto entre los rebeldes y el comandante de las fuerzas federales, Victoriano Huerta, desembocó en un golpe militar.¹⁷³

Afirma el propio Lorenzo Meyer que

la traición de Huerta culminó con la captura del presidente y del vicepresidente, su renuncia y finalmente su asesinato.¹⁷⁴ Después de cubrir las formalidades constitucionales,¹⁷⁵ Huerta asumió interinamente la presidencia, y de inmediato formó un gabinete compuesto de partidarios suyos y de Félix Díaz. Este último se abstuvo de asumir un cargo formal en espera de la convocatoria a nuevas elecciones, en el entendido de que entonces él se presentaría como candidato oficial y seguro ganador, restaurando así el antiguo régimen. Este plan inicial conocido como “Pacto de la Embajada” ... fue rápidamente hecho a un lado por Huerta, quien no mostró mayor prisa en abandonar su cargo, y sí en consolidar su poder eliminando a los felicistas de prácticamente todas las posiciones clave del gobierno. Las elecciones fueron pospuestas mediante el empleo de tácticas dilatorias muy obvias.¹⁷⁶

¹⁷³ Meyer, *op. cit.*, p. 74.

¹⁷⁴ Javier Garcíadiego destaca que la muerte de los dos mártires tuvo lugar cuando fueron trasladados, inexplicablemente, a la penitenciaría de la ciudad. Con gran cinismo, Huerta declaró que murieron en una acción de armas, cuando un grupo de simpatizantes trató de liberarlos. La verdad es que fueron arteramente asesinados... Su sacrificio, más que dar lugar a un nuevo gobierno, fue el pretexto para el inicio de una nueva etapa de la Revolución, en Garcíadiego Dantan, *op. cit.*, pp. 58 y 59. El propio autor señala que todos estos hechos se conocen como “La Decena Trágica”.

¹⁷⁵ A las 17:15 del día 18 de febrero de 1913, fue elegido presidente de la República, Pedro Lascuráin Paredes, quien únicamente tomó protesta, designó a Victoriano Huerta como secretario de Gobernación, e inmediatamente después, a las 18:00 de ese mismo día, presentó su renuncia al cargo.

¹⁷⁶ Meyer, *op. cit.*, pp. 74 y 75.

Al asumir la Presidencia de la República, Victoriano Huerta recibió varias muestras de apoyo, entre las cuales destacan las provenientes del ejército, de las Cámaras del Congreso de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de la mayoría de los gobernadores, del clero católico, de los grupos o sectores privilegiados por el régimen del general Díaz, de los políticos porfiristas, de los terratenientes y de algunos caudillos revolucionarios, como Pascual Orozco.

No obstante lo anterior, el 19 de febrero de 1913, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, promulgó el decreto por virtud del cual la legislatura de esa entidad federativa desconocía el gobierno del general Victoriano Huerta; por su parte, el gobernador de Sonora, Ignacio L. Pesqueira, adoptó una decisión semejante el 4 de marzo de 1913. La revolución constitucionalista había iniciado. Al respecto, es pertinente señalar que se adoptó tal denominación, debido a que la bandera de lucha de los inconformes era la restauración del orden constitucional infringido por el general Victoriano Huerta, por lo que sus partidarios pretendían que se respetaran las disposiciones de la Constitución Federal de 1857.

El 26 de marzo de 1913, Venustiano Carranza da a conocer el Plan de Guadalupe, mediante el cual destacaban, entre otras cuestiones, las referentes a que: 1) Se respetara la legalidad; 2) Se desconocía el gobierno del general Huerta, a las Cámaras del Congreso de la Unión, al Poder Judicial y a los gobernadores que lo apoyaban; 3) Se designaba como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza, y 4) Que a su llegada al Distrito Federal, Carranza asumiría interinamente la presidencia de la República y convocaría a elecciones.

En virtud de las maniobras del general Victoriano Huerta para diferir las elecciones presidenciales, a manera de protesta, el 24 de abril de 1913, Félix Díaz y Francisco León de la Barra, en su carácter de candidatos a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República por parte del Partido Liberal Democrático, determinaron retirar sus candidaturas.

Lorenzo Meyer señala que

... para el mes de octubre de 1913 la dictadura no había logrado sofocar a la oposición armada y sí encontraba cada vez más difícil convivir con la oposición legal, en particular con la del Congreso, cuyos miembros habían sido elegidos en 1911, y que en su mayoría eran maderistas. Huerta ordenó entonces la disolución por la fuerza

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

218

del cuerpo legislativo, con lo cual su legitimidad interna y frente a Estados Unidos se deterioró aún más.¹⁷⁷

Es importante precisar que en un principio Victoriano Huerta obtuvo el apoyo del embajador norteamericano en México, Henry Lane Wilson, para provocar la caída de Madero y para que asumiera la Presidencia de la República; sin embargo, en realidad nunca obtuvo el reconocimiento del gobierno de Estados Unidos, además de que no se debe pasar por alto que inclusive el propio Huerta provocó un conflicto militar con ese país, que no alcanzó mayores dimensiones, pero que sí contribuyó posteriormente en cierta medida para provocar su renuncia.

Javier Garciadiego Dantan menciona que

“... si bien Huerta no pospuso o suspendió las elecciones, realizó burdas maniobras para resultar favorecido. Su compañero de fórmula fue nada menos que su ministro de Guerra, el tristemente célebre Aurelio Blanquet. Era evidente la irregularidad del procedimiento y de los resultados. Para nacionales y extranjeros, las elecciones de octubre de 1913 fueron una farsa. Para finales de ese año Huerta no había logrado ni pacificar al país ni mejorar su imagen política. Al contrario, la Revolución avanzaba día a día, y Huerta iba de descrédito en descrédito. Por su ambición personal y por sus métodos tan groseros —para decir lo menos—, pronto perdió el apoyo de la mayoría de los políticos e intelectuales antirrevolucionarios”.¹⁷⁸

Respecto a las elecciones presidenciales, es interesante destacar lo que señala Lorenzo Meyer en el sentido de que

“... la prensa daba a conocer el triunfo de la fórmula Huerta-Blanquet y el de sus partidarios postulados para formar el Poder Legislativo. El 9 de noviembre, el nuevo Congreso, siguiendo las indicaciones de Huerta, declaró nulas las elecciones presidenciales. La nulificación

¹⁷⁷ Meyer, *op. cit.*, pp. 75 y 76.

¹⁷⁸ Garciadiego Dantan, *op. cit.*, p. 75.

no se hizo con base en el hecho de que Huerta fuera presidente en funciones, sino por fallas en la instalación de las casillas; acto seguido, se ratificó al dictador en su cargo de presidente interino, a la vez que se convocó a nuevas elecciones presidenciales para el primer domingo de 1914. Éstas no llegaron a celebrarse nunca, en virtud de que las presiones externas y los triunfos constitucionalistas en los campos de batalla del norte terminaron con el gobierno de Huerta y sus esquemas políticos”.¹⁷⁹

E. Etapa de 1914 a 1916

La primera mitad de 1914 se caracterizó por el paulatino derrumbe del régimen usurpador.¹⁸⁰ En el ámbito militar, es evidente el espíritu de derrota que corroía al ejército federal: abandono de plazas a defender, retiradas alarmantes, acusaciones mutuas entre los jefes del ejército, masivas deserciones, etcétera.¹⁸¹ Al mando de Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, las tropas revolucionarias para hacer frente al ejército federal se dividieron en tres frentes: el llamado Ejército del Noreste (dirigido por el general Pablo González Garza); el Ejército del Norte (comandado por el famoso caudillo, Francisco Villa), y el del Noroeste, bajo las órdenes del general Álvaro Obregón. De inmediato comenzaron a caer algunas ciudades de Tamaulipas, Monterrey, Chihuahua, Coahuila, Zacatecas y Jalisco. A su vez, Emiliano Zapata dirigía las acciones militares en el sur de México.

En virtud de las severas derrotas infligidas por los diferentes caudillos revolucionarios, entre los cuales destacaban Venustiano Carranza, Francisco Villa, Álvaro Obregón, Pablo González y Emiliano Zapata y sus respectivas tropas, al ejército federal, así como la situación tan lamentable en la que se encontraba el país y la falta de apoyo por parte de los Estados Unidos y de sus

¹⁷⁹ Meyer, *op. cit.*, p. 77.

¹⁸⁰ A efecto de contrarrestar la situación, Victoriano Huerta ocasionó un conflicto con los Estados Unidos con la finalidad de obtener apoyo y unidad, en torno a su gobierno y a su defensa de la soberanía nacional, al hacer frente a los norteamericanos, que en respuesta a su actitud provocadora e intransigente de inmediato ocuparon Veracruz; sin embargo, lo que en realidad obtuvo fue prolongar su inevitable caída.

¹⁸¹ Garcíadiego Dantan, *op. cit.*, p. 77,

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

220

aliados europeos,¹⁸² que se encontraban preocupados por la Primera Guerra Mundial, Victoriano Huerta no tuvo otra alternativa más que la referente a abandonar el poder. Es necesario señalar que los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile fungieron como mediadores entre los protagonistas del movimiento armado, para lo cual los Estados Unidos prácticamente se pronunciaron en favor de Venustiano Carranza, al considerar que Huerta debía presentar su renuncia a la Presidencia de la República.

El general Victoriano Huerta presentó su renuncia ante la Cámara de Diputados el 15 de julio de 1914, y se designó como presidente provisional a Francisco S. Carvajal, quien había fungido como secretario de Relaciones Exteriores, el cual no pudo concluir con éxito las negociaciones emprendidas para la rendición del gobierno federal ante el ejército constitucionalista, y finalmente abandonó el poder.

El 13 de agosto de 1914 se celebraron los Acuerdos de Teoloyucan entre los representantes gubernamentales y el general Álvaro Obregón, comisionado por Venustiano Carranza para tal efecto. Mediante dichos acuerdos se pactó la rendición y desintegración de las tropas gubernamentales, así como que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista asumiría la Presidencia de la República. Al respecto, es oportuno precisar lo que señala Javier Garciadiego Dantan, en lo referente a que

Los Tratados de Teoloyucan son el reconocimiento del triunfo absoluto de la revolución constitucionalista. Desaparecía no sólo el gobierno de Huerta, sino también el ejército que lo había apoyado. Igualmente, se acordó que las fuerzas obregonistas que entraran en la capital defenderían ésta de los zapatistas. Esto último es muy revelador. Tan pronto alcanzaron el triunfo, comenzaron las luchas entre los revolucionarios. Morelos no era el único teatro de conflictos. Lo mismo pasaba en Sonora y Chihuahua. Era un hecho que la revolución había triunfado sobre el antiguo régimen, pero aún no sobre sí misma.¹⁸³

¹⁸² Resulta pertinente destacar lo que señala Javier Garciadiego en el sentido de que ante la inminencia de un conflicto con Alemania, Inglaterra decidió no enemistarse del todo con Estados Unidos, su probable aliado, al competir por el predominio sobre México. Estos dos aspectos hicieron que la política inglesa hacia Huerta fuera tan contradictoria. El caso de Alemania fue más sencillo. Apoyó a Huerta pensando que éste podría enfrentarse a Estados Unidos, lo que le daría mayores probabilidades de éxito en sus pretensiones europeas...”, Garciadiego Dantan, *op. cit.*, pp. 63 y 64.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 81.

A su vez, Eduardo Blanquel señala que

221

Carranza, el nuevo jefe, tenía un agudo instinto político. Aprendida la lección del pasado inmediato disolvió la maquinaria militar heredada del Porfiriato y se empeñó en consolidar un gobierno poderoso que, decía a su tiempo hiciera posibles las transformaciones sociales y económicas necesarias. Sostenía que sólo la unidad revolucionaria podría resistir a las presiones del extranjero y exigir respeto a la soberanía nacional.¹⁸⁴

Si bien es cierto que en un momento determinado todas las facciones revolucionarias coincidieron en poner fin al gobierno del general Victoriano Huerta, también es verdad que debido a las distintas formaciones personales e ideológicas, así como de sus respectivas aspiraciones políticas y sociales, tanto de los jefes revolucionarios como de sus tropas, muy pronto se hicieron evidentes sus innumerables diferencias.

El 5 de septiembre de 1914 Venustiano Carranza se negó a aceptar el título de presidente provisional o interino, y convocó a todos los gobernadores y a los generales con mando de tropa a una junta en la Ciudad de México, que tendría verificativo el 1° de octubre de ese año, para acordar las reformas a implementarse y las acciones a seguir.¹⁸⁵

Aunque el Pacto de Torreón, firmado en julio de 1914 por representantes de la División del Norte y del Ejército del Noroeste, dio una esperanza en ese sentido, la escisión era inevitable; así, la Convención Revolucionaria, reunida en la Ciudad de México a partir del 1° de octubre, con el supuesto fin de convocar a elecciones y elaborar un programa de gobierno, fue el escenario de la ruptura. En los debates de esta asamblea no se tocó el punto del sufragio y la reelección, ni cuando se trasladó a Aguascalientes ni en sus otras sedes.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Blanquel, *op. cit.*, p. 141.

¹⁸⁵ De conformidad con el artículo 5 del Plan de Guadalupe, al ciudadano Venustiano Carranza le correspondía ocuparse interinamente del Poder Ejecutivo; sin embargo, debido al desconocimiento que del mismo hicieron tanto Francisco Villa como Emiliano Zapata, no asumió la Presidencia de la República, sino hasta el 1° de mayo de 1917, al obtener el triunfo en las elecciones constitucionales celebradas para tal efecto.

¹⁸⁶ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, *op. cit.*, p. 41.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

222

En el referido mes de octubre de 1914 tuvo verificativo en la ciudad de Aguascalientes una convención, a la cual acudieron la mayor parte de los jefes revolucionarios, mediante la cual la Convención Nacional Revolucionaria determinó designar como presidente a Eulalio Gutiérrez, decisión que no fue del total agrado de Venustiano Carranza, lo que sin lugar a dudas fue factor determinante para declarar rebelde a éste y para que se fracturara de manera total el movimiento revolucionario, y por consecuencia el inicio de la lucha armada librada por parte de Carranza en contra de Francisco Villa y de Emiliano Zapata, por lo que se dio una alianza militar entre ellos para combatir a Carranza. Eulalio Gutiérrez asumió el cargo el 6 de noviembre de 1914, y fue depuesto por la propia Convención Nacional Revolucionaria el 2 de junio de 1915.

Ante tales acontecimientos, Venustiano Carranza se ve obligado a dejar la capital y salir rumbo a Veracruz, donde logró recuperarse y empezar a diseñar la estrategia para triunfar sobre sus principales enemigos, Francisco Villa y Emiliano Zapata. Eduardo Blanquel destaca que ante el nuevo panorama, Carranza hubo de ejercer un gobierno más enérgico y practicar una cruda política, donde lo importante no sería la aplicación de principios generales, sino la habilidad para resolver, aunque fuera a corto plazo, los problemas sociales más agudos. Logró entonces vencer a sus enemigos. A unos por la fuerza de las armas. A otros en el terreno de las ideas.¹⁸⁷

Por el momento la mayor preocupación de Carranza era el reclamo de los zapatistas y otros grupos por el retraso con que se hacían las reformas sociales. Puesto que necesitaba fortalecer su imagen política, dejó de lado el problema electoral hasta la celebración del Congreso Constituyente, y se dedicó a nulificar las banderas de quienes se mantenían en armas, mediante la emisión de una serie de disposiciones de carácter social. Las adiciones al Plan de Guadalupe, expedidas el 12 de diciembre de 1914, y la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 son, quizá, los mejores ejemplos de esta práctica.¹⁸⁸ Al efecto, al expedir, entre otros ordenamientos la Ley de Relaciones Familiares, una ley a favor de la clase trabajadora, se dio respuesta a algunas demandas sociales, pero sin lugar a dudas al emitir la Ley Agraria prácticamente se estaba dejando sin bandera de lucha al movimiento zapatista, lo que de manera incuestionable le iba a redituár enormes beneficios políticos.

¹⁸⁷ Blanquel, *op. cit.*, p. 142.

¹⁸⁸ *Ídem.*

Debido a la dimisión de Gutiérrez, Roque González Garza asume la presidencia de la Convención Nacional Revolucionaria y el mando provisional de la Ciudad de México¹⁸⁹ el 18 de enero de 1915, pero por un periodo relativamente corto, ya que debido a diversas circunstancias se ve obligado a dejar el cargo el 10 de junio de 1915. A efecto de suceder a González Garza, la citada Convención designó como presidente a Francisco Lagos Cházaro, para el periodo comprendido del 10 de junio a octubre de 1915.

Con relación al enfrentamiento armado entre las facciones revolucionarias, es de señalarse que durante el primer semestre de 1915 existió dominio villista y zapatista en la capital, hasta que los carrancistas los derrotaron a ambos, debido a varios factores, principalmente de orden político, económico, social y militar, de tal suerte que el triunfo de Venustiano Carranza no se vio cristalizado sino hasta los últimos meses de ese mismo año, debido también al reconocimiento efectuado por el presidente de Estados Unidos en ese entonces, Woodrow Wilson,¹⁹⁰ como titular de un gobierno de hecho.

Javier Garciadiego destaca que

la derrota de la facción convencionista tiene, en última instancia, dos explicaciones: sus propias limitaciones históricas y la superioridad del bando constitucionalista. ¿En qué consistieron tales ventajas? ¿Cómo se explica el triunfo constitucionalista desde la perspectiva de sus logros y éxitos? La superioridad del constitucionalismo se manifestó en todos los factores: militar, político, social, económico e ideológico. A pesar de que los primeros pronósticos favorecían a los ejércitos convencionistas, en menos de un año se consumó el triunfo constitucionalista.¹⁹¹

¹⁸⁹ *Los presidentes de México ante la nación*. Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966, vol. V, p. 620.

¹⁹⁰ Es importante mencionar que Francisco Villa, a raíz del reconocimiento que los Estados Unidos hicieron en octubre de 1915, al gobierno de Venustiano Carranza, atacó la población norteamericana de Columbus en Nuevo México, lo que motivó que el presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, por conducto de la expedición punitiva comandada por el general John J. Pershing, emprendiera su búsqueda sin obtener resultados positivos.

¹⁹¹ Garciadiego, Javier, "La Constitución de 1917: triunfo y límites del carrancismo", *Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 8, p. 181.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

224

Por su parte, Lorenzo Meyer afirma que

... los carrancistas ganaron la partida, y en 1916, mientras batían a los remanentes del villismo y del zapatismo, Carranza convocó a elecciones para un Congreso Constituyente que reformar la carta magna de 1857, de acuerdo con las nuevas realidades. Parte integral de la convocatoria fue la promulgación de una nueva ley electoral.¹⁹²

Javier Garciadiego precisa que

...a diferencia de los convencionistas, que hicieron su convención constituyente mientras luchaban contra la fracción constitucionalista —lo que dividió la atención de los involucrados— los constitucionalistas convocaron a su Congreso Constituyente a finales de 1916, una vez vencido el ejército convencionista. Sólo entonces se sintieron legitimados para exponer e imponer, como grupo triunfador, su proyecto de país. En efecto, una vez vencidos los villistas y los zapatistas, a finales de 1915, los constitucionalistas ocuparon definitivamente la Ciudad de México, fueron reconocidos de facto por el gobierno norteamericano y expandieron su dominio, así fuera precario en algunas regiones, a todo el territorio nacional.¹⁹³

El mismo autor afirma

... la convocatoria para elegir a los diputados constituyentes fue promulgada a mediados de septiembre de 1916. Las elecciones tendrían lugar el 22 de octubre en todo el país, y se elegiría un diputado por cada 60,000 habitantes. Se dispuso que no se aceptarían participantes que hubieran sido enemigos de la causa; es más, se preferiría que fueran constitucionalistas. Los debates sólo podrían durar dos meses —diciembre de 1916 y enero de 1917—, evitando así que se prolongaran excesivamente, como había sucedido con los convencionistas. Por último, se dispuso que la nueva legislación de-

¹⁹² Meyer, *op. cit.*, p. 77.

¹⁹³ Garciadiego, *op. cit.*, p. 184.

bía entrar en vigor en mayo de 1917; con ello México reiniciaría su vida constitucional.¹⁹⁴

Por su parte, Felipe Tena Ramírez señala

En el año de 1916, vencida la fracción villista y recluida la zapatista en su región de origen, había llegado el momento de restablecer el orden constitucional. Para ello se abrían varios caminos: la restauración lisa y llana de la Constitución de 57, lo que obstruccionaría la reforma política-social ya iniciada; la revisión de la Carta mediante el procedimiento por ella instituido, lo que demoraría o acaso menoscabaría aquella reforma; la reunión de un congreso constituyente, encargado de reformar la Constitución de 57 o de expedir una nueva. Entre estos caminos, el Primer Jefe eligió el último, asesorado según parece por el Ing. Félix Palavicini, que desde Veracruz había propagado la necesidad del congreso constituyente.¹⁹⁵

F. Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente (20 de septiembre de 1916)¹⁹⁶

Es importante destacar que esta legislación guarda muchas similitudes con la Ley Electoral de 1911, aunque también presenta ciertas particularidades. Al efecto, se indicaba la obligación para los gobernadores de los estados y del Distrito Federal, de disponer que las autoridades municipales dividieran sus respectivos municipios en secciones integradas cada una como mínimo por 500 y como máximo por 2,000 habitantes. De igual forma, correspondía a las autoridades municipales integrar la Junta Empadronadora, para lo cual debía nombrar a tres empadronadores por cada sección (el primero en ser designado iba a fungir como presidente).

Se otorgaba a los ciudadanos vecinos de una distrito electoral, así como a los representantes de los partidos políticos o de los candidatos, el derecho

¹⁹⁴ *Ídem.*

¹⁹⁵ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 809.

¹⁹⁶ La Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente se puede consultar en *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, de García Orozco, Antonio.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

226

de presentar reclamaciones por “inexactitudes” en el padrón electoral, ante la autoridad municipal, la cual resolvía de inmediato si era o no procedente efectuar las correcciones respectivas. Las reclamaciones sólo podían tener por objeto: a) la rectificación de errores en el nombre de los votantes; b) la exclusión del censo electoral de las personas no residentes de la sección o sin derecho a voto de conformidad con las leyes, y c) la inclusión de ciudadanos que fueron omitidos, pese a tener derecho a ser inscritos en el padrón electoral.

Es importante destacar que la resolución emitida en el recurso de reclamación por la autoridad municipal podía ser impugnada ante la autoridad judicial de la localidad, por lo que se constituía propiamente en una segunda instancia, y se podía advertir una cadena conformada por dos impugnaciones promovidas ante diferentes autoridades.

De igual forma, era facultad de la autoridad municipal, al momento de publicar el padrón electoral definitivo, designar al instalador de la casilla, y como aspecto novedoso es de destacarse que la casilla debía instalarse en un lugar de fácil acceso al público y ubicarse dentro de la sección correspondiente. Al respecto, sólo se otorgaba el derecho de recusar a los instaladores, a los partidos políticos y a los candidatos independientes cuando éstos los hubieran propuesto.

Ahora bien, es de destacarse como cuestión novedosa, el que se otorgara a las autoridades municipales la función de imprimir las boletas electorales, que antes correspondía a los partidos políticos y a los candidatos independientes. Las boletas deberían estar foliadas del 1 en adelante y contener una serie de datos, como nombre del estado, territorio o del distrito al que pertenecía, el número de sección y el lugar en que debe instalarse la casilla, y a

más tardar antes del día de la elección debían repartirse a los empadronadores.

Por otra parte, en la casilla deberían instalarse mesas conformadas por un presidente, dos secretarios y dos escrutadores, los cuales eran designados de entre los primeros ciudadanos que acudían a votar, pero se establecía como requisito que supieran leer y escribir. En el supuesto



de que no se presentaran por lo menos nueve ciudadanos inscritos en el padrón electoral, se mandaba traer con el apoyo de la fuerza pública a los ciudadanos necesarios para completar dicho número. A su vez, los instaladores tenían la obligación de permanecer en las casillas a efecto de resolver las dudas referentes al padrón.

A fin de salvaguardar el carácter secreto del voto, se introdujo como cuestión novedosa que las boletas debían ser firmadas por los electores y ser presentadas por ellos personalmente; en caso de que no supieran firmar, podía apoyarlos un testigo. Al entregar las boletas, los secretarios debían anotar en el padrón la palabra "voto"; además de que se establecía que los ciudadanos sólo podían votar en la casilla en la que estuvieran empadronados.

De igual forma que en la Ley Electoral de 1911, se le otorga a los ciudadanos, así como a los representantes de los ciudadanos y de los candidatos independientes, el derecho de presentar, durante la elección, reclamaciones por escrito y debidamente sustentadas en las respectivas causas de nulidad.

En lo referente a los expedientes electorales, se precisa con detalle la manera en que debían integrarse, y que consistían en: a) el nombramiento del instalador, el padrón y el acta de instalación de la casilla; b) las boletas entregadas por los electores y las que aparecen en blanco; c) las listas de escrutinio; d) las protestas, y e) el acta levantada en la sección.

A su vez, también aparece como una cuestión novedosa en la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, que si la casilla electoral se instalaba en un lugar diferente al determinado por la autoridad municipal o en forma diversa a la prevista por la ley, se tendrían por ilegítimas y nulas todas las actuaciones realizadas en la casilla. Es importante destacar que mediante esta nueva legislación electoral se efectuó la sustitución de los colegios electorales municipales sufragáneos de la Ley Electoral de 1911, por juntas computadoras integradas por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos escrutadores, encargados de realizar el cómputo general de los votos emitidos.

En cuanto a la fase de cómputo, se establece un procedimiento bastante complejo, ya que en primer término se efectuaba la revisión de los expedientes electorales, después se realizaba el cómputo de las casillas, para lo cual se anotaban en unas listas los ciudadanos que votaban y por quien emitían su sufragio. Al finalizar el análisis de todas las casillas se efectuaba el cómputo general y se declaraba diputado al candidato que obtenía la mayoría de votos.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

228

Por lo que respecta a la justicia electoral, es oportuno señalar que en caso de que se presentaran ante la junta computadora, denuncias o reclamaciones que dieran lugar a la comisión de algún delito, o que dichas irregularidades se desprendieran del expediente, la citada junta tenía la obligación de remitirlas a la autoridad judicial competente para que ésta, en un juicio sumario, emitiera su sentencia y la misma fuera remitida al Congreso Constituyente.

Se establecía para los ciudadanos mexicanos el derecho de reclamar la nulidad de una elección de diputados al Congreso Constituyente efectuada en el distrito electoral en el que estuviera inscrito en el padrón electoral, para lo cual debía invocar las correspondientes causas de nulidad, que en esencia eran las mismas que las previstas en la Ley Electoral de 1911.

Es oportuno precisar que, por lo que respecta a los partidos políticos, la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente fue más flexible que la Ley Electoral de 1911, en materia de requisitos, ya que no se establecía más condición para participar en las "operaciones electorales", que no llevaran nombre o denominación religiosa y que no se formaran de manera exclusiva en favor de una determinada raza o creencia.

La calificación de las elecciones era una potestad exclusiva del Congreso Constituyente, por lo que en caso de que las juntas computadoras encontraran vicios en los expedientes electorales, éstas se encontraban impedidas de efectuar algún pronunciamiento, por lo que nada más se limitaban a realizar las anotaciones en el acta correspondiente para que el Congreso Constituyente decidiera en definitiva.

De acuerdo con Felipe Tena Ramírez:

...a diferencia de algunos de los anteriores constituyentes, que por la norma que les dio origen podían expedir soberanamente una nueva carta fundamental, el convocado por el Decreto de septiembre de 1916 "no podría ocuparse de otro asunto" más que del "proyecto de la Constitución reformada" que le presentaría el Primer Jefe. Debería desempeñar su cometido en un tiempo no mayor de dos meses, y terminados sus trabajos se disolvería. Instalado en la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916. En la segunda de ellas afloró públicamente la maniobra patrocinada por el Gral. Alvaro Obregón, victorioso jefe militar en la lucha de Carranza contra Villa, a fin de no permitir

el ingreso de los diputados que habían pertenecido al Grupo Renovador, integrante de la mayoría maderista en la XXVI legislatura federal...Las credenciales de los antiguos renovadores fueron aprobadas, pero su aceptación influyó para que acabaran de perfilarse las dos tendencias principales que iban a disputarse la hegemonía parlamentaria: la que estaba por el proyecto moderado del Primer Jefe y la de los radicales que contaba con el apoyo del Gral. Obregón.¹⁹⁷

229. Calificación de los integrantes del Congreso Constituyente de 1916-1917

Es pertinente resaltar que algunos de los datos interesantes que rodean a las elecciones de 1916¹⁹⁸ fueron los puntos que debían cubrirse para participar en ellas, como los que estableció el propio Carranza

Al terminar los considerandos, vienen seis artículos donde se establece que se expedirá convocatoria para un Congreso Constituyente. El Distrito Federal, los Estados y los Territorios mandarían un diputado propietario y un suplente, por cada sesenta mil habitantes, o fracción que pasara de veinte mil. Si algún Estado o Territorio no tenía la cifra

¹⁹⁷ Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 811 y 812.

¹⁹⁸ Javier Garcíadiego destaca que las elecciones se desarrollaron con absoluta calma, y tuvieron lugar en casi 90% de los distritos (216 de 244). Fue, comprensiblemente, un proceso desigual: mientras que en algunos distritos hubo candidatos únicos, en otros la contienda fue muy competida. Salvo Campeche y Quintana Roo, todas las demás entidades estuvieron representadas, inclusive Chihuahua y Morelos. Dado el carácter multclasista y nacional del grupo organizador, los diputados electos reflejaban socioeconómicamente el dominio de las clases medias y la presencia minoritaria de los grupos populares en el liderazgo constitucionalista. Hasta donde sus profesiones u ocupaciones son claramente identificables, hubo 62 abogados, 22 militares, 19 agricultores, 18 profesores, 16 ingenieros, 16 médicos, 14 periodistas, 7 contadores, 5 líderes sindicales; 4 mineros, 3 ferrocarrileros, 2 farmacéutas, 1 actor y 31 artesanos, comerciantes y empleados. A partir de quienes se sabe con certidumbre su edad, se puede afirmar que el Congreso Constituyente fue dominado por jóvenes; 122 de los 138 tenían una edad que fluctuaba entre los 25 y los 49 años. La juventud venía asociada con la inexperiencia: si bien muchos eran funcionarios locales o federales del carrancismo, sólo 23 —o sea, el 10%— tenían experiencia legislativa, Garcíadiego, *op. cit.*, p. 185.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

230

indicada de todos modos elegiría un diputado propietario y un suplente. Los requisitos para ser diputado serían los señalados en la Carta de 1857, además de impedimento absoluto a las personas que hubieran colaborado con los gobiernos hostiles a la causa constitucionalista. Se estipula que el primer jefe entregaría un proyecto de constitución reformada al Congreso Constituyente, y éste no podría ocuparse de otro asunto sino del mencionado proyecto. Se preveía el tiempo máximo de dos meses para que el Constituyente desempeñara su función, y verificadas las elecciones de los poderes federales, el primer jefe presentaría un informe sobre su administración y trasladaría su cargo a quien el pueblo hubiera elegido como presidente... se establecía que el mismo Congreso calificaría las elecciones de sus miembros y resolvería cualquier duda sobre ellas...¹⁹⁹

Por ello debían erigirse las juntas computadoras en cada distrito electoral, y una vez efectuadas las elecciones debían conformar un expediente electoral y emitir un acta de computación (acompañada de los documentos convincentes) de cada diputado propietario y su suplente, que más adelante eran examinadas por el colegio electoral. A este respecto, Charles C. Cumberland hace una anotación

Sólo una pequeña proporción de votantes llenó sus boletas en el curso de una elección que casi todos los observadores calificaron como ordenada en general; "no hubo un solo caso de derramamiento de sangre", de acuerdo con un autor autorizado.

No es posible medir la proporción exacta por falta de documentación. Inmediatamente después de las elecciones, Carranza ordenó que todos los resultados certificados, con la documentación adecuada, se enviaran al Ministerio de Gobernación para su custodia hasta que la convención se reuniera. Pero intencionalmente o por ignorancia, la mayoría de los funcionarios electorales no lo hicieron así. Algunos mandaron los documentos al gobernador, otros a los funcionarios municipales, otros al delegado electo y otros a Gober-

¹⁹⁹ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 9ª ed., México, Porrúa, 1995, p. 49.

nación. El resultado fue que la mayoría de los datos se destruyeron o se perdieron. Pero los documentos completos que sí llegaron al comité de credenciales, revelan una participación menor de 30 por ciento en total y de menos de 10% en algunos distritos. Los informes del comité pueden encontrarse en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917, en las partes dedicadas al Colegio Electoral. Los informes del Departamento de Estado indican, uniformemente, una votación baja.

Ferrer de Mendiola, *Historia del Congreso Constituyente*, p. 42²⁰⁰

Es muy importante esta información que señala Cumberland sobre la documentación generada para las elecciones de octubre de 1916, la cual sirvió para integrar las credenciales de los presuntos miembros del Congreso Constituyente.²⁰¹ Esta documentación generó las credenciales que más tarde serían sancionadas por el Colegio Electoral reunido en la ciudad de Querétaro, que comenzó a sesionar el 20 de noviembre de 1916 (aunque por falta de quórum comenzó un día después, pues hubo interrupciones en los ferrocarriles entre las ciudades de México y Querétaro, por lo cual varios diputados no habían llegado).

La presidencia provisional recayó en el primer nombre de la lista alfabética de los delegados, quien fue Antonio Aguilar (pues Julián Adame de Zacatecas aún no llegaba), “cuya única obligación era presidir la elección de quienes presidirían las sesiones preliminares”.²⁰² Aguilar designó a Ramón Frausto y Juan Manuel Giffard para que lo auxiliaran en sus tareas.²⁰³

²⁰⁰ Cumberland, Charles C., *La Revolución mexicana. Los años constitucionalistas*, Introd. y material añadido por David C. Bailey, trad. de Héctor Aguilar Camín, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 300. Lo que Ferrer Mendiola señala es que, en efecto, hubo “algún desorden”, porque los paquetes de las juntas computadoras las remitieron a los gobiernos de los estados, a los presidentes municipales de las cabeceras, algunas más a la Secretaría de Gobernación —que era el sitio designado para ello— y otros que los entregaron a los interesados. Y lo más interesante es que señala el mismo autor, “Cosa parecida sucedió con las credenciales de los presuntos diputados”, *op. cit.*, p. 43.

²⁰¹ Ferrer Mendiola, Gabriel, *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, primera edición 1957, Querétaro, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, p. 43. También se le cita en otras obras como Gabriel Ferrer de Mendiola o de Mendiola.

²⁰² Cumberland, *op. cit.*, pp. 302 y 303.

²⁰³ Moreno, Daniel, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Coordinación de Humanidades, 1967, p. 27.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

232

En la sesión del 21 de noviembre se eligió a quienes deberían presidir las juntas preparatorias.²⁰⁴

Presidente de la mesa directiva: Manuel Amaya

Primer vicepresidente: Heriberto Jara

Segundo vicepresidente: Ignacio L. Pesqueira

Secretarios: Rafael Martínez de Escobar, Alberto M. González, Luis Ilizaliturri e Hilario Medina.

Este Colegio Electoral comenzó sus sesiones en la Academia de Bellas Artes, y más tarde continuó en el teatro Iturbide. Se nombraron, por escrutinio secreto, dos comisiones encargadas de revisar las credenciales de los presuntos diputados; la primera comisión estaba integrada por quince miembros (trece de ellos obregonistas y dos carrancistas),²⁰⁵ "su misión consistió en estudiar y rendir dictamen sobre la legitimidad de las credenciales presentadas por los futuros miembros del congreso"; la designación de esta comisión revisora de credenciales fue hecha el 21 de noviembre de 1916

Primera Comisión Revisora de Credenciales

Sección I: Porfirio del Castillo, Gabriel R. Cervera, Carlos M. Ezquerro

Sección II: Luis T. Navarro, Crisóforo Rivera Carrera, Fernando Castaños

Sección III: Antonio Hidalgo, José Manzano, David Pastrana Jaimes

Sección IV: Esteban B. Calderón, Antonio Ancona Albertos, Bruno Moreno

Sección V: Guillermo Ordorica, Rafael Espeleta y Alfonso Cravioto

(Aunque se mencionaron en una primera versión, Francisco J. Mújica y Ernesto Meade Fierro, después ya no aparecen como miembros de la comisión revisora, pues fueron sustituidos por Esteban Baca Calderón y Carlos M. Ezquerro, a través de un nuevo escrutinio secreto).

La segunda comisión se formó con tres congresistas (todos carrancistas) "cuya misión fue examinar las credenciales de los integrantes de la primera comisión"²⁰⁶

²⁰⁴ *Ídem.*

²⁰⁵ Cumberland, *op. cit.*, p. 303.

²⁰⁶ Carpizo, *op. cit.*, p. 51.

Segunda Comisión Revisora de Credenciales

Presidente: Lic. Ramón Castañeda y Castañeda

Secretarios: Ernesto Perusquía y Gral. Dr. José María Rodríguez

Las fechas de las juntas preparatorias del Colegio Electoral fueron las siguientes:

Primera Junta Preparatoria: 21 de noviembre de 1916 (10:30 am)

Segunda Junta Preparatoria: 25 de noviembre de 1916

Tercera Junta Preparatoria: 25 de noviembre de 1916

Cuarta Junta Preparatoria: 27 de noviembre de 1916

Quinta Junta Preparatoria: 27 de noviembre de 1916

Sexta Junta Preparatoria: 28 de noviembre de 1916

Séptima Junta Preparatoria: 28 de noviembre de 1916

Octava Junta Preparatoria: 29 de noviembre de 1916

Novena Junta Preparatoria: 29 de noviembre de 1916

Décima Junta Preparatoria: 30 de noviembre de 1916

Undécima Junta Preparatoria: 30 de noviembre de 1916

Las sesiones fueron públicas, y en ellas se revisarían 240 posibles delegados, provenientes de los 246 distritos electorales establecidos de acuerdo con la división territorial de 1912 (para elección de diputados y senadores). Sin embargo, en 28 distritos no se llevaron a cabo elecciones, porque estaban en manos de fuerzas villistas, zapatistas, convencionistas, o por lo menos no estaban sujetas al constitucionalismo.²⁰⁷

Finalmente, la convención estuvo integrada por 218 miembros,²⁰⁸ de los cuales sólo 193 ocuparon su sitio en las discusiones, aunque la Constitución fue

²⁰⁷ Ferrer de Mendiola señala los siguientes distritos donde no se llevaron a cabo elecciones: "Distrito Sur de Baja California; 3° y 4° de Chiapas; 1° y 3° al 6° de Chihuahua; 3°, 4°, 5°, 7° y 8° de Guerrero; 4° y 6° de Hidalgo; 6° y 7° de México; 5° a 8°, 10° y 13° de Oaxaca; 4° de Querétaro; 8° y 9° de San Luis Potosí; 1° de Veracruz, y 4° de Zacatecas. En total, 28 distritos. Se realizaron elecciones en 218 distritos electorales." *op. cit.*, p. 43 Cumberland afirma que "cerca de una octava parte de ellos [distritos electorales] no tuvo en absoluto candidato, porque la actividad de bandidos hizo imposible las elecciones", *op. cit.*, p. 300.

²⁰⁸ Álvarez y Álvarez de la Cadena, José, *Memorias de un constituyente*, compilación de Alberto Enríquez Perea, México, El Nacional-Instituto de Investigaciones Dr. José

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

234

firmada por 209 constituyentes. Se refiere que en ocasiones no había más de 160 participantes al mismo tiempo, pues algunos estaban en comisiones, otros más habían solicitado licencia, dos de ellos fallecieron durante los meses de trabajo, y otros más no llegaban a las sesiones matutinas, pues terminaban agotados de las discusiones nocturnas. Por ello se decidió que sólo se hicieran por la tarde, ya que las discusiones terminaban en la madrugada, y en ocasiones por las mañanas se atendían reclamaciones y sugerencias de los pobladores de todas las regiones del país, que después serían vertidas en las discusiones.

De acuerdo con la información extraída del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, la Crónica del Constituyente o la Historia de la Constitución de 1917, puede considerarse que fueron trece las credenciales rechazadas durante las once juntas preparatorias oficiales,²⁰⁹ como a continuación se señala

Presuntos constituyentes rechazados (por la primera comisión revisora de credenciales):

- Fernando González Roa.

2° Distrito Electoral de Guanajuato

Motivos: se declara que el suplente del segundo distrito es Enrique O. Aranda (más tarde será también objetado por la segunda comisión revisora). Se le acusa de felicista y opositor a Carranza (por un manifiesto que escribió en 1913), además de huertista, villista y convencionista.

Sustitución: Vicente M. Valtierra.

Presuntos constituyentes rechazados (por la segunda comisión revisora de credenciales):

Ma. Luis Mora, 1992, p. 66. En la última junta preparatoria todos los diputados y el presidente del Congreso electo protestaron cumplir leal y patrióticamente el desempeño de sus cargos, "Protesto cumplir leal y patrióticamente el cargo de diputado al Congreso Constituyente que el pueblo me ha conferido, cuidando en todo por el restablecimiento del orden constitucional de la nación, de acuerdo con el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 y sus adiciones expedidas en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, reformadas el día 14 de septiembre del corriente año", Ferrer Mendiola, *op. cit.*, p. 47.

²⁰⁹ *Vid. infra* cita siguiente. Aunque varias credenciales fueron sujetas a discusión o a la entrega de los documentos que avalaran su legitimidad, sólo se hace referencia a las credenciales que fueron rechazadas y cuyos presuntos diputados no aparecen en la lista de los diputados del Congreso Constituyente de 1917.

- Heriberto Barrón.
17° Distrito Electoral de Guanajuato
Motivos: diversos actos durante la decena trágica de 1913 (se le acusa de colaborar con Huerta). Director del diario *El pueblo*.
- Enrique Octavio Aranda.
2° Distrito Electoral de Guanajuato
Motivos: se declara que el único diputado suplente por ese distrito es el C. Pedro P. Arizmendi. Apoyó al gobierno usurpador de Huerta.
- Pedro López
6° Distrito Electoral de Zacatecas
Motivos: desempeñó cargos públicos durante el gobierno de Huerta: magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas y catedrático del colegio en el mismo estado. Lo inhabilita el art. 4° del decreto del 14 de septiembre de 1916; el mismo lo declara de forma espontánea.
- Carlos Tejada.
2° Distrito Electoral de Oaxaca. Es titular
Motivos: se le acusa de felicista y de favorecerse en tiempos de guerra.
- Luis E. Velasco.
2° Distrito Electoral de Oaxaca. Es suplente de Tejada
Motivos: fue secretario de la Jefatura Política de Jamiltepec en la época del cuartelazo de Huerta.
Sustitución: Israel del Castillo y Juan Sánchez
- Rosendo Carrillo.
Uno [sic] de los Distritos Electorales de Veracruz. Es titular
Motivo: al parecer, la mayoría de votos fue obtenida por Josefát F. Márquez (8° Distrito, Jalapa). Se declara nula por error en el cómputo de votos la elección del señor Carrillo.
- Cayetano Rodríguez Beltrán.
8° Distrito Electoral de Veracruz. Es suplente
Motivos: Se declaran nulas las elecciones
Sustitución Josefát F. Márquez y Augusto Ailloud
- Máximo Rojas.
2° Distrito Electoral por el Estado de Tlaxcala. Es Titular
Motivos: es general en Tlaxcala
- Anastasio Hernández Maldonado.
2° Distrito Electoral por el Estado de Tlaxcala. Suplente

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

236

Motivos:

Sustitución: Modesto González Galindo y Juan Torrentera

- José Colado.
1° Distrito Electoral por el Distrito Federal
Motivos: por ser español
- Enrique Medina.
14° Distrito Electoral de Puebla
Motivos: Por ser hostil a la causa revolucionaria y huertista
- Luis G. Guzmán.
16° Distrito Electoral de Michoacán
Motivos: Acusado de suplantación de votos, es desechado y declaran nula la elección
Era diputado suplente [Daniel Moreno aún lo considera en su lista de Diputaciones al Congreso Constituyente, es suplente de Jesús Romero Flores]

Jorge Carpizo en su libro *La Constitución mexicana de 1917* señala que hubo diez sesiones posteriores al 30 de noviembre; iniciaron el 2 de diciembre de 1916 y concluyeron el 25 de enero de 1917, aprobándose 27 credenciales de propietarios y 26 de suplentes.²¹⁰

Hubo estados y territorios que no contaron con representación, como Campeche y Quintana Roo; tres estados contaron con representación: Baja California, Colima y Chihuahua, mientras que seis estados tuvieron la mayor representación: Guanajuato, Jalisco, Puebla, Veracruz, Michoacán y el Distrito Federal. Incluso territorios como Morelos, que estaba asolado por los zapatistas, tuvo representante.

Se ha señalado con frecuencia que las fuerzas carrancistas dominaron la labor del Congreso Constituyente; no obstante, la fuerza de obregonistas y de los mismos constitucionalistas (no fanáticos de Carranza) fue decisiva para discutir y modificar varios de los artículos propuestos por Carranza al inicio del Congreso Constituyente,²¹¹ de tal manera que las diversas fuerzas políticas estuvieron representadas con figuras importantes como:

²¹⁰ Carpizo, *op. cit.*, p. 60.

²¹¹ Miranda Correa, Eduardo, *El Congreso Constituyente*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro-Centros de Investigación-Centro de Investigaciones Sociales, 1988, pp. 79-84.

Por los renovadores o carrancistas: Pastor Rouaix, Cándido Aguilar, Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto, Félix Fulgencio Palavicini, Gerzayn Ugarte. Por los progresistas (que también llaman jacobinos obregonistas o socialistas): Heriberto Jara, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Esteban Baca Calderón, Rafael Martínez de Escobar, Lucio Blanco, Juan de Dios Bojórquez.

Y los “diputados pantano” (llamados así por Arnaldo Córdova),²¹² que eran la gran mayoría equilibradora del Congreso, entre quienes destacaron Hilario Medina, Paulino Machorro, José Truchuelo, Fernando Lizardi.

Por último, en la sesión del 30 de noviembre se llevó a cabo la elección de la mesa directiva del Congreso Constituyente de 1917, conformada por los siguientes integrantes:

Presidente: Luis Manuel Rojas

Primer vicepresidente: Cándido Aguilar

Segundo vicepresidente: Salvador González Torres

Secretarios: Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José María Truchuelo, Antonio Ancona Albertos

Prosecretarios: Jesús López Lira, Fernando Castaños, Juan de Dios Bojórquez, Flavio A. Bórquez.²¹³

La presidencia designa una comisión de cinco diputados para que se encarguen de participar al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista que ha quedado instalado el Congreso Constituyente; ellos son: Manuel Aguirre Berlanga, Esteban Baca Calderón, Francisco J. Múgica, Amado Aguirre y Fortunato de Leija. Y también se designa a los diputados que deberán recibir en la puerta del recinto del Congreso al Primer Jefe, ellos son: Nicéforo Zambrano, Amador Lozano, Silvestre Aguilar, Epigmenio A. Martínez y Federico Ibarra.

De tal manera que a las 16:30 hrs, del 1° de diciembre de 1916 queda erigido el Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, y se lleva a cabo la sesión inaugural en el teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro con la asistencia de Venustiano Carranza.

²¹² *Ibidem*, p. 82.

²¹³ Ferrer Mendiola, *op. cit.*, p. 47.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

238

El proyecto de Constitución presentado el 1° de diciembre de 1916, por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista ante el Congreso Constituyente, fue preparado en principio por un grupo de notables abogados, y con posterioridad por un reducido equipo de colaboradores de Venustiano Carranza, entre los cuales sobresalían principalmente Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto. El proyecto en sí mantenía el carácter liberal de la Constitución de 1857, en el cual preponderaba el aspecto político sobre las cuestiones económicas y sociales, además de que las reformas sólo se reducían a suprimir lo que resultaba inaplicable, a suplir las deficiencias, a aclarar algunos artículos y establecer el mecanismo necesario para evitar las dictaduras; lo anterior, con la finalidad de fortalecer al Poder Ejecutivo, al considerar que no podía seguir bajo el dominio del Poder Legislativo, al requerir mayor margen de actuación para el presidente.

Por otra parte, también debe destacarse que en el proyecto de Constitución, en cuanto a la división de poderes, se buscaba una definición clara y precisa de sus respectivos ámbitos de atribuciones para evitar conflictos innecesarios. De igual forma, se plasmaban los anhelados principios que habían dado lugar a innumerables enfrentamientos armados, al establecer en el citado proyecto la no reelección tanto de presidente de la República como de los gobernadores, la desaparición de la Vicepresidencia, y la implementación del voto directo para todos los cargos de elección popular.

De igual forma, se planteaba otorgarle autonomía al Poder Judicial y tener al municipio como base del gobierno libre.

Sin embargo, al presentar la Comisión de Reforma los dictámenes correspondientes a los primeros artículos, se hizo por demás evidente que el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza carecía de verdaderas reformas sociales, que vinieran a dar respuesta a las inconformidades que dieron origen al movimiento armado; por lo tanto, era necesario dar atención a las mismas, porque de lo contrario se corría el inminente riesgo de que se volvieran a presentar levantamientos.

La actuación del Congreso Constituyente es de una importancia fundamental, ya que la diversa formación ideológica, política y cultural de sus integrantes contribuyó de manera decisiva para alcanzar los mejores resultados posibles, al darse innumerables debates en relación con determinados preceptos del proyecto de Constitución de Carranza. Finalmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero

de 1917 vino a dar respuesta a las innumerables inquietudes en materia económica, política y social, que desde muchos atrás eran un constante requerimiento de la sociedad mexicana. De igual forma, el nuevo ordenamiento se encargaría de establecer los principios y las bases sobre los cuales se empezaría a construir un nuevo Estado mexicano, así como a fijar los puntos de partida para un eventual desarrollo gradual de la justicia electoral y de la democracia en México.

H. Aspectos relevantes del Congreso Constituyente de Querétaro (1916-1917)

La postulación de Venustiano Carranza como candidato a la presidencia de la República en las elecciones federales de 1917, por parte del Partido Liberal Constitucionalista, así como el inicio de las sesiones del Congreso Constituyente de Querétaro²¹⁴ fueron acontecimientos fundamentales para consolidar el proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista porque se daba plena vigencia a los postulados del Plan de Guadalupe y también se planteaba la posibilidad de que éste dirigiera los destinos de México si resultaba electo de conformidad con el orden constitucional y legal y no sólo de hecho. De ahí su importancia. Además, de que se pretendía que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista fuera factor de unidad entre la mayor parte de los caudillos revolucionarios que apoyaron el movimiento constitucionalista.

Al efecto, Venustiano Carranza, al aceptar la candidatura a la presidencia de la República por parte del Partido Liberal Constitucionalista, pronuncia un discurso mediante el cual hace patente su intención de darle a México una nueva Constitución. González Oropeza, cita las palabras de Carranza en los siguientes términos:

Nada hay que pueda impedirnos llevar a cabo lo que la Revolución ha conquistado. El mayor anhelo de un pueblo, terminada la lucha

²¹⁴ Es interesante precisar que entre 1916 y 1917 se organizaron diversos partidos políticos con la finalidad de tener una amplia presencia a nivel nacional, entre los cuales destacan: el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), a fines de 1916; el Partido Nacional Cooperativista (PNC), en agosto de 1917, y el Partido Socialista Obrero (PSO), de muy breve existencia, antecedente del Partido Comunista y del Laborista, que lanzó candidatos a diputados en las elecciones de 1917.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

240

armada, es encauzarse, dentro del ministerio de la ley, en el régimen constitucional. Habiendo terminada la lucha, es el mayor anhelo del gobierno, establecer ese orden constitucional en la República y poco a poco señores, se han estado dando ya los pasos para reestablecerlo, como a vosotros mismos os consta.²¹⁵

Es oportuno precisar que Venustiano Carranza siempre se mantuvo interesado en seguir las discusiones, así como el desarrollo de las sesiones del Congreso Constituyente, inclusive llegó a asistir al teatro Iturbide (sede los trabajos), como por ejemplo, cuando se presentó la discusión relativa al artículo 3. Es cierto que finalmente el proyecto original de Constitución del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista sufrió diversas modificaciones, sin embargo, la participación de Carranza durante el desarrollo de los trabajos fue fundamental al tener una amplia visión para debatir, consensar y aceptar las reformas formuladas a su proyecto original.

Por otra parte, resulta pertinente precisar que la designación de la ciudad de Querétaro²¹⁶ como sede para el desarrollo de las sesiones del Congreso Constituyente obedeció a varias razones, entre las cuales destacan, las referente a que: a) en dicho lugar se defendió en diversas ocasiones la independencia nacional, b) la ciudad fue sede del Congreso Constituyente de 1848, c) Carranza pretendía identificarse con la causa republicana de Benito Juárez, al ser el lugar donde se derrotó a Maximiliano y a los conservadores.

²¹⁵ González Oropeza, Manuel (compilador), Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998 [citado 10-10-2007], Formato html, disponible en internet: www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=658, ISBN 968-36-6600-0.

²¹⁶ En el periódico oficial del estado, *La Sombra de Arteaga*, correspondiente al 5 de febrero de 1916, se publicó el decreto en el cual declaraba como capital provisional de la República por el tiempo que fuere necesario a la ciudad de Querétaro, lo cual ocurrió por segunda ocasión, ya que la primera vez había sido en 1848. La Ciudad de México continuaría siendo según el decreto, la capital de Distrito Federal. ¿No contravenía este decreto el texto del artículo 46 de la Constitución de 1857, que establecía que si los poderes federales se establecieran en otra ciudad distinta del Distrito Federal, éste se convertiría en un estado denominado del Valle de México? Aunque la respuesta es que los poderes instalados en Querétaro eran poderes revolucionarios que se convertirían en constitucionales una vez legitimados con la nueva Constitución y con las elecciones de abril de 1917, por lo que podía entenderse que dicho precepto sólo sería aplicable a los poderes federales constitucionales y no a los emanados de una Revolución, González Oropeza, *Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro*, op. cit.

Ahora bien, no se debe ignorar que en su oportunidad tanto Francisco Villa como Emiliano Zapata convocaron en Aguascalientes a la Convención Revolucionaria de la cual prácticamente se excluyó toda representación de Venustiano Carranza y de la cual derivaron básicamente una infinidad de proclamas sociales, de ahí que Carranza designara un lugar diferente para el desarrollo de las sesiones del Congreso Constituyente. Por otra parte, para obtener una mayor legitimación ante la sociedad mexicana permitió que se incluyeran en la Constitución Federal las demandas en materia agraria y laboral postuladas por los grupos antagónicos a Carranza.²¹⁷

González Oropeza, destaca que en la sesión inaugural, Venustiano Carranza, expuso en síntesis los principales argumentos de las reformas propuestas, los cuales son del tenor siguiente:

1. Juicio de amparo. Se ha desnaturalizado porque la Federación fiscaliza los actos más insignificantes de los Estados y los integrantes de la Suprema Corte están a la voluntad del Presidente.
2. Estados. Tienen una soberanía nominal y el gobierno federal se ha entrometido aun más por la garantía republicana del auxilio federal.
3. Sentencia del Tribunal local. Aceptar la procedencia del juicio de amparo contra decisiones judiciales de tribunales locales.
4. Garantías personales. Proponer la reforma del artículo 20 constitucional para evitar que se abuse de la incomunicación. Propone la creación de un Ministerio Público para evitar aprehensiones injustas.
5. Libre concurrencia mercantil. Enfatiza este principio y propone el combate a los monopolios.

²¹⁷ Es necesario precisar que para efectos de contrarrestar a Francisco Villa y Emiliano Zapata, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, implantó una serie de medidas, entre las cuales destacan: la Ley Agraria de 1915, mediante la cual se establece el ejido como régimen de propiedad, así como el pacto celebrado con la Casa del Obrero Mundial (fundada en 1912) mediante el cual se comprometió a legislar a favor de los trabajadores y a extender su presencia en varias entidades de la República Mexicana principalmente en Guanajuato, Tamaulipas, Guadalajara, Colima, Monterrey, Tabasco, Tlaxcala, Querétaro, Aguascalientes y Coahuila. A cambio Carranza recibió el apoyo de los trabajadores agrupados en los llamados "Batallones Rojos". Además, Venustiano Carranza determinó suprimir las jefaturas políticas al identificarlas con el régimen porfirista y crear el Municipio Libre a través de un decreto emitido el 13 de septiembre de 1916.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

242

6. Elección directa del presidente.
7. Municipio independiente.
8. Responsabilidad política. Los diputados no deberán juzgar al Presidente ni a los altos funcionarios de la Federación, pues esto propició que los dictadores se convirtieran en servidores de la Cámara.
9. Sistema presidencial. Al adaptado vigoroso, desecha el sistema parlamentario por la ausencia de partidos organizados y de hombres capacitados en todo el territorio del país. El Presidente no debe estar a merced del Poder Legislativo y el pueblo mexicano necesita gobiernos fuertes.
10. Desaparición de la Vicepresidencia. Por haber sido instrumento de los científicos de porfirismo.²¹⁸

La Comisión de Puntos Constitucionales, después de algunos problemas en cuanto a su conformación, quedó finalmente integrada por los diputados Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis C. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román, y a partir del 11 de diciembre de 1916²¹⁹ presentó los primeros dictámenes.

En la última semana de diciembre, por diversas circunstancias se presenta un distanciamiento entre el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Álvaro Obregón, inclusive se llegó a especular que este último encabezaría un nuevo movimiento armado.

Venustiano Carranza siempre se pronunció por fortalecer el presidencial y vedar toda posibilidad de establecer en México, un sistema de carácter parlamentario, sin embargo, durante la sesión del 18 de enero de 1917, un grupo de diputados encabezado por Froylán Manjarrez proponen implementar el sistema parlamentario, pero con ciertas particularidades, lo que generó el rechazo de los diputados afines a la propuesta de Carranza.

²¹⁸ González Oropeza, *Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro*, op. cit.

²¹⁹ Es importante destacar que la señorita Hermila Galindo presentó ante el Congreso Constituyente la propuesta para que se le otorgara a la mujer el derecho de voto, sin embargo, no tuvo mayor éxito. Al efecto, tuvieron que transcurrir casi tres décadas para que mediante la reforma constitucional de 1953 por primera vez en la historia de México se le concediera a la mujer el derecho al sufragio.

A efecto de conocer el número de sesiones del Congreso Constituyente²²⁰ las fechas de su celebración, así como de las principales actividades, se presenta el siguiente cuadro:

SESIONES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE		
NÚMERO	FECHA	PRINCIPALES ACTIVIDADES
	1° de diciembre de 1916	Sesión solemne del Congreso. El presidente del Congreso declara abierto el período único de sesiones. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista entrega su proyecto de Constitución reformado. Respuesta del Presidente del Congreso.
1ª	2 de diciembre de 1916	Nombramiento de una Comisión para reformar el Reglamento. Petición de licencias. Respuesta del presidente del Congreso.
2ª	2 de diciembre de 1916	Lectura del acta y suspensión de la sesión.
3ª	4 de diciembre de 1916	
4ª	4 de diciembre de 1916	Lectura y discusión en lo general del dictamen presentado por la Comisión de Reglamento. Discusión y aprobación del artículo 1. Aprobación sin discusión de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9. Discusión y aprobación del artículo 10. Discusión, modificación y aprobación del artículo 11. Discusión, y aprobación de los artículos 12, 13, 14 y 15. Se tiene por desaprobadado el artículo 16. Aprobación del artículo 17. Se concede licencia al diputado Von Versen.

²²⁰ González Oropeza, destaca que

... la agenda del Congreso transcurrió con gran premura; nunca un Congreso Constituyente había tenido tan poco tiempo para discutir un texto constitucional; sesiones interminables, comisiones *ad hoc* fuera de sesiones, debates en la prensa, representaciones y mucho trabajo tuvo que desarrollarse para concluir la empresa. Finalmente, el 31 de enero de 1917 a las 18:40 horas, Carranza firmaba con la misma pluma que había utilizado para el Plan de Guadalupe, la nueva Constitución denominada: Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857. Cuando Carranza firmó la Constitución, ya había sido asignada por los diputados constituyentes, pues desde las 15:00 habían iniciado ese proceso. Al término de la firma se pronunciaron tres discursos: el de Luis Manuel Rojas, el de Carranza y el de Hilario Medina.

Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro, op. cit.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

244

5ª	5 de diciembre de 1916	La Mesa propone candidaturas para integrar comisiones. Discusión de las candidaturas en lo general. Discusión de la Comisión de Constitución. Se retira la citada propuesta y se aprueba la referente a la Comisión de Administración. Se retira la candidatura para integrar la Comisión del Diario de los Debates. Se aprueban las Comisiones de Corrección de Estilo, Peticiones, Archivo, Biblioteca y la del Diario de los Debates con las reformas correspondientes.
6ª	6 de diciembre de 1916	Elección de los miembros integrantes de las dos secciones del Gran Jurado.
7ª	6 de diciembre de 1916	La presidencia declina la facultad de proponer la Comisión de Administración. Se procede a la votación. Lectura del proyecto de Constitución.
8ª	11 de diciembre de 1916	Lectura del dictamen de la Comisión referente al preámbulo de la Constitución y se reclama el trámite que realiza la mesa. Lectura de los dictámenes sobre los artículos 1, 2, 3 y 4 y se determina suspender la sesión.
9ª	12 de diciembre de 1916.	
10ª	12 de diciembre de 1916	Lectura de los dictámenes de los artículos 5, 6 y 8. Se desecha el preámbulo de la Constitución Federal.
11ª	13 de diciembre de 1916	Aprobación por unanimidad del dictamen sobre el artículo 1. Venustiano Carranza avisa que va a estar presente en la discusión del artículo 3 y se nombra una comisión para recibirlo. Aprobación por unanimidad del artículo que presentó la Comisión con sus modificaciones.
12ª	13 de diciembre de 1916	Asistencia de Carranza y discusión del artículo 3. Se suspende la discusión y se levanta la sesión.
13ª	14 de diciembre de 1916	Se continúa con la discusión del artículo 3. El presidente de la Comisión pide autorización para retirar el dictamen y obtiene la aprobación respectiva.
14ª	15 de diciembre de 1916	Solicitud de la comisión para retirar el artículo 4. Aprobación por unanimidad de los artículos 6 y 8.
15ª	16 de diciembre de 1916	Lectura, discusión y aprobación en votación nominal del artículo 3. Respuesta de los CC. Ramos Preslow y Palavicini.
16ª	18 de diciembre de 1916	Respuesta del C. Rojas. Lectura, discusión y aprobación del dictamen relativo al artículo 4.
17ª	19 de diciembre de 1916	Lectura del artículo 5 y de una moción suspensiva. Aprobación de la moción y se retira el dictamen. Aprobación por unanimidad de los artículos 10, 11 y 12.
18ª	20 de diciembre de 1916	Se da lectura a los dictámenes de los artículos 14, 15, 16 y 17, y se fija fecha para su discusión. Discusión del artículo 7. La Comisión solicita y obtiene permiso para retirar su dictamen por 5 minutos. Al presentarse otra vez el dictamen se aplaza su discusión.

PROLEGÓMENOS
ELECTORALES 3

19 ^a	21 de diciembre de 1916	Se somete a discusión el nuevo dictamen del artículo 7. Es separada una parte del artículo y se procede a la aprobación del resto. Se da la aprobación por unanimidad de la parte no objetada y por mayoría se tiene por reprobada la parte separada. Se difiere la discusión del artículo 9 y se aprueban por unanimidad los artículos 14, 15 y 17.
20 ^a	22 de diciembre de 1916	Lectura de un documento presentado por el General Álvaro Obregón. Discusión y aprobación del artículo 9.
21 ^a	23 de diciembre de 1916	Se da lectura al artículo 16 y se propone nombrar una segunda Comisión de Constitución. Discusión del artículo 16. La Comisión retira el dictamen. Se analiza lo referente al nombramiento de una segunda Comisión de Constitución y la Presidencia propone a sus integrantes. Se impugna la candidatura y se propone una nueva, misma que es aprobada.
22 ^a	25 de diciembre de 1916	Lectura de una rectificación efectuada por Venustiano Carranza y a otros documentos firmados por Rojas, Macías, Palavicini y Bojórquez. Discusión del artículo 18. Se da el desechamiento nominal del referido precepto.
23 ^a	26 de diciembre de 1916	Se da lectura a los dictámenes de los artículos 50, 51, 52 y 53 y se fija fecha para su discusión. Discusión y reserva del dictamen del artículo 39. Discusión y reserva del dictamen del artículo 40. Se determina aplazar la discusión del artículo 41. Se da la discusión del artículo 42. Se da la votación y aprobación por unanimidad de los artículos 40, 41 y 42. Discusión del dictamen referente al artículo 5. Se suspende la discusión.
24 ^a	27 de diciembre de 1916	Se da lectura a una iniciativa referente a cuestiones de división territorial. Se da lectura a los dictámenes de los artículos 16, 18, 42, 43, 46 y 47. Se reanuda la discusión del artículo 5. Se da la suspensión de la discusión y se levanta la sesión.
25 ^a	28 de diciembre de 1916	Se da lectura a los dictámenes de los artículos 16, 18, 42, 43, 46 y 47, y se indica fecha para su discusión. Se reanuda la discusión del artículo 5. Se presenta una solicitud de la Comisión para retirar el dictamen referente al artículo antes indicado y su aprobación.
26 ^a	29 de diciembre de 1916	Se da cuenta con los dictámenes referentes a los artículos 44, 45, y 48, y se fija fecha para su discusión. Se somete a discusión el artículo 41, pero es retirado por la moción presentada por el C. Pastrana Jaimes. Se someten a discusión y se aprueban por unanimidad los artículos 46, 47, 50, 51, 53 y 19. Se somete a discusión el dictamen sobre el artículo 52 y en votación nominal es desechado. Se somete a discusión el voto particular de los CC. Jara y Medina el cual resulta aprobado.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

246

27ª	2 de enero 1917	Se da lectura de los dictámenes referentes a los artículos 20, 21, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62 y 63. Se somete a discusión y se retira el artículo 48. Se somete a discusión y se da una reserva de la votación para una adición al artículo 42. Se somete a discusión y se rechaza el dictamen referente al artículo 16.
28ª	3 de enero 1917	Se aprueban por unanimidad los dictámenes atinentes a los artículos 54, 57, 59, 60, 61, 62 y 63, y se presenta una adición al artículo 42. Se da la discusión y aprobación nominal del nuevo dictamen del artículo 18.
29ª	4 de enero 1917	Se da lectura a una iniciativa de la Diputación de Querétaro referente a división territorial. Lectura de los dictámenes de los artículos 23, 24, 25 y 26. La Presidencia concede permiso a la Comisión para retirar los dictámenes referentes a los artículos 43, 44 y 45. Se da la discusión del artículo 20, se separa uno de sus párrafos y se aprueba nominalmente el resto. Se da la aprobación del párrafo separado.
30ª	5 de enero de 1917	Lectura de un documento mediante el cual se solicita que los diputados en ejercicio, se separen de los puestos públicos que desempeñen. Lectura de los dictámenes referentes a los artículos 56, 70, 68, 71, 21, 23, 25 y 26. Se da la aprobación de los artículos 23, 25 y 26.
31ª	5 de enero de 1917	Lectura de una protesta de la Diputación de Guanajuato. Lectura de una adición al artículo 20 presentada por el ciudadano Mercado. Lectura de las iniciativas de adición a los artículos 41 y 25, presentadas por los ciudadanos Pastrana Jaimés y Rivera Cabrera, respectivamente. Lectura de los dictámenes referentes a los artículos 64, 66 y 67. Discusión del artículo 21. La Comisión retira el dictamen. Se reserva para votación el dictamen relativo al artículo 58. Discusión del artículo 41. Aprobación de los artículos 41 y 58.
32ª	6 de enero de 1917	Lectura de los dictámenes referentes a los artículos 56, 66 y 67. Se da la aprobación de los artículos 61, 70 y 71.
33ª	6 de enero de 1917	Se da la discusión y aprobación del artículo 55.
34ª	8 de enero de 1917	Se niega la licencia solicitada por el ciudadano Martí.
35ª	8 de enero de 1917	Lectura del dictamen del artículo 13, del voto particular relativo, y de los artículos 22, 65, inciso h), 72 y 73. Discusión y aprobación de los incisos II a VI del artículo 55.
36ª	9 de enero de 1917	Discusión del artículo 56 el cual es rechazado. La Comisión propone que se reserve para su votación. Se la discusión del artículo 64, pero posteriormente se decide retirarlo. Se presenta nuevamente el artículo antes citado con sus respectivas reformas y se aprueba en unión del artículo 56.

PROLEGÓMENOS
ELECTORALES 3

247

37ª	10 de enero de 1917	Se desecha una propuesta referente a la sentencia de muerte dictada en contra del Capitán José T. Ramírez Llaca. Lectura del dictamen referente al artículo 13 y del voto particular respectivo. Se aprueba el dictamen.
38ª	11 de enero de 1917	Discursos de bienvenidos a los Ministros de la República de Chile y el Salvador. Lectura de los dictámenes de los artículos 39, 16, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73, fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79 Y 83.
39ª	12 de enero de 1917	Lectura del nuevo dictamen sobre el artículo 21. Lectura del dictamen relativo al artículo 28. Discusión del dictamen sobre el artículo 22. Se separa una parte de este precepto, se aprueba el resto y se rechaza la parte separada.
40ª	13 de enero de 1917	Se reserva para votación el dictamen del artículo 29. Se reserva para votación el dictamen del artículo 16. Se aprueban los artículos 16 y 29. Se da lectura a un proyecto de bases sobre legislación del trabajo, así como a un voto particular relativo al artículo 73. Se da la discusión del dictamen sobre el artículo 21 y del voto particular relativo. Se aprueba el precepto antes referido con ciertas adiciones.
41ª	14 de enero de 1917	Discusión y aprobación de los artículos 65, 66, 67, 69 y 72.
42ª	14 de enero de 1917	Se propone adicionar el artículo 79. Discusión y aprobación de las fracciones I, II, III, IV, V, inciso 1) de la VI y la primera parte del inciso 2°.
43ª	15 de enero de 1917	Continúa la discusión del artículo 73, siendo aprobadas las fracciones VII, VIII, IX, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVIII, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVII, XXVIII, XXX y XXXI.
44ª	15 de enero de 1917	Se propone adicionar el artículo 73. Lectura de los dictámenes sobre los artículos 74 y 75, los cuales se reservan para su votación. Discusión del artículo 76. Se separa la fracción VIII y se reserva para votación el resto. Se reservan para votación los artículos 77 y 78. Se da la discusión del artículo 79. Se retira la fracción II y se reserva para su votación el resto. Se aprueban los artículos 74, 75, 76 (excepto la fracción VIII), 77, 78, 79 (excepto la fracción II) y 93. Se desecha una adición presentada al artículo 79.
45ª	16 de enero de 1917	Lectura de los dictámenes de los artículos 30, 31, 32, 49, 80 a 90, y 92. Discusión de la fracción VIII del artículo 76 y del voto particular respectivo. Se aprueba nominalmente la citada fracción. Discusión del dictamen del artículo 28.
46ª	17 de enero de 1917.	Se presenta una propuesta referente a las islas dependientes del territorio de Tepic. Se propone crear el Estado del Istmo de Tehuantepec. Se suspende la sesión. Al reanudarse la sesión se prosigue con la discusión del artículo 28 reformado. Se aprueba el dictamen sobre el artículo 28.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO
 20 AÑOS

248

47 ^a	17 de enero de 1917	<p>Discusión del dictamen del artículo 49 y se reserva para su votación. Lectura y discusión del artículo 3° y se reserva para su votación. Discusión del artículo 31. Se discute nuevamente el artículo 3°, pero se suspende la discusión para la siguiente sesión. Se aprueba nominalmente el artículo 49. Lectura del dictamen relativo al Poder Judicial, incisos IV y V, fracción VI del artículo 73, fracciones XXV y XXVI del mismo artículo, fracción II del 79, así como de los artículos 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101 y 102.</p>
48 ^a	18 de enero de 1917	<p>Se da lectura a los dictámenes: a) Del artículo 33 y del voto particular respectivo; b) De la fracción IV del artículo 79; y c) De los artículos 108 a 114. Se reservan para votación los artículos 80 y 81. Se somete a discusión el artículo 82, pero la Comisión determina retirarlo. Se suprime el último párrafo del artículo 83 y se reserva para su votación. Se discute el artículo 84 y se reserva para su votación. Se reservan para su votación, los artículos 85, 86, 87 y 88, así como la fracción I, del artículo 89. Se discute la fracción II del precepto citado con anterioridad.</p>
49 ^a	18 de enero de 1917	<p>Se reserva para votación la fracción II del artículo 89. Se da la lectura y discusión del dictamen y del voto particular del artículo 90, los cuales se reservan para su votación. Se da la discusión de los artículos 91 y 92, y la adición al inciso j) del 72 y se reservan para su votación. Se aprueban nominalmente los artículos 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 91 y la adición al inciso j) del artículo 72. En votación nominal se desecha el artículo 84. En votación nominal se aprueba el artículo 90 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.</p>
50 ^a	19 de enero de 1917	<p>Se aprueba una adición al artículo 73. Se da la discusión del artículo 30.</p>
51 ^a	19 de enero de 1917	<p>Se reanuda el debate sobre el artículo 3°, pero se determina analizarlo posteriormente. Se da la discusión del artículo 31 y se reserva para su votación. Se aprueban los artículos 31 (con una ligera modificación) y 32.</p>
52 ^a	20 de enero de 1917	<p>Se da la lectura de los dictámenes relativos a los artículos 103, 104, 105, 106, 107 y 115 a 122. Se da la discusión de los artículos 94 a 99.</p>
53 ^a	20 de enero de 1917	<p>Se continúan con los debates referentes al Poder Judicial. Se propone separar algunos artículos para su votación, pero tal propuesta es desechada por la Presidencia.</p>

PROLEGÓMENOS
ELECTORALES 3

249

54ª	21 de enero de 1917	<p>Se da lectura de los dictámenes relativos a los artículos 123, 124, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133 y 134.</p> <p>Se presenta una propuesta relativa a los artículos 94 y 96.</p> <p>Se retira el dictamen de la Comisión.</p> <p>Se da una discusión del dictamen del artículo 3, reformado y se decide retirarlo.</p> <p>Se da una discusión del Título IV, relativo a responsabilidades de funcionarios públicos, reservando para su votación los artículos 108 a 114.</p> <p>Se aprueban nominalmente los artículos 108 a 114, así como el 30.</p> <p>Se da la discusión de un nuevo dictamen referente al Poder Judicial, el cual es aprobado por unanimidad.</p>
55ª	22 de enero de 1917	<p>Se da la discusión de los artículos 103 a 107 y se reservan para su votación.</p> <p>Se discuten y se reservan para votación los artículos 105 y 106.</p> <p>Se da lectura al artículo 107 y a su voto particular, éste último se somete a discusión.</p>
56ª	22 de enero de 1917	<p>Se reanuda el debate sobre el voto particular del artículo 107.</p> <p>Se da la discusión del artículo 107.</p> <p>Se aprueban los artículos 103 a 107 del Dictamen.</p>
57ª	23 de enero de 1917	<p>Se presenta una iniciativa de 71 Diputados relativa a la supresión de las corridas de toros.</p> <p>Se da lectura de los dictámenes relativos a los artículos 34 a 37.</p> <p>Se da lectura y se pone a discusión el dictamen sobre los artículos 5 y 123.</p> <p>Se suspende la discusión del artículo 5.</p> <p>Se presenta nuevamente el artículo 5 y se reserva para su votación.</p> <p>Se da la discusión del artículo 123 y se reservan para su votación las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI y XVII.</p> <p>Se somete a discusión la fracción XVIII, pero se decide retirarla.</p>
58ª	23 de enero de 1917	<p>Se continúa con el debate de la fracción XVIII, la cual es reservada para su votación.</p> <p>Se da la lectura, discusión y reserva para su votación de las fracciones XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX y XXX y el artículo transitorio.</p> <p>Se aprueban nominalmente los artículos 5 y 123.</p>
59ª	24 de enero de 1917	<p>Se presenta la discusión del artículo 33 y la moción suspensiva del C. Jaimes.</p> <p>Se somete a discusión el artículo 115. Se reserva para votación la fracción I y se suspende el debate de la fracción II.</p>
60ª	24 de enero de 1917	<p>Se continúa con el debate de la fracción II del artículo 115 y se reserva para su votación.</p> <p>Se reservan para su votación los cuatro primeros párrafos de la fracción III.</p> <p>Se suspende el debate del párrafo quinto de la fracción anterior, y se reserva para su votación el sexto.</p> <p>Se somete a discusión el último párrafo de la referida fracción. Se retira el dictamen.</p>

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

250

61ª	25 de enero de 1917	<p>Se fija día para la discusión de los artículos 84, 85, 131, 82 (fracción VII), 73 (fracción XXVIII) y los nueve primeros transitorios.</p> <p>Se aprueban las minutas relativas a los artículos 1, 2, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 15, 16, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 29, 39, 41, 47, 49, 52, 53, 55, 56, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71 y 90.</p> <p>Se reanuda la discusión del último párrafo de la fracción III al artículo 115 ya reformado y se reserva para su votación.</p> <p>Se reservan para su votación los artículos 116 y 117.</p> <p>Se discute una adición al artículo 117.</p> <p>Se aprueban nominalmente los artículos 115 (con excepción de la fracción II), 116 y 117.</p>
62ª	25 de enero de 1917.	<p>Se desecha la fracción II del artículo 115, así como la adición al artículo 117.</p> <p>Se reservan para votación los artículos 118, 119, 120, 121 y 122,</p> <p>Se da la discusión y reserva para votación de los artículos 123, 124, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133 y 134.</p> <p>Se da la aprobación nominal de los anteriores artículos.</p>
63ª	26 de enero de 1917.	<p>Se da la discusión de una iniciativa para un artículo transitorio y se reserva su votación.</p> <p>Se discuten y se reservan para votación los artículos 34 y 35.</p> <p>Se discuten los artículos 36, 37 y 38, y se procede a su votación.</p> <p>Se discuten y se reservan para votación los artículos 43, 44, 45 y 48.</p> <p>Se reserva para votación la fracción IV del artículo 79.</p>
64ª	27 de enero de 1917	<p>Se da lectura al dictamen sobre las fracciones X, XVII y XIX del artículo 73.</p> <p>Se da la discusión y reserva para votación de la fracción VII del artículo 82.</p> <p>Se aprueban los artículos 4, 5, 7, 17, 18, 20, 28, 30, 31, 32, 46, 60, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 86, 87, 88, 89, 91, 92 y 93.</p> <p>Se reserva para votación la fracción XXVIII del artículo 73 y los artículos 84, 85 y 131 bis.</p> <p>Se someten a discusión los artículos transitorios (del 1 al 6).</p> <p>Se aprueban por unanimidad los artículos 6, 7, 8, 8 bis, 9 y el artículo 1º reformado.</p>
65ª	27 de enero de 1917	<p>Se da la discusión y la aprobación nominal del artículo 24.</p> <p>Se da la discusión y la aprobación nominal del artículo 129.</p>
66ª	29 de enero de 1917	<p>Se propone que los diputados suplentes firmen la Constitución.</p> <p>Se da la lectura de: a) Una adición al artículo 104; b) De la fracción II del artículo 115 y del voto particular respectivo; c) De las adiciones al artículo 117; d) De las adiciones al artículo 1º transitorio; y e) Del proyecto de Bases para la Reorganización del Ejército.</p> <p>Se da la lectura del dictamen del artículo 27.</p> <p>A petición de varios diputados, el Congreso se constituye en sesión permanente.</p>

Sesión Permanente	29, 30 y 31 de enero de 1917.	<p>Se da la discusión del artículo 27.</p> <p>Se reservan para su votación los primeros seis párrafos y se retira el séptimo.</p> <p>Se da la discusión y reserva para su votación de las fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII. Se determina que quede como artículo transitorio, el último párrafo de la fracción VI.</p> <p>Se reservan para votación las fracciones X, XVII, XIX y XXIX del artículo 73, el artículo 33, el 82 y la fracción II del artículo 115.</p> <p>Se aprueban todos los artículos anteriores.</p> <p>Se reanuda la sesión el día 30. Se reservan para su votación los artículos 14, 15 y 16 transitorios y las adiciones a los artículos 37, 104 y 117. Se desechan dos iniciativas referentes a Gobernadores.</p> <p>Continúa la sesión el día 31.</p> <p>Aprobación de la forma de protesta.</p> <p>Aprobación de los artículos y adiciones reservados.</p> <p>El C. Ugarte, por encargo del C. Primer Jefe, hace entrega al C. Presidente, de la pluma con la que se firmó el Plan de Guadalupe, para que con ella se firme la Constitución.</p> <p>Discurso alusivo del C. Múgica.</p> <p>Se aprueba nominalmente una adición al artículo 1° transitorio. Se procede a firmar la Carta Magna.</p> <p>El C. Presidente del Congreso otorga la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución expedida. Igual protesta prestan los ciudadanos Diputados.</p> <p>Se presenta el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Es entregada la Constitución por el Presidente del Congreso. Discursos de éste y del C. Primer Jefe. Otorga la protesta el C. Primer Jefe.</p> <p>Discurso alusivo de Hilario Medina.</p> <p>Clausura del período único de sesiones del Congreso Constituyente.</p>
-------------------	-------------------------------	---

I. Comentarios finales

Si bien es cierto que la Revolución mexicana es resultado de las elecciones presidenciales de 1910, a raíz del llamado que Francisco I. Madero hizo a través del Plan de San Luis para desconocer al régimen porfirista, así como el resultado de los comicios y convocar al levantamiento armado, acciones que en su conjunto, aunadas a otras más, representaron el fin del porfiriato, también es verdad que el movimiento no terminó con las renunciaciones de Porfirio Díaz y de Ramón Corral, ni tampoco con la llegada de Madero a la Presidencia de la República, sino que por el contrario, las diversas demandas de producir un cambio real en las estructuras políticas, económicas y sociales prevalecientes en México, adquirieron día con día mayor fuerza.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

252

En el ámbito de la justicia electoral, es indudable que a través de los ordenamientos electorales que se expidieron entre 1911 y 1916 se advierten algunas cuestiones novedosas, entre las cuales destacan la regulación legal de los partidos políticos, la introducción del voto directo para elegir a los diputados y senadores, así como una serie de impugnaciones relacionadas con los procesos electorales, en los cuales se advierte por ejemplo, la existencia de una incipiente cadena impugnativa cuando se presentaban inconformidades referentes al padrón electoral al existir dos instancias para su estudio, por lo que tales innovaciones son aportaciones muy importantes, al contribuir de manera significativa para la evolución de la justicia electoral en México.

Por otra parte, es incuestionable que al corresponder a los colegios electorales de las Cámaras y en su caso al Congreso Constituyente la calificación de las elecciones de sus integrantes, correspondía a las citadas instancias resolver en definitiva las inconformidades presentadas, sin que se contemplara todavía la posibilidad de que existiera un tribunal encargado de impartir justicia en el ámbito electoral, aunque también no debemos pasar por alto que en ocasiones las autoridades judiciales locales podían conocer, en una especie de segunda instancia, de las resoluciones recaídas a las impugnaciones presentadas en relación con el padrón electoral, o en su defecto de las inconsistencias ocurridas durante las elecciones, pero en este último caso estaban obligadas a informar de sus resoluciones a los colegios electorales, para que éstos determinaran lo conducente. Es decir, la autoridad judicial no tenía propiamente una intervención más directa y de mayor peso en las cuestiones electorales.

No obstante lo anterior, también se debe tomar en cuenta que en ese entonces el país trataba de recuperarse de los innumerables estragos causados por las luchas generadas con motivo de la Revolución mexicana, por lo que resulta por demás trascendente la actividad desarrollada por el Congreso Constituyente, ya que era imprescindible establecer en un ordenamiento constitucional los principios y las bases a través de los cuales la justicia electoral y la democracia tuvieran con el transcurso del tiempo un desarrollo integral acorde a los requerimientos de la realidad política, económica, social y cultural de México.

Capítulo tercero

Prolegómenos electorales 4



■ El siglo de las Instituciones

I. Evolución legislativa en materia de justicia electoral de 1917 a 1986

1. La Constitución de 1917

255

Durante el largo periodo que va de 1917 a 1986 la sociedad mexicana cambió, los sucesos nacionales e internacionales de estas décadas impulsaron su evolución hasta alcanzar un mayor grado de madurez y de participación en la vida política del país, por lo que las leyes, las autoridades y las instituciones tuvieron que sufrir modificaciones y ajustarse a las crecientes necesidades de esta nueva sociedad, la cual demandó mayor libertad, democracia e injerencia en las decisiones que el gobierno tomaba. Sin duda alguna, el sistema electoral mexicano, la legislación electoral, y por supuesto la justicia electoral, también se vieron inmersos en estos nuevos derroteros de nuestro país.

Entre la sociedad de la época creció un gran interés tanto en la política como en el funcionamiento de los Poderes y de los actores que los conforman, lo que fue generando una presión para contar con mecanismos, normas e instituciones que permitieron una mejor convivencia social y una plena confianza en nuestras autoridades. Sin embargo, el camino no ha sido fácil ni los cambios han sido inmediatos, sino lentos, y, a veces, han retrocedido.

Es así que, el 5 de febrero de 1917, Venustiano Carranza promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, durante la sesión del Congreso Constituyente en Querétaro, misma que de acuerdo con su artículo primero transitorio, entró en vigencia hasta el primero de mayo de ese mismo año.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

256

Para estos momentos se vislumbraba ya una evolución en nuestro sistema político, aún cuando algunos de los principios que rigieron a esta nueva Constitución fueron retomados de la Constitución de 1857, así como de otros documentos legales, como el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, el Plan de San Luis de 1910 y el Plan de Guadalupe de 1913.¹

Como parte de la conformación de la nueva Constitución, se presentaron innumerables debates sobre temas muy diversos de la realidad que aquejaba a México en esos años, como la educación, la tenencia de la tierra, la relación Estado-Iglesia, la protección de los obreros y campesinos, etc., así como los derechos de todo ciudadano mexicano. Una discusión interesante en materia de justicia electoral se dio al estudiarse el artículo 76, relativo a las facultades de la Corte, donde se revivió el viejo debate Iglesias-Vallarta,² en donde se alegaba, por un lado, que ningún conflicto de cualquier tipo que ocurriera en la República podía ser ajeno a la Corte Suprema, y que sería altamente democrático despojar a esos conflictos de su apasionamiento y encono, para someterlos a las decisiones serenas, pero sobre todo jurídicas, de la Suprema Corte, la cual contaba con una fuerza y prestigio moral distintos en sus resoluciones respecto a las resoluciones de carácter político que pudiera dictar el Senado. Sin embargo, por otro lado, se defendía la postura Vallartista, la cual señalaba que las cuestiones políticas no debían ir a manchar las altas funciones de la Corte, de esta manera los intereses políticos no deberían intervenir en las discusiones serenas y desapasionadas de carácter legal de la Corte, ya que conocer de ciertos asuntos comprometería el prestigio de la Corte y la podría corromper, permitiendo a agitadores hacer política en la misma.

¹ *Vid. supra* Prolegómenos electorales 3.

² Vallarta se preocupaba de que el Tribunal se politizara, y sostiene una tesis por la que la Corte, en su calidad de tribunal, puede únicamente administrar justicia más que confrontar el acto reclamado con el texto constitucional que se dice violado por él, para de ahí deducir si es o no procedente el amparo. La tesis de Vallarta triunfa en la Corte a través del caso de don Salvador Dondé. A partir de la resolución del Amparo Dondé, la tesis de la incompetencia de origen sostenida por Iglesias declina y triunfa la posición de Vallarta de que la Corte no debe inmiscuirse en cuestiones políticas. *Vid. supra* Prolegómenos electorales 3, en su anexo sobre incompetencia de origen, Amparo Morelos, véase anexo II-B.

En este último sentido se aprobó el artículo relativo a la facultad de la Suprema Corte de Justicia de nombrar alguno o algunos de sus miembros, algún juez de distrito o magistrado de circuito, designar a uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgara conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras de la Unión o el gobernador de algún estado, para averiguar la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyeran la violación de alguna garantía individual y la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley.

El artículo segundo transitorio de la nueva Constitución mandaba al encargado del Poder Ejecutivo a convocar a elecciones de poderes federales, inmediatamente después de publicada la Constitución, procurando que éstas se efectuaran de tal manera que el Congreso quedara constituido en tiempo oportuno, a fin de que hecho el cómputo de los votos emitidos en las elecciones presidenciales pudiera declararse quién sería la persona designada como Presidente de la República.³ De esta manera se publica la convocatoria para elecciones extraordinarias, mediante decreto del 6 de febrero, constituido por cuatro artículos que especificaban que las elecciones se llevarían a cabo el segundo domingo de marzo siguiente, a fin de que los poderes se instalaran solemnemente el primero de mayo de ese mismo año. El artículo segundo del mencionado decreto señalaba que las elecciones extraordinarias en referencia se verificarían con sujeción a las disposiciones de la ley que al efecto se expedía con esa misma fecha.

2. Ley Electoral de 1917

Debido a la necesidad de convocar a elecciones extraordinarias, surge una nueva Ley Electoral el 6 de febrero de 1917.

Aunque en términos generales esta ley resultó prácticamente una copia de la Ley Electoral inmediata anterior, encontramos como aspectos novedosos que se instituyó el voto directo como único y válido, es decir, el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes y por primera vez se permitió la participación de candidatos independientes, candidatos que no pertenecían a partido

³ V. H. Congreso de la Unión, Constitución de 1917, *Las Constituciones de México*, México, 1991, p. 248.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

258

alguno. Esta ley otorgó también el voto directo a todos los ciudadanos varones, incluyendo a los analfabetos.

En materia de justicia electoral, este ordenamiento conservó la posibilidad de reclamar en contra de las inexactitudes del padrón electoral, recusar a los instaladores de las casillas electorales, presentar en el día de la elección reclamaciones por escrito citándose los hechos que las motivaran, con la obligación para los funcionarios de casilla de no discutir sobre ellas y de incluir las protestas en el expediente electoral, revisar los expedientes electorales con la obligación para la junta computadora de votos del distrito electoral respectivo, de consignar ante la autoridad judicial competente las reclamaciones presentadas en casilla que pudieran configurar delito, así como las denuncias presentadas ante la propia junta, a fin de que la autoridad judicial dictara resolución ejecutoria que debía ser comunicada directamente a la Cámara de Diputados si se tratara de la elección de Presidente de la República o de diputados, y a la de senadores si se tratara de la elección de los miembros de esa Cámara, de hacer constar en el acta de escrutinio respectiva los vicios encontrados en los expedientes electorales con la obligación para las juntas computadoras de abstenerse de calificarlos y de hacer valer causas de nulidad de una elección, sin que dicha nulidad pudiera afectar toda la elección sino simplemente los votos que estuvieren viciados, salvo que afectara la pluralidad de los votos emitidos para algún candidato o tuviera por causa la incapacidad del electo.

Algunas cuestiones novedosas relacionadas con la justicia electoral son las siguientes:

1. Se regula el cómputo de la elección de senadores, que estaría a cargo de la junta computadora con sede en el primer distrito electoral de cada estado o del Distrito Federal;
2. Se establece el derecho exclusivo del ciudadano mexicano para reclamar en la Cámara de Diputados la nulidad de la elección del diputado de su distrito o de los votos emitidos en el mismo para dicha elección, así como la nulidad de la elección de Presidente de la República o de los votos emitidos en su estado, distrito electoral o territorio de su residencia para dicha elección, y ante la Cámara de Senadores para reclamar la nulidad de la elección de senador o de los votos emitidos en el estado o distrito electoral de su residencia para dicha elección, y
3. Se regulan los procedimientos a seguir en cada una de las Cámaras para la calificación de la legitimidad de los nombramientos de sus miem-

bros a través de juntas preparatorias, y en la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, para realizar el cómputo y la calificación de votos de la elección de Presidente de la República.⁴

Durante este periodo, dos factores determinaron tanto las elecciones como la justicia electoral del momento: los votantes y las leyes. Las características del electorado, sus dimensiones, su demografía y su composición socioeconómica explican su comportamiento y la cantidad y naturaleza de los recursos necesarios para su organización (por los movimientos armados ocurre una gran movilidad de los electores, quienes abandonan sus poblaciones y se refugian en las ciudades principales o se trasladan al extranjero). La legislación define las condiciones de la competencia por el poder, determina las autoridades responsables de organizar y llevar a cabo los comicios, diseña la división del territorio nacional con fines de representación y fija las normas relativas al padrón electoral y a los partidos políticos. Ambos factores experimentaron cambios profundos en el siglo XX.⁵

Es de destacar lo expresado en debate en el Congreso en 1917, relativo a la votación directa contenida en la nueva carta magna, como antecedente para expedir una nueva legislación electoral

...Evidentemente que, si el Ejecutivo hubiese procedido de otra suerte, declarando en vigor para la próxima renovación de las Cámaras Federales, la Ley Electoral de 1911-12, que sirvió de base para la elección de la XXVI Legislatura, el próximo Poder Legislativo brotaría herido de ilegalidad, se vería afectado de una peligrosa incompetencia de origen y se quebrantaría intensamente el principio democrático, vigorosa columna de nuestras instituciones republicanas. En efecto, elevado al rango de precepto constitucional el sistema de sufragio directo como determinante en la elección de los Poderes Federales, Legislativo y Ejecutivo, según consagran las disposiciones contenidas en los artículos 54, 56 y 81 de la Ley Suprema del país, la mencionada Ley de 1911, que establece el sistema opuesto del sufragio indirecto, quedó tácita-

⁴ Franco González Salas, Fernando J., *Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996, Justicia Electoral*, México, Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V, núm. 8., 1996, pp. 5-26.

⁵ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, México, Porrúa, 2000, pp. 20-37; 246-251.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

260

mente derogada, por incompatibilidad con lo preceptuado por el nuevo Código Fundamental de la República, siendo de advertir que la reforma que aquella ley sufrió en 1912, estableciendo el voto directo, fue de carácter provisional, única y exclusivamente para las elecciones de Poderes efectuadas en el propio año, por lo que es imposible legalmente tomarla en consideración. Careciendo, pues, la Nación de Ley Electoral, y siendo de imprescindible necesidad renovar en breve las Cámaras que integran este Congreso, toca expedirla por ser de su exclusiva competencia, al actual Poder Legislativo que hoy inicia sus sesiones en acatamiento a vuestra convocatoria...⁶

Al final, esta ley contempló la división de las municipalidades, las juntas empadronadoras, el censo electoral, la forma de emitir el voto, las casillas electorales, las juntas computadoras, el sistema de nulidades de las elecciones, y la instalación de las Cámaras y del Congreso de la Unión, entre otros temas.⁷

A. Calificación, nulidad de elecciones y medios de impugnación

Con el fin de calificar las elecciones de diputados, senadores y Presidente de la República, se hizo necesario constituir una Junta Computadora, la cual era integrada por los presidentes de las casillas electorales reunidos en la cabecera del Distrito Electoral señalado previamente por la autoridad municipal. Una vez reunidos, se nombraba un presidente, un vicepresidente, cuatro secretarios y cuatro escrutadores.

La Junta Computadora debía consignar a la autoridad judicial competente las reclamaciones que se hubieren presentado ante las casillas o ante ella misma y que importaran la comisión de un delito, a fin de que en no más de seis días se dictara la resolución correspondiente, misma que causaría ejecutoria.

⁶ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates XXVI Legislatura*. México, 1917.

⁷ Mac Gregor, Josefina, *La XXVI Legislatura. Un episodio en la historia legislativa de México*, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1983, pp. 13-48.

Los medios de impugnación establecidos por esta nueva legislación fueron casi los mismos que los contemplados para la instalación del Congreso Constituyente. El sistema de solución de conflictos era básicamente administrativo, ya que la mayoría de las impugnaciones eran resueltas por los organismos municipales encargados de la preparación de las elecciones, pero la calificación sobre las irregularidades de los cómputos corría a cargo de la Cámara de Diputados y senadores, pero no obstante, podían reclamarse los aspectos relativos a la inexactitud del Padrón Electoral, las recusaciones de los instaladores de las casillas y la nulidad de las elecciones de diputados, de senadores, o de Presidente de la República al Congreso de la Unión.



Con relación a la nulidad, todo ciudadano mexicano, vecino de un Distrito Electoral, tenía derecho a reclamar tanto ante la Cámara de Diputados como ante la de senadores, la nulidad de la elección correspondiente, así como de los votos allí emitidos. Asimismo, también podía reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección de Presidente de la República o de los votos emitidos en su entidad.

Las causas de nulidad de una elección eran:

- I. Estar el electo comprendido en alguna prohibición o carecer de los requisitos exigidos por la Ley para poder ser electo Presidente de la República, diputado o senador, según la elección de que se tratara.
- II. Haber mediado cohecho o soborno o amenazas graves de alguna autoridad, siempre que por una de estas causas o por todas ellas se hubiere obtenido la pluralidad de votos en su favor.
- III. Haberse ejercido violencia en las casillas electorales por la autoridad o particulares armados.
- IV. Error sobre la persona elegida, salvo que dicho error sólo fuese sobre el nombre o apellido, pues en este caso lo enmendaría la Cámara respectiva o el Congreso de la Unión al calificar la elección, siempre que no lo hubiera hecho la Mesa de la casilla electoral o de la Junta Computadora correspondiente.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

262

- V. Haber mediado error o fraude en la computación de los votos.
- VI. Haberse instalado la casilla electoral contra lo dispuesto en la ley.
- VII. No haberse permitido de hecho a los representantes de los partidos políticos o de los candidatos independientes ejercer su cargo (esta sólo afectaba los votos viciados).

También se establecía que cuando la nulidad afectara a la pluralidad de los votos obtenidos o tuviera por causa incapacidad del electo, le elección sería declarada nula. Esta ley no duró mucho tiempo en vigor, ya que en 1918 surge una nueva ley para la elección de poderes federales.

3. Ley para la Elección de Poderes Federales (2 de julio de 1918)

Esta ley exige a los partidos políticos un programa de gobierno y la publicación de un órgano informativo. Requería también que se registraran los candidatos.

Los requisitos que los partidos deberían cumplir para participar en lo que la ley llamaba las *operaciones electorales*, eran los siguientes:

1. Que hubieran sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos;
2. Que la asamblea hubiera elegido a una junta que dirigiera los trabajos del partido y que tuviera la representación política de éste;
3. Que la misma asamblea hubiera comprobado un programa político y uno de gobierno;
4. Que la autenticidad de la asamblea constitutiva constara por acta formal;
5. Que no llevara denominación religiosa ni se formara exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia;
6. Que la junta directiva publicara por lo menos 8 números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones;
7. Que registrara sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlas si lo considerara conveniente, dentro de los mismos plazos;
8. Que la junta directiva y las sucursales que de ella dependieran, nombraran sus representantes en las diversas municipalidades, dentro de los plazos fijados por la ley.

Esta legislación regula la renovación, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, a través de elecciones ordinarias celebradas en los años terminados en cero o cifra par, el primer domingo de julio, como lo establecía la Constitución de 1917. La ley en comento también considera elecciones extraordinarias, las cuales son convocadas por el Congreso o por alguna de las Cámaras, cuando se tuviera que cubrir alguna vacante o cuando no se efectuaran oportunamente las elecciones ordinarias.

Durante el periodo de vigencia de esta ley se fijan las bases para realizar la división de los distritos electorales, de acuerdo con un censo general realizado cada diez años. En esta ley únicamente se reconoce el derecho al voto a los hombres y no a las mujeres, quienes sufrieron una discriminación política durante mucho tiempo, mientras se intentaba lograr una consolidación democrática, por lo que el derecho al voto era posible únicamente para el mexicano varón mayor de 18 años si era casado y de 21 si no lo era.

Esta ley ya menciona algunas causas por las que una persona se veía impedida para votar: ser vago declarado, vivir de la beneficencia pública y privada, estar privado de la tutela por mal manejo de fondos o por infidelidad, estar excluido de la patria potestad, tener o haber tenido casas de prostitución pública o clandestina, vivir a expensas de una mujer pública, sufrir dos condenas por embriaguez habitual o manifiesta, ser tahúr, entre las más destacadas. La incapacidad de ejercer el voto era sólo respecto a los sujetos a interdicción judicial y respecto de los asilados en establecimientos de enajenación mental.

A. Calificación, nulidad de elecciones y medios de impugnación

Esta legislación sigue estableciendo que los órganos estatales y municipales son los encargados de organizar, implementar y ejecutar los actos electorales. En consecuencia, son las propias entidades federativas quienes organizan las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión y en la resolución de los conflictos electorales, son estos órganos los competentes para resolver conflictos electorales y en ocasiones podían conocer de algunos conflictos, los jueces de primera instancia del ramo civil. Aún cuando esta legislación no contiene un capítulo específico sobre medios de impugnación, durante los distintos apartados se señalan los siguientes:

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

264

1. La reclamación antes de las elecciones;
2. La revisión oficiosa antes de las elecciones;
3. La apelación antes de las elecciones;
4. La petición de nulidad de voto;
5. La apelación después de las elecciones;
6. La reclamación ante las cámaras.

La *reclamación antes de las elecciones* consistía en que los electores de una sección o los representantes de los partidos políticos podían presentar reclamaciones verbales o escritas en los ocho días contados a partir del día de la publicación de las listas electorales de la jurisdicción, a fin de rectificar errores en el nombre de los electores, excluir de la lista electoral a las personas que no residían en la sección o que no tenían derecho a votar, incluir a los ciudadanos que no figuraban en las listas y que tenían derecho a ello y extender credencial para votar a las personas que no la hubieran recibido teniendo derecho a ello.

Después de resolver todas las reclamaciones, el consejo municipal, entidad ante la que se presentaban las reclamaciones, o el de Distrito, en su caso, publicaba ocho listas: las de electores que habían muerto; electores que se habían separado de la jurisdicción; electores cuyos derechos estaban suspendidos; electores omitidos; electores incapacitados o indebidamente inscritos; electores cuya incapacidad ya había cesado; además de las reclamaciones de inscripción y de supresión. La *revisión oficiosa antes de las elecciones* no se contempló expresamente como medio de impugnación en esta legislación ni estableció procedimiento alguno a seguir; sin embargo, sí se consideró que contra la resolución pronunciada a la reclamación adversa al reclamante o a la que se opusiera algún individuo, que el Consejo estuviera facultado para enviar de oficio el expediente al juez letrado, dando aviso a todos los interesados.

Contra lo resuelto por el juez en este recurso procedía la *apelación antes de las elecciones*, que se tramitaba en una sola audiencia, fijándole como máximo para resolver al tribunal de alzada el término de 15 de abril del año de las elecciones. La *petición de nulidad de voto* era solicitada por los ciudadanos del distrito electoral o los representantes de los candidatos, directamente ante la junta computadora o ante las casillas electorales. Esta petición era resuelta por la autoridad judicial competente, después de haber sido consignada a ésta por la Junta Computadora para realizar la averiguación necesaria en no más de quince días. Contra la petición de nulidad de voto procedía la *apelación después de las elecciones*.

Por último, la *reclamación ante las cámaras* fue una acción por la que cualquier ciudadano mexicano podía reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de lo siguiente: la elección de diputado al Congreso de la Unión, los votos emitidos en el distrito para la elección de diputados, la elección de senador al Congreso de la Unión verificada en un estado o distrito, los votos emitidos en una entidad federativa o en un distrito para la elección de senador, la elección de Presidente de la República, los votos emitidos en su estado o en el Distrito Federal o en el territorio en que esté empadronado para la elección de Presidente de la República. Un dato importante es que esta ley delimitaba expresamente en su artículo 105 los alcances de la declaración de nulidad, aclarando que no afectaba a toda la elección, sino únicamente a los votos que estuvieren viciados, a excepción de incapacidad del electo o cuando se hubiera obtenido la mayoría de los votos por cohecho, soborno, presión o violencia.

Al hablar de la nulidad de las elecciones, se señalaba que todo ciudadano mexicano, vecino de un distrito electoral, tenía derecho de reclamar ante la Cámara de Diputados o la de senadores, según fuera el caso, la nulidad de la elección, o únicamente la de los votos allí emitidos. También se señalaba que todo mexicano tenía derecho a reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección del Presidente de la República o de los votos emitidos en su entidad.

Los dos supuestos anteriores únicamente podían darse cuando la elección para la cual fuera dirigida la acción, no hubiera sido calificada de una manera definitiva e inatacable por la Cámara correspondiente. También se señalaba que el que ejercitara la acción de nulidad con manifiesta temeridad o mala fe, sería sentenciado a pagar una multa de cien a mil pesos y el resto de uno a seis meses o ambas. Se señalaban como causas de nulidad de una elección:

- I. Estar el electo comprendido en alguna de las causas de inelegibilidad o carecer de los requisitos exigidos por la ley para poder ser electo Presidente de la República, diputado o senador, según la elección de que se trate;
- II. Haber mediado cohecho, soborno o presión de alguna autoridad para obtener la votación a favor de determinado candidato;
- III. Haberse ejercido violencia en las casillas electorales por la autoridad o particulares;

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

266

- IV. El error sobre la persona elegida, salvo que dicho error sólo fuese sobre el nombre o apellido, pues en ese caso lo enmendaría la cámara respectiva del Congreso de la Unión, al calificar la elección, siempre que no lo hubiere hecho ya la Mesa de la casilla electoral o de la Junta Computadora correspondiente;
- V. Haber mediado error o fraude en la computación de los votos;
- VI. Haberse instalado la casilla electoral en distinto lugar y condiciones diferentes a las señaladas por la Ley;
- VII. Haberse violado por cualquiera causa el secreto del voto, y
- VIII. No haberse permitido de hecho, a los representantes de los partidos políticos o de los candidatos independientes, ejercer su cargo.

Esta nulidad no afectaba a toda la elección, sino simplemente a los votos que estuvieren viciados, pero cuando tuviera por causa la incapacidad del electo o cuando por medio de cohecho, soborno, presión o violencia se hubiere obtenido la mayoría de los votos, la elección misma sería declarada nula, respecto de los candidatos que en esas condiciones hubieren resultado electos.

En materia electoral, de 1917 a 1957, la Corte estableció diversas jurisprudencias que negaban la procedencia del juicio de amparo. Desde 1918, en la revisión del juicio de amparo promovido por vecinos de Villa García, Nuevo León, la Corte estableció:

...el juicio de Amparo se ha instituido para proteger a los individuos particulares, contra las violaciones de las garantías que consagra la Constitución. Por consiguiente, las violaciones de derechos que no sean inherentes al hombre, siendo especiales de los ciudadanos, no pueden reclamarse por medio del amparo. Cualquier infracción de un derecho político, como es el de votar o ser votado en elección popular no puede remediarse por medio del juicio de garantías, supuesto que no constituye la violación de tal garantía individual, por lo que debe sobreseerse el juicio...⁸

En 1920 dicho criterio devino en jurisprudencia obligatoria.

⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª época, 1918, tomo III, p. 1312.

Más tarde, entre 1920 y 1929, la Corte rechazó el principio de la incompetencia de origen al reiterar el criterio de que la Corte no debe intervenir para resolver cuestiones políticas, que incumben constitucionalmente a otros poderes, estableciendo que en el amparo no debe juzgarse sobre la ilegalidad de la autoridad, sino sólo sobre su competencia. Este criterio también devino en jurisprudencia meses más tarde.

En algunas ocasiones, la Corte otorgó la suspensión a amparos promovidos por funcionarios electos al ser destituidos, alegando que entre los derechos del ciudadano que se reclamaban parecían existir involucradas garantías del hombre, entre ellas la del ejercicio de los derechos anexos y la de percibir los emolumentos correspondientes.⁹

Dichas intervenciones de la Corte no fueron suprimidas hasta 1936, al publicarse la Ley de Amparo, la que en el artículo 73, fracciones VII y VIII, estableció la improcedencia del juicio de amparo

VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casilla, juntas computadoras o colegios electorales en materia de elecciones;

VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos que las constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.

De esta manera, durante este periodo se impidió al Poder Judicial conocer de asuntos político-electorales, primero por una autolimitación a través del desarrollo jurisprudencial que estableció de naturaleza jurídica distinta de las garantías individuales de los derechos políticos y por el rechazo de la tesis de incompetencia de origen, y finalmente, por disposición de la Ley de Amparo, que hizo inatacables las decisiones de los colegios electorales y autoridades electorales cuando éstas actuaran soberanamente.

⁹ Diego y coags. vs. El Ayuntamiento de Puebla, *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª época, t. XVII, fallado el 24 de septiembre de 1925. t XIII, José Falcón y coags. vs. Gobernador de Zacatecas, t. XVI. Municipio de Tehuantepec vs. Gobernador Oaxaca.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

268

En 1920 Obregón lanza el Plan de Agua Prieta contra las pretensiones de Carranza de manipular las elecciones presidenciales, lo cual lo obliga a huir hacia Veracruz, pero en el camino es asesinado (el 21 de mayo en Tlaxcalantongo, Puebla). El 6 de julio de 1920 el presidente provisional, Adolfo de la Huerta, promulgó el decreto de reformas a la Ley para la Elección de Poderes Federales. Es de resaltar la reforma que obliga a los partidos políticos y candidatos registrados a hacer sus boletas, a entregarlas a los presidentes municipales y a retirarlas ya contraselladas de las manos del presidente municipal, después del cuarto domingo de julio en caso de elecciones para diputados y senadores, y después del último domingo de agosto, en el caso de elecciones presidenciales, a fin de entregarlas personalmente a la mesa el día de las elecciones. Apoyado por las nuevas leyes electorales, Álvaro Obregón es electo presidente de la República para el periodo 1920-1924; y para el siguiente cuatrienio es electo Plutarco Elías Calles, quien a mediados de su periodo presidencial entabla una lucha entre el Estado y la Iglesia, la llamada "Guerra Cristera". Transcurre el tiempo, y para 1928 Calles apoya la reelección de Álvaro Obregón como presidente para el periodo 1928-1932, pero es asesinado por el cristero José de León Toral. Es electo como presidente provisional Emilio Portes Gil, quien gobernó al país de enero de 1928 a febrero de 1930; a él le correspondió poner fin a la guerra cristera y devolver la paz al país. Ante los hechos políticos de la muerte de Obregón y la designación de un presidente provisional, se convoca a nuevas elecciones. Para finales de 1928 José Vasconcelos lanza su candidatura y diseña una campaña basada en la indignación moral; por su parte, Calles funda el Partido Nacional Revolucionario, el cual nombraba a Pascual Ortiz Rubio como su candidato oficial. Conforme la campaña de Vasconcelos se fortalecía, la represión oficial aumentaba. La libertad de prensa también sufrió notables ataques.

Mil novecientos veintinueve marca el punto de partida de un ejercicio electoral fraudulento, controlado desde el poder. En estas elecciones el PNR emitió una declaración preelectoral y la publicó desde el 14 de noviembre hasta el día de las elecciones, en la que se decía que Ortiz Rubio ganaría por 1,500,000 votos, el número exacto citado en el *New York Herald Tribune* al día siguiente de la votación, cuando se presumía que noventa por ciento del país había comunicado ya los resultados. Por toda la nación, la organización del PNR llevó gente en camiones y en trenes a votar. En la Ciudad de México, donde Vasconcelos era el candidato más popular, más de 12,000 soldados

patrullaban las calles. Las cifras oficiales fueron: 1,825,732 votos (93.58%) a favor de Ortiz Rubio y 105,655 votos (5.42%) a favor de Vasconcelos. Como es de esperarse, los vasconcelistas proclamaron que se había cometido un fraude colosal y esperaban en los días posteriores a las elecciones levantamientos que nunca llegaron.¹⁰ Ante tal situación, Vasconcelos se fue a Estados Unidos, y desde allá declaró que se retiraba de la política. Más tarde, Vasconcelos fue invitado por Manuel Gómez Morín a regresar a México para formar un partido de oposición, propuesta que rechazó.

Esta ley sigue vigente, aunque sufre tres reformas más en los años de 1931, 1942 y 1943. Las respectivas reformas versaron sobre la cartografía electoral y sobre la reglamentación de la renovación cada tres y seis años de las cámaras de diputados y senadores respectivamente, en el mismo sentido de las modificaciones constitucionales de la época.

El 15 de octubre de 1930 fue designado presidente del PNR el general Lázaro Cárdenas, gobernador de Michoacán. Cárdenas intentó una democratización interna mediante la realización de plebiscitos, a lo cual los caciques regionales y gobernadores se opusieron y se canceló el procedimiento. En agosto de 1931 renunció y poco después fue llamado a colaborar como secretario de Gobernación en el gobierno de Ortiz Rubio.

En septiembre de 1932 renuncia el presidente Ortiz Rubio, por lo que el entonces jefe del PNR se presentó a la Cámara de Diputados y propuso, en nombre de su partido, cuatro candidaturas: ingeniero Alberto J. Pani, general Joaquín Amaro, general Abelardo Rodríguez y general Juan José Ríos. Ese mismo día el Congreso de la Unión conoció formalmente la renuncia de Ortiz Rubio, quien reconoció su incapacidad para sacar al país de la crisis política en la que estaba. Como siempre en la historia de México, el destape del general Abelardo L. Rodríguez desembocó en su nominación como presidente sustituto por abrumadora mayoría.

Así, a principios de 1933 se empezaron a perfilar las candidaturas para ocupar la Presidencia de la República, ahora por un periodo de seis años, que antes fue de cuatro. El PNR preparó el *Plan Sexenal*. Las dos candidaturas sobresalientes fueron las de los dos últimos jefes del partido oficial: los gene-

¹⁰ Paoli Bolio, José Francisco, González Casanova Pablo (coordinador) y otros, *op. cit.*, pp.134-137.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

270

rales Manuel Pérez Treviño y Lázaro Cárdenas, aunque Pérez Treviño terminó por renunciar a la precandidatura presidencial.

Cárdenas fue nominado candidato oficial y realizó una campaña muy intensa, ganando legitimidad a través del diálogo directo con el pueblo. Durante la administración de Cárdenas se fortalece el Estado notablemente, tanto en lo electoral como en los demás ámbitos. Es durante este periodo que el partido oficial toma el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM). A finales de 1938 la CNC y la CTM lanzaron en forma oficial la candidatura de Ávila Camacho, mientras que Francisco J. Múgica se retiró de la precampaña, actividad que por primera vez en nuestra historia se había dado.

Otra fuerza política de la época era la Unión Nacional Sinarquista (UNS), quien junto con otros organismos, entre ellos la Confederación de Cámaras de Comercio, se manifestó en contra de la política cardenista de apoyo a los republicanos españoles. Todo esto incrementaba el clima de tensión que se iba a manifestar en la campaña electoral, y formarse así el Comité Revolucionario de Reconstrucción Nacional, no como un partido, sino como un órgano coordinador, aunque para enero de 1940 ya estaba constituido como Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN). Un dato curioso es que muchos grupos contrarios al proyecto nacional del partido en el poder lo apoyaron y, contradictoriamente con sus principios, éste aceptó el apoyo.

La candidatura de Almazán sustentada por el PRUN ganó mucha fuerza, lo que dio a Almazán la posibilidad de que figurara como candidato del PRM, a condición de que se sujetara a las decisiones de ese partido. Almazán lo rechazó y decidió hacer su campaña al margen del partido del Estado. A mediados de 1940 se sumaron a su candidatura el PLM de Morones y el PNA de Soto y Gama, partidos que estaban prácticamente congelados. También apoyaron a esta candidatura personalidades interesantes, como Diego Rivera y algunos ex muguquistas. Tanto el gobierno como su partido tuvieron que moderar su actitud y sus comentarios públicos, por lo que los voceros oficiales del empresariado empezaron a manifestar su confianza en el gobierno. Los intereses dominantes de la sociedad civil lograban que el aparato estatal modificara su rumbo explícitamente.

Es entonces cuando el 14 de septiembre de 1939 nace el Partido Acción Nacional, el PAN, que adopta una posición moderadora frente al almazanismo. El PAN aspiró desde el principio a ser el partido de los empresarios, y nace como una nueva promesa para grupos conservadores, aunque democráticos,

y algunos de sus dirigentes intentan hacer a un lado el problema de la sucesión presidencial, que ya había ganado mucho terreno. La euforia almazanista había permeado a los recientes partidarios de Acción Nacional y la convención de este partido decidió apoyar la candidatura de Almazán, contra las proposiciones de su dirigente principal, Manuel Gómez Morín. Sin embargo, la actividad panista a favor de Almazán fue mínima. La campaña de los dos partidos principales de la contienda se centró en gran medida en la conquista de los económicamente poderosos. Al final de la campaña, los almazanistas empezaron a anunciar que se maquinaba un gran fraude electoral, ante el anuncio del PRM, como era su costumbre, de que obtendría el 98% de los votos.

Así, tres días antes de la votación general, el PRUN declaró que no había sido citado para la formación de las listas electorales, que éstas incluían menos empadronados de los que realmente había y que el 99% de los almazanistas no habían recibido credenciales de elector. El recuento de las denuncias de fraudes sería interminable. La ley de 1918 seguía vigente. Los primeros ciudadanos que llegaban a las casillas eran los responsables de la conducción de las elecciones en cada una de ellas. El pleito por las casillas tuvo lugar durante toda la mañana del día 7 de julio, con muchos hechos violentos y un buen número de muertes.

Al final de la jornada electoral, ambos bandos se declararon triunfadores y ambos candidatos, presidentes electos. La prensa local e internacional se inclinó a anunciar el triunfo de Almazán, aunque hasta hoy no ha quedado claro el resultado. Parece que los habitantes de las ciudades se inclinaron por Almazán, mientras los campesinos, fieles a Cárdenas, votaron mayoritariamente por Ávila Camacho. Estando la situación así, diez días después de las elecciones, Almazán salió del país con rumbo a La Habana. Después fue a Estados Unidos a buscar el apoyo del gobierno estadounidense o, al menos, su neutralidad, ante los acontecimientos de México y un posible levantamiento armado.

La votación, según las cifras oficiales, fue la siguiente: Ávila Camacho 2.476,641 (93.89%) y Almazán 151,101 (5.72%). Hubo algunos levantamientos menores, sin consistencia y sin conexión entre ellos. Ávila Camacho tomó posesión como presidente constitucional el 1º de diciembre. Almazán regresó al país cuatro días antes de que su contrincante fuera consagrado, y declaró que venía a renunciar al cargo de Presidente de la República. A la toma de posesión de Ávila Camacho asistió el vicepresidente de Estados Unidos.

Todos estos acontecimientos electorales estuvieron regidos por la ley de 1918 y ya con toda esta experiencia electoral, el gobierno de Ávila Camacho

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

272

decidió promover una nueva ley federal en 1946,¹¹ la cual otorga mayor credibilidad a los candidatos surgidos de ella.

4. Ley Electoral Federal de 1946

Esta ley fue promulgada por Manuel Ávila Camacho el 31 de diciembre de 1945 y publicada el 7 de enero de 1946. Surgió como una ley reglamentaria de los artículos 36, fracción I, parte final, 60, 74, fracción I, y 97, en su parte conducente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de esta ley y en las subsecuentes, en materia de partidos políticos, las disposiciones establecen mecanismos y requisitos difíciles de llenar. Se exigía que los estatutos de los partidos incluyeran un sistema de elección interna para nominar candidatos, un programa y un método de educación política de sus asociados y un sistema de sanciones para aquellos de sus componentes que violen los principios morales o políticos del partido.

Los órganos fundamentales de los partidos, según esta norma, deberían ser, por lo menos, una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional con la representación del partido en todo el país y comités directivos en cada entidad federativa en donde hubiera organización partidaria. El registro partidario que otorga a las organizaciones políticas personalidad jurídica debía ser aprobado por la Secretaría de Gobernación, y para la obtención del certificado de registro, los partidos deberían efectuar asambleas constitutivas en las dos terceras partes de las entidades de la República, verificadas ante notario público, así como protocolizar ante este último la declaración de principios, el programa y los estatutos debidamente aprobados en las asambleas estatales y en la general.

Los partidos registrados quedaban obligados a sostener una publicación periódica propia, por lo menos mensual, así como oficinas permanentes, debiendo justificar ante la Secretaría de Gobernación, por lo menos cada seis meses, el cumplimiento de esos requisitos. Aquellos partidos que no los cumplieran podían quedar sin registro por disposición de la mencionada Secretaría.¹² Es de destacar que en esta ley se mencionaba que en caso de existir un

¹¹ *Ibidem*, pp.140-145.

¹² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 92-96.

representante común de dos o más partidos políticos, sin que mediara acuerdo entre ellos, el propio candidato podía decidir a qué partido representar.

Resaltaba, de igual forma, el que los candidatos no pudieran inscribir su propia candidatura, ya que ésta debía ser hecha a través del partido político postulante, toda vez que en otro artículo se reconoce la existencia de candidatos independientes. Algo importante también es que reguló la denegación del registro de una candidatura y el recurso en contra de dicho acto.

Finalmente, en las elecciones sólo podrían participar los partidos registrados con un año de anticipación a la celebración de aquéllas. Con esta última disposición, sumada a las anteriores, no podía haber sorpresas ni en el interior del partido oficial ni en partidos de oposición. Hay que tener en cuenta que esta ley fue aprobada al final de la Segunda Guerra Mundial y a principios de la guerra fría, por lo que algunas de sus disposiciones están dirigidas a organizaciones con conexiones internacionales, particularmente las consideradas como comunistas. Aún así, el Partido Comunista de México pudo llenar los requisitos de esa ley y obtuvo su registro el 13 de mayo, aunque el 21 de febrero de 1949 se le canceló, aduciendo sus relaciones con organizaciones extranjeras. Lo mismo le había pasado poco antes al Partido Fuerza Popular (PFP), brazo electoral del sinarquismo, como pena impuesta por un acto de ese Partido, en el que se encapuchó a la estatua de Benito Juárez en un mitin del 18 de diciembre de 1948. La ley de 1946 tenía un artículo transitorio que permitía una forma especial de registro a los partidos que ya existían y habían desarrollado actividades políticas comprobables antes de su vigencia, demostrando que tenían diez mil miembros y trescientos en cada uno de la mayoría de los estados de la República. Los tres partidos que existían en el momento: PRI,¹³ PAN y PCM, se acogieron a ese transitorio.

Esta ley es importante, porque rige hasta 1977 con gran estabilidad y sin mayores conflictos electorales, aunque en el transcurso de estos años se generan tensiones y desalientos sociales que se expresan en el abstencionismo creciente, la violencia física y las manifestaciones populares en la defensa de intereses parciales.¹⁴

¹³ Cambió su nombre de PRM a PRI antes de la promulgación de la ley.

¹⁴ Paoli Bolio, José Francisco, González Casanova Pablo (coordinador) y otros, *op. cit.*, pp. 146-153.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

274

A. Calificación y nulidad de elecciones

En esta legislación se conserva el sistema por el que la Cámara de Diputados hacía la calificación de la elección de sus propios miembros y de la elección de Presidente de la República, siendo sus resoluciones definitivas e inatacables,¹⁵ y la Cámara de Senadores calificaba la elección de sus miembros también de manera definitiva e inatacable.¹⁶

Algo importante a resaltar es que esta ley ha sido la única que reglamentó la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia en materia de violación al voto público prevista en el artículo 97 constitucional, al referirse a la calificación de las elecciones

ARTÍCULO 113.- Cuando a juicio de la Cámara competente hubiere razón para estimar que en la elección ha habido violación del voto, podrá, si lo estima conveniente, solicitar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación una investigación en los términos del artículo 97 de la Constitución General de la República, o bien turnar el caso al Ejecutivo Federal para los efectos legales.

La Suprema Corte de Justicia debía comunicar los resultados de su investigación a la Cámara respectiva y al Ejecutivo Federal, para los efectos a que hubiera lugar sobre la calificación de las elecciones, y en su caso, para la consignación penal que fuera procedente.

¹⁵ Patiño Camarena, Javier, "Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo", *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. Estado de Derecho y calificación de elecciones*, México, UNAM, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, 1993, pp. 841-857.

¹⁶ A efecto de resolver los conflictos que se suscitaban con motivo de los procesos electorales federales en México, se utilizó, hasta 1976, un sistema de autocalificación simple: una vez que los ciudadanos determinaban qué candidatos debían representarlos como diputados o senadores, las comisiones distritales y locales debían expedir las constancias de mayoría y remitirlas a la Comisión Federal Electoral, hecho lo cual éste debía remitirlas a la comisión instaladora del respectivo colegio electoral, la que debía entregar las credenciales respectivas a los presuntos diputados o senadores que compondrían dicho organismo. Quince días antes de la fecha señalada por la Constitución, para la instalación del Congreso General de la República, los presuntos representantes populares debían reunirse en sus respectivas Cámaras a efecto de erigirse en colegios electorales para calificar las elecciones y resolver las dudas que se presentaran sobre la legalidad de la elección de algunos de sus miembros.

Si del examen de la documentación correspondiente, de la información de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral o de la investigación de la Suprema Corte de Justicia, aparecieran irregularidades que ameritaran invalidar una elección, la Cámara respectiva haría la declaración de nulidad. También se establecía que si el Ejecutivo de la Unión encontraba motivo fundado para considerar que en alguna de las elecciones había existido violación del voto, podría solicitar una investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, igualmente en los términos del artículo 97 constitucional, pero aquí se añadía la posibilidad de consignar el caso a la Procuraduría General de la Nación.

En cualquiera de los casos mencionados anteriormente, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuviera facultad de investigación, ésta tenía que comunicar el resultado de su averiguación a la Cámara correspondiente y al Ejecutivo Federal tanto para la calificación como para la consignación, en su caso. Es de resaltar que la facultad de la Suprema Corte de Justicia de averiguar en caso de posibles violaciones al voto, fue derogada posteriormente de la ley, mas nunca de la Constitución, conservándose a la fecha tal precepto constitucional.¹⁷ Las reformas de 1949 desaparecen la facultad de investigación de la Corte y únicamente establecen la consignación del caso al Procurador General de la Nación a fin de investigar y proceder en consecuencia.

Esta ley establece que el voto de un elector sería nulo cuando hubiera sido emitido en una casilla distinta de la que le correspondiera; cuando hubiera sido emitido contra las disposiciones legales; cuando hubiera sido consecuencia de suplantación de elector o de voto doble, y cuando hubiera incapacidad en el elector o hubiera sido inelegible el candidato.

También establece que la votación recibida en una casilla electoral era nula si se había instalado la casilla en lugar distinto al señalado y en condiciones diferentes a las establecidas por la ley; si hubiera mediado cohecho, soborno o presión de alguna autoridad para obtener la votación a favor de determinado candidato; si se hubiera ejercido violencia sobre los electores en las casillas electorales por alguna autoridad o particular; o, si hubiera mediado error o dolo en la computación de los votos. Respecto de la nulidad de la elección, se determina que se podía actualizar esta causa por ser el electo inelegible en virtud de carecer de los requi-

¹⁷ Elizondo Gasperín, María Macarita, *Temas selectos del derecho electoral. Formación y transformación de las instituciones*, México, Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, 2005.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

276

sitos exigidos por la ley; cuando se hubiera obtenido la mayoría de votos a través de cohecho, soborno, presión o violencia; cuando hubiera graves irregularidades en la preparación y desarrollo de la elección; o, por error sobre la persona elegida, salvo que el error fuera por el nombre o apellido.¹⁸ Todo ciudadano mexicano vecino de un distrito electoral podía reclamar la nulidad de elección y de los votos emitidos en dicho distrito, ante la Cámara de Diputados o ante la de senadores, dependiendo el caso. Asimismo, cualquier ciudadano mexicano y cualquier partido político podía reclamar la nulidad de la elección presidencial o la de los votos emitidos en su entidad ante la Cámara de Diputados. Existía solo un requisito para la interposición de la reclamación de nulidad: que la elección contra la cual fuera dirigida, no hubiera sido calificada por la Cámara correspondiente.

B. Medios de impugnación

Ya en esta legislación se señala que la vigilancia y desarrollo del proceso electoral con pureza y efectividad era responsabilidad del Estado y de los ciudadanos mexicanos, por igual. Surgen nuevas instituciones y figuras con esta legislación, misma que estableció una nueva estructura orgánico-electoral, encabezada por un organismo superior denominado Comisión Federal de Vigilancia Electoral, presidida por el secretario de Gobernación e integrada por otro miembro del gabinete; por dos miembros del Poder Legislativo; por dos comisionados de partidos políticos nacionales, y por un secretario, que sería el notario público con más antigüedad de los autorizados para ejercer en la Ciudad de México. Esta Comisión debía resolver las controversias que se presentaran sobre el funcionamiento de las comisiones locales electorales y desahogar las consultas que sobre los asuntos de su competencia fueran formuladas por los ciudadanos y partidos políticos. Posteriormente, y en virtud de reformas del 21 de febrero de 1949, también se le confirió la facultad de resolver las inconformidades que presentaran los partidos políticos, relativas a la designación de los comités electorales a nivel distrital, toda vez que el desarrollo del proceso electoral para la elección de los poderes de la Unión estaba dirigido en los estados, Distrito Federal y territorios, por otros organismos electorales denominados comisiones locales electorales y comités electorales distritales.

¹⁸ En este caso la Cámara respectiva lo enmendaría al calificar la elección.

Las comisiones locales electorales estaban facultadas para resolver las controversias que se presentaran sobre el funcionamiento de los comités electorales distritales, para desahogar las consultas que sobre los asuntos de su competencia les formularan ciudadanos y partidos políticos, así como también para revisar los actos de los comités electorales distritales en caso de reclamación en contra de sus decisiones.¹⁹

A falta de consideración a nivel constitucional de la existencia de partidos políticos, esta ley los consideró como “asociaciones constituidas conforme a la ley, por los ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política”. De acuerdo con esta ley, los partidos políticos debían determinar en sus estatutos el sistema de elección interna para designar candidatos, y los ciudadanos que fueran candidatos a presidente de la República, a senador o a diputado, estaban impedidos legalmente para formar parte de las comisiones federal y locales o de los comités distritales. Según esta ley, los cargos electorales no eran renunciables. Para la realización de los trabajos relativos a la formación y revisión de los padrones electorales, se creó un nuevo órgano denominado Consejo del Padrón Electoral, integrado por el director general de Estadística, el director general de Población y el director general de Correos.

C. Caso León

A principios de 1946, en León, Guanajuato, miembros del Comité Directivo Nacional del Partido Acción Nacional solicitaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de investigación, respecto de lo que consideraron graves violaciones de garantías individuales, violación del voto público y delitos del orden federal, con fundamento en el artículo 97 de la Constitución.

En el escrito de cinco de enero de 1946 presentado por los abogados Toribio Esquivel Obregón, Luis Araujo Valdivia y Xavier San Martín Torres, se expuso que:

1. Con motivo de la renovación del Ayuntamiento de León, Guanajuato, se llevaron a cabo elecciones en dicha ciudad, en las que participaron la Unión Cívica Leonesa y el Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

¹⁹ Franco González Salas, *op. cit.*, pp. 8-11.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

278

2. Durante la votación y el conteo de sufragios se presentaron diversas irregularidades.
3. El triunfo fue atribuido al Partido de la Revolución Mexicana.
4. La Unión Cívica Leonesa hizo un conteo ante un Notario Público, quien dio fe de una votación que favorecía a dicho partido.

La Unión Cívica Leonesa gestionó ante el Gobierno del Estado de Guanajuato el reconocimiento del triunfo de su planilla, obteniendo como único resultado el de que se libranan órdenes al Ayuntamiento saliente para que entregara el Municipio a los integrantes de la planilla del PRM. El 1° de enero de 1946 se instaló el nuevo Ayuntamiento, para lo que se recurrió a la protección de soldados federales. Al mismo tiempo, una manifestación que se realizaba en apoyo a la Unión Cívica Leonesa, fue disuelta por las tropas federales, teniendo como resultado numerosas personas golpeadas. En la noche del día 2 de enero de 1946, la plaza principal de León se encontraba muy concurrida. Un grupo de estudiantes y obreros llevó un ataúd marcado con las letras PRM y le prendió fuego en medio de todos los presentes, a lo que soldados federales instalados en las azoteas de la Casa Municipal y en las bocacalles conductores a la plaza respondieron haciendo descargas con rifles y ametralladoras contra la masa compacta del pueblo haciendo uso de carros blindados y *jeeps*, que fue seguido al dispersarse. Como resultado de esa represión, hubo un saldo de más de cincuenta muertos y de más de cuatrocientos heridos. Las autoridades expusieron fotografías de muchedumbres llevadas a León desde Irapuato, Abasolo, Pénjamo, Silao y San Francisco del Rincón a razón de \$5.00 y de tragos de mezcal por persona.

Lo expuesto por los solicitantes se concretó a los siguientes hechos:

- I. La actuación indebida e ilegal de las autoridades locales para burlar la voluntad popular, al fraguar la elección e imponer un Ayuntamiento al cual se le dio posesión;
- II. La intervención de las fuerzas federales para sostener los trabajos impositivos y reprimir violentamente cualquier manifestación de inconformidad de los ciudadanos; y
- III. La actividad de esas mismas fuerzas que dispararon sobre la multitud, que la persiguieron cuando huía, además de que mataron e hirieron a muchas personas.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia turnó los escritos al señor Ministro Hilario Medina, quien fue designado como ponente en el asunto. El 7 del

mismo mes y año, el Ministro Medina hizo una extensa exposición, donde consideró procedente la intervención de la Corte, propuesta que fue aprobada por mayoría de veinte votos contra uno del señor Ministro Islas Bravo. En ella analizó con amplitud el espíritu y alcance del artículo 97 constitucional, por lo que se refiere a la facultad de la Suprema Corte para practicar las investigaciones. Con base en lo anterior y después de discutir el asunto, la Suprema Corte de Justicia llegó a las siguientes conclusiones.

Conforme al artículo 97 constitucional la Suprema Corte no está obligada a ordenar la investigación a la cual se refiere el precepto, por la simple petición de un ciudadano o de un grupo de ciudadanos, sino cuando lo juzgue conveniente o lo pida el Ejecutivo Federal, algunas de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado. El verdadero papel que en el concierto constitucional tiene la Suprema Corte es político, aunque ejerza también al propio tiempo funciones judiciales, supuesto que éstas presentan un marcado carácter político, porque ellas se resumen, esencialmente, en algo que es de suprema preferencia: mantener incólume la vigencia de la Constitución Federal sobre las demás leyes...

Las facultades que le asigna el artículo 97 citado son, asimismo, de orden político constitucional. La facultad investigadora es diferente de los procedimientos judiciales y la misión de la Suprema Corte tiende a garantizar el voto público, los derechos individuales y las leyes penales federales. Es una misión pacificadora supuesto que el resultado de la investigación debe establecer las bases de una decisión de naturaleza político judicial que habrá de dictar la autoridad correspondiente... El Constituyente quiso principiar a dar forma judicial a las contiendas electorales para eliminar sus vicios y las violaciones de las garantías individuales o de las leyes penales federales, acudiendo al sólido y sereno prestigio de la autoridad del Poder Judicial de la Federación...

Algunas constituciones sudamericanas han constituido cuerpos encargados de vigilar la pureza del sufragio, y uno o más miembros de la Suprema Corte de Justicia forman parte de ellos. En nuestro país se ha intentado algo semejante lo cual denota una tendencia de intervención de la Suprema Corte en materia electoral de suyo apasionada y que entre nosotros es la tela sobre la que se teje la historia de nuestras disensiones intestinas. "El Alto Tribunal, por razones poderosas, se ha mantenido al margen de las contiendas electorales y conservado su prestigio por encima de los partidos. "Pero los hechos denunciados asumen características totalmente diferentes a las que han ocupado la atención de la Corte anteriormente...

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

280

En efecto, no se trata de intervenir en una pugna electoral, porque ella concluyó y funciona una Junta de Administración Local Municipal y no el Ayuntamiento que se dice impuesto; sino de investigar relativamente a la indebida actividad de las fuerzas federales con el dramático resultado de gran número de muertos y heridos, hecho que alteró la paz pública, sembrando la consternación en las familias, despertando un grito general de protesta en la República y que afecta la respetabilidad y prestigio del ejército...

Como la serie de hechos que ocurrieron con motivo de las elecciones se resuelven en violaciones del voto público, de las garantías individuales y en la comisión de algunos delitos penados por la Ley Federal, la Suprema Corte de Justicia debe intervenir ejercitando las funciones que le encomienda el artículo 97, si lo juzga conveniente, pudiéndose asentar este criterio: cuando con motivo de una función electoral hay derramamiento de sangre por la debida o indebida intervención de la fuerza armada, es llegado el caso de ejercer la facultad de averiguación, porque ésta no implica pronunciamiento a favor de partido o persona, sino el establecimiento de hechos comprobados para las responsabilidades y sanciones que procedan por violaciones a las garantías individuales, al voto público o a la ley penal federal...

La conveniencia a la cual se refiere la Constitución es la conveniencia pública proveniente de la existencia de un orden constitucional, de un régimen de derecho y de su conservación. La intervención de la Suprema Corte se traduce, en suma, en el mantenimiento de la Constitución, alta misión que no puede eludir dicho Alto Cuerpo... Por otra parte, el Municipio libre es la base de la organización del Estado, miembro de la federación y el conjunto de los Estados constituye el pacto federal. Esto es fundamental en la forma de gobierno que se dio al pueblo en perjuicio de su soberanía. Artículos 39, 40 y 41 constitucionales... Lo dicho respecto a la respetabilidad y prestigio del ejército nacional, se funda en los artículos 35, fracción IV, y 89, fracción VI, de la Constitución... Además, el sufragio es la base de la estructura democrática de la República existente por mandato imperativo de la Constitución; y su violación trae consigo la del principio democrático establecido por el artículo 40 de la Carta Magna. La Suprema Corte, encargada del mantenimiento de la vigencia de la Constitución, no puede permanecer ajena a una denuncia de la violación sangrienta del sufragio, porque ésta vulnera la democracia y equivale a una violación del Pacto Fundamental...

En vista de lo antes expuesto, el Máximo Tribunal determinó que era conveniente ejercer las funciones que le señalaba el artículo 97 de la Constitución Política de la República para averiguar, por medio de una Comisión de su seno, si en los sucesos registrados en León había habido violación de las garantías individuales al voto público o a la ley federal.

Así, se designó como comisionados para llevar a cabo la investigación a los Ministros Roque Estrada y Carlos L. Ángeles, quienes se trasladaron a la ciudad de León, Guanajuato, para el efecto. El 31 de enero de 1946, los Ministros comisionados rindieron su informe. Los datos que presentaron respecto de los hechos ocurridos bastaron para que la Suprema Corte asumiera que existían datos suficientes para presumir que en el caso hubo violaciones de garantías individuales y del voto público, así como comisión de delitos del orden federal, por lo que se dispuso que se enviaran copias del informe y de sus anexos al Presidente de la República, así como al gobernador de Guanajuato, y que se hiciera saber del acuerdo a los peticionarios.²⁰

5. Ley Electoral Federal de 1951

El 4 de diciembre de 1951 entró en vigor esta ley, y aun cuando derogó a la anterior, conserva muchos de los principios contenidos en todas las legislaciones existentes hasta la época, pero suma algo muy importante: recursos y medios de impugnación.

Durante la vigencia de las leyes de 1946 y 1951 obtuvieron su registro tres partidos nuevos: el Partido Popular (PP),²¹ el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Nacionalista Mexicano (PNM). Esta ley se caracteriza por el incremento de controles ante las próximas elecciones, toda vez que durante las elecciones legislativas de 1949 el recién constituido Partido Popular, dirigido por Lombardo Toledano, se enfrentó por primera vez a los obstáculos impuestos a la participación electoral desde la oposición. Tanto sus dirigentes como los del PAN denunciaron infructuosamente las notorias irregularidades cometidas en las elecciones, en las que el PRI se impuso en todos los niveles de la elección.

²⁰ Poder Judicial de la Federación, *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El caso León y Aguas Blancas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.

²¹ Años más tarde, agregó a su nombre la sigla de Socialista PPS.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

282

Ya para estas próximas elecciones, se contaba con el candidato del PRI, Adolfo Ruiz Cortines, así como con Miguel Henríquez Guzmán, postulado por la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM), Vicente Lombardo Toledano, candidato del Partido Popular (PP) y Efraín González Luna, del Partido Acción Nacional (PAN). La candidatura de Ruiz Cortines era postulada también por el Partido Nacionalista Mexicano, en tanto que Henríquez Guzmán contaba con el apoyo de dos organizaciones sin registro oficial: el Partido Constitucionalista Mexicano, integrado por un grupo de viejos constituyentes del 17 y el Partido de la Revolución, cuyo dirigente y fundador, el general revolucionario Cándido Aguilar, renunció a su propia candidatura en mayo de 1952 para unirse en coalición a la de Henríquez. Por su parte, Lombardo Toledano era también candidato del Partido Comunista y del Partido Obrero Campesino Mexicano, ambos sin registro oficial.

Ya hacia el final de la campaña los dirigentes de la oposición incrementaron sus acusaciones en contra de un posible fraude electoral, al denunciar, por ejemplo, que algunos líderes sindicales y presidentes de comisariados ejidales recogían indebidamente credenciales de elector. El 2 de julio la dirigencia de la FPPM sostuvo una entrevista con Miguel Alemán para expresar su preocupación por las irregularidades en la organización electoral. El presidente prometió respeto a las reglas de la democracia.

No obstante, a pesar de sus reivindicaciones democráticas y sus proclamados principios cívicos, los henriquistas eran acusados cada vez más de incitar a la violencia y de prepararse para una revuelta armada después de las elecciones. Propiciaba estas acusaciones el hecho de que Henríquez Guzmán y algunos de los principales dirigentes de la FPPM fueran militares, quienes a lo largo de la gira realizaron múltiples llamados a defender la revolución y el supuesto triunfo electoral por cualquier vía. A principios de junio tanto el presidente Alemán como el general Gilberto R. Limón, secretario de la Defensa Nacional, insistieron en señalar que las elecciones serían pacíficas y ordenadas. Pese a que el discurso oficial hablaba de la madurez cívica del pueblo mexicano y aseguraba el avance democrático, en los hechos se notaba el nerviosismo gubernamental ante la posibilidad de que se presentaran conatos de violencia postelectoral en algunas zonas del país.

A finales de junio, la Comisión Federal Electoral determinó que el ejército se hiciera cargo de cuidar el orden público durante el proceso electoral, decisión a la que se opuso el representante de la FPPM. En un ambiente de tensión y acusaciones mutuas, la Secretaría de Educación Pública ordenó que se sus-

pendieran las clases en secundarias, normales y universidades desde el 20 de junio y hasta después de las elecciones para prevenir que los estudiantes sucumbieran al clima de agitación y contribuyeran a alimentar posibles reacciones de violencia electoral. En las elecciones de 1952, los opositores invocaron una vez más innumerables fraudes, así como hechos violentos.

Durante la jornada electoral se presentaron múltiples denuncias y quejas por violaciones a la ley en todas las casillas donde hubo presencia de la FPPM, el PAN y el PP, mismas que se agudizaron al terminar este proceso. En la mayoría de los casos los representantes de los partidos de oposición y/o de sus candidatos vieron obstaculizadas sus actividades y no pudieron impedir que los encargados de las casillas, casi siempre en asociación con los representantes del PRI, manejaran las elecciones a su antojo.

De acuerdo con los reportes que llegaron a las oficinas de la FPPM, en el Distrito Federal la mayoría de los representantes de la oposición no fueron aceptados por los presidentes de casilla, casi siempre aduciendo que su nombramiento no estaba correctamente registrado. En muchos casos las autoridades de las casillas realizaron el conteo de los votos sin permitir el acceso a la oposición y/o sin darle a sus representantes copia de las actas de escrutinio, especialmente cuando la votación favoreció a la oposición. Por otra parte, se denunciaron diversas formas de coacción del voto, así como la constante presencia de brigadas ambulantes de trabajadores que votaron por el PRI en varias casillas de la ciudad. En las ciudades del interior y en el campo, las irregularidades se repitieron, sólo que en forma más burda y cuidando menos las apariencias de una elección democrática.

Los resultados no fueron reconocidos en los comités distritales y mucho menos en las sesiones de la Comisión Federal Electoral. La documentación probatoria de los triunfos locales de la oposición desapareció desde el día de la elección.

El lunes 7 de julio los dirigentes de la FPPM convocaron a sus partidarios a reunirse en la Alameda Central. La manifestación fue brutalmente reprimida. El principal argumento de las autoridades para justificar la represión se centró en la acusación de que los henriquistas organizaban una revuelta armada. Los dirigentes de la FPPM no pudieron articular tampoco una estrategia clara de defensa de sus triunfos electorales por vías pacíficas e institucionales. Henríquez y sus colaboradores intentaron dar una respuesta política al fraude, la que consistió en mantenerse al margen del proceso de calificación de los resulta-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

284

dos electorales. El 30 de julio los dirigentes de la FPPM publicaron un Manifiesto a la nación en el que después de enumerar una larga serie de actos fraudulentos, anunciaban el retiro de su comisionado ante la Comisión Federal Electoral, pues la FPPM no podía contribuir a darle “visos de legalidad al atentado cometido en contra de la soberanía popular”. De cualquier forma presentarían la documentación que probaba el fraude electoral. Pese a las múltiples denuncias de la oposición en su conjunto, no hubo manera de impedir que el 12 de septiembre el Colegio Electoral declarara oficialmente triunfador al licenciado Adolfo Ruiz Cortines con 2 713 419 votos a su favor, 74.31% de la votación total. Henríquez obtuvo oficialmente 579 745 votos, el 15.87% del total. Por su parte, Lombardo Toledano recibió 72 482 votos, 2% del total y González Luna 285 555 votos, 7.9% del total de sufragios.²²

Esta ley establece algunos organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral:

- La Comisión Federal Electoral;
- Las Comisiones Locales Electorales;
- Los Comités Distritales Electorales;
- Las Mesas Directivas de las Casillas; y
- El Registro Nacional de Electores.

Los partidos políticos contaban con representación en cada uno de estos organismos, a través de comisionados o de representantes propietarios o suplentes debidamente registrados ante las autoridades electorales.

La Comisión Federal Electoral conservó sus atribuciones para resolver consultas y controversias sobre el funcionamiento de los organismos electorales y las inconformidades relativas a la integración de las comisiones locales y comités distritales electorales, que fueran presentadas por los partidos políticos, y se le autorizó para aclarar las dudas que se suscitaban con motivo de la interpretación y aplicación de la Ley.

²² *Excelsior*, 13 de septiembre de 1952. En un reporte de la embajada británica enviado a Londres cinco días después de las elecciones se mencionaban porcentajes de votación similares dados a conocer ya oficialmente: Ruiz Cortines sobre el 75% de votos a favor; Henríquez sobre el 14%; González Luna sobre el 7%, y Lombardo sobre el 2%. También se señalaba que los reclamos de fraude debían ser ciertos, dado que la fuerza de Henríquez era con toda seguridad mayor de lo que mostraban esos resultados. Mr. Taylor al Foreign Office, México, 11 de julio de 1952, Public Record Office, Foreign Office 371.

Las comisiones locales electorales continuaron con facultades para resolver controversias sobre el funcionamiento de los comités distritales electorales y las reclamaciones que presentaran los partidos políticos en contra de las decisiones de estos organismos. El Registro Nacional de Electores era una institución de servicio público y de función permanente, encargada de mantener al corriente el registro de ciudadanos, de expedir las credenciales de elector y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales el padrón electoral. Los electores a quienes se les negara su inscripción en el Registro Nacional, o aquellas personas que después de cerrada la inscripción hubieran adquirido la edad de ciudadanía, podían acudir en queja ante el comité distrital electoral, el cual, de estimarla fundada, lo comunicaría a la oficina del Registro Nacional de Electores, a fin de que se procediera a hacer la inscripción y a entregar la credencial de elector al ciudadano respectivo; en caso contrario, el solicitante podía presentar su queja ante la propia Comisión Federal Electoral, con el derecho de estar asesorado en todas estas gestiones por el partido político al que perteneciera.

También, cualquier elector o representante de partido político podía gestionar ante el comité distrital electoral correspondiente la modificación de las listas nominales de electores, por muerte, incapacidad o suspensión de derechos de alguno de los ciudadanos inscritos, siempre que la petición estuviera debidamente comprobada, o formular ante la casilla electoral respectiva, en el momento mismo de la elección, la protesta que fuera procedente.

Respecto a los derechos de los candidatos, esta ley sigue contemplando el derecho a designar representante común ante los organismos electorales cuando más de un partido sostuviera alguna candidatura, estipulando, en caso de que alguna autoridad electoral no les respetara dicho derecho, tanto multa como pena privativa de la libertad y destitución o suspensión de derechos políticos de uno a tres años.

También se reconoce el derecho de los candidatos de nombrar representantes personales, previo su debido registro ante la autoridad correspondiente. Los candidatos también tenían derecho de firmar las boletas que obraran en poder de los comités distritales, y contaban con derecho a que se les expidiera una constancia de su intervención, así como del número de boletas firmadas, y una vez efectuado el cómputo de los votos, podían firmar la envoltura de los paquetes electorales bien cerrados. Los candidatos tenían derecho a estar presentes en la instalación de casillas y, en caso de no contar con lo necesario para lograrlo, tanto los representantes de los partidos como de los candidatos podían ponerse de

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

286

acuerdo para instalarla. Un derecho extensivo a los representantes de los candidatos era el que tenían sus representantes, quienes podían votar en la casilla de su candidato, haciéndolo por acta circunstanciada.

Resalta el hecho de que desaparecieron las juntas computadoras de votos en los distritos, pasando dicha facultad a los comités distritales electorales, en tanto que el cómputo de votos para la elección de senadores sería realizado por las comisiones locales electorales correspondientes.

En 1954 se incorpora a la ley en comento lo ya establecido en la reforma constitucional, referente a que a los dieciocho años varones y mujeres casados, o a los 21 solteros, son ciudadanos con voto activo, siendo este el año de incorporación del voto de la mujer.

A. Calificación y nulidad de elecciones

La calificación y el cómputo total de votos de la elección presidencial, sigue correspondiendo a la Cámara de Diputados, misma que resolvería sobre la validez o nulidad de la elección. Esta Cámara declarararía electo Presidente al ciudadano que hubiere obtenido mayoría de votos, siendo su resolución definitiva e inatacable.

Esta legislación conserva el principio de autocalificación tanto de las elecciones para diputados como para senadores. Asimismo, se sigue encomendando la investigación de los casos de violaciones de voto al Procurador General de la Nación. El 28 de diciembre de 1963, se comenzaron a gestar algunos cambios a la legislación, lo que resultó en algunas reformas a la Ley Federal Electoral, con el propósito de crear los diputados de partido, para lo cual era necesario que las organizaciones nacionales registradas como tales, obtuvieran el 2.5% de la votación nacional. Quienes obtenían ese porcentaje tenían derecho a cinco diputados de partido. Por cada medio por ciento que excediera tal porcentaje, un diputado más hasta llegar a veinte.

Las reformas de 1963 mantienen la autocalificación de la Cámara de Diputados, agregando que para ésta se observarían las siguientes disposiciones:

- I. En primer término, resolvería sobre la elección de los diputados que hubiesen obtenido mayoría de votos en su Distrito;
- II. En seguida, efectuaría el cómputo total de votos emitidos en la República para conocer de la elección de los diputados de partido;
- III. Con base en el Artículo 54 de la Constitución Política de la República, determinaría el número de diputados de partido a que tuviera derecho

cada uno de los Partidos Políticos Nacionales y sin deducir los votos en los distritos donde hubieren alcanzado mayoría;

- IV. Formularía una lista de los candidatos de cada partido que resultaren con derecho a ser diputados de partido, anotándose en riguroso orden, de acuerdo con el número decreciente de sufragios que hubieren logrado en relación con los demás candidatos del mismo partido en todo el país y procedería a hacer la declaratoria respectiva;

Serían diputados de partido suplentes los que hubieren figurado como suplentes de los respectivos candidatos propietarios que resultaran electos. Asimismo, se reforma el artículo referente a la declaratoria correspondiente para diputados, añadiendo un párrafo en el que se establece que las declaraciones correspondientes a las elecciones para diputados por mayoría, deberían hacerse antes del 15 de septiembre del año correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones y las relativas a diputados de partido deberían quedar hechas a más tardar el día 30 del mismo mes. El partido más beneficiado con las reformas de 1963 fue el PAN, que obtuvo la cantidad máxima de diputados. Al observar que ni el PPS ni el PARM lograban la votación mínima para obtener diputados de partido, se introduce un cambio en la legislación electoral: se baja el porcentaje para obtener diputados de partido al 1.5 de la votación nacional. Con ese porcentaje se obtenían los primeros cinco diputados, y por cada medio por ciento extra se tendría derecho a un diputado de partido más, hasta llegar a veinticinco. Tales reformas del presidente Luis Echeverría implicaron también modificaciones constitucionales.²³

Por otro lado, esta ley omite la nulidad del voto de un elector, sin embargo, respecto de la declaración de nulidad tanto de la votación recibida en una casilla, como de la elección en su totalidad, señala exactamente los mismos preceptos que la legislación anterior.

En esta legislación se continúa en el tenor de que todo ciudadano mexicano vecino de un distrito electoral podía reclamar la nulidad de elección y de los votos emitidos en dicho distrito, ante la Cámara de Diputados o ante la de senadores, dependiendo el caso. Asimismo, cualquier ciudadano mexicano y cualquier partido político podía reclamar la nulidad de la elección presidencial o la de los votos emitidos en su entidad ante la Cámara de Diputados y sigue

²³ Paoli Bolio, José Francisco, González Casanova, Pablo (coordinador) y otros, *op. cit.*, pp. 148-154.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

288

existiendo el requisito para la interposición de la reclamación de nulidad consistente en que la elección contra la cual fuera dirigida, no hubiera sido calificada por la Cámara correspondiente.

B. Medios de impugnación

Un dato a resaltar, es que se establece un nuevo capítulo referente a *Garantías y recursos* en el que se abre la puerta a un sistema abierto de impugnaciones, toda vez que en los casos en que la ley no estableciera un recurso especial para reclamar los actos de los organismos electorales, los interesados podían recurrir por escrito ante el organismo jerárquico superior, acompañando las pruebas correspondientes.

Contra los actos de la Comisión Federal Electoral sólo se podía plantear la revocación ante el propio organismo. Posteriormente, y en virtud de las reformas de 1954, se agregó que contra la resolución que en este último caso dictara la Comisión Federal Electoral no procedería ya el recurso de revocación previsto anteriormente por la propia Ley.²⁴

6. Ley Federal Electoral de 1973

Luis Echeverría consideró que la situación electoral no podía ser resuelta a través de reformas parciales a la Ley Electoral, por lo que el 5 de enero de 1973 fue sancionada una nueva Ley Electoral, que entre otras cosas incrementó la participación de los partidos en la recién creada Comisión Federal Electoral; pretendió incentivar la organización política de los movimientos sociales dentro de un esquema de partidos y por primera vez abrió el uso de los medios de comunicación masiva a los partidos políticos.²⁵ La nueva Ley Electoral tuvo como principal objetivo estimular la organización política de los movimientos sociales dentro de un esquema de partidos.²⁶

En materia de justicia electoral, esta ley cuenta con una sección *De la Calificación de las Elecciones y de la Declaratoria* y con un capítulo *De la Calificación de las Elecciones y de la Declaratoria* que a su vez contiene una sección *Del procedimiento en la Cámara de Diputados y en la de senadores*.

²⁴ Franco González Salas, Fernando J., *op. cit.*, pp. 15-17.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *op. cit.*, pp. 101-136.

Asimismo, cuenta con un título *De la Nulidad y de su Reclamación*, que a su vez contiene un capítulo *De la Nulidad de Votos*, y otro *De la Reclamación de Nulidad*. Esta legislación también contempla un título sobre *Garantías, Recursos y Sanciones*, con un capítulo sobre *Garantías y Recursos*.

A. Calificación y nulidad de elecciones

Se continúa en esta legislación con la autocalificación tanto para la Cámara de Diputados como para la de senadores y se mantiene el procedimiento de calificación en los mismos términos de la legislación anterior, con sus respectivas reformas. Asimismo, las causales de nulidad, así como el procedimiento de reclamación de ésta continúa también en los mismos términos.

B. Medios de impugnación

Lo referente al recurso de reclamación, queda en esta ley en los mismos términos de la legislación anterior.

7. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales LOPPE (1977)

José López Portillo impulsó una reforma electoral en 1977. Esta ley se publicó el 28 de diciembre de 1977 en el *Diario Oficial* y fue conocida como la LOPPE, teniendo una vigencia de diez años.

López Portillo impulsa una nueva política económica basada en el petróleo, una reforma administrativa para afinar y refuncionalizar los instrumentos gubernamentales, y una reforma política, con la que no solamente se reconoce que existen fuerzas en la sociedad civil sin canales adecuados de expresión, sino que se abren legalmente ciertos canales a través de reformas constitucionales y del cambio total de la Ley Federal Electoral hasta entonces vigente, sustituyéndola por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. El 14 de abril el presidente convocó a una serie de audiencias públicas, invitando a organizaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general, a presentar sus puntos de vista para que expresaran sus ideas en torno de una reforma política destinada a vigorizar las instituciones.

El 21 de abril la Comisión Federal Electoral acordó celebrar las audiencias públicas para enriquecer los criterios oficiales y llevar a cabo dicha reforma política. Entre el 28 de abril y el 21 de julio se desarrollaron doce audiencias

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

290

públicas. En ellas vertieron sus opiniones 15 organizaciones políticas, casi todas contaban con la denominación de partidos; 26 personas a título personal; dos agrupaciones gremiales (de administradores públicos y de economistas) y el Instituto Mexicano de Estudios Políticos.

El primer resultado legislativo de las declaraciones y audiencias fue para modificar 17 artículos constitucionales. La exposición de motivos de esa iniciativa de reformas constitucionales empieza reconociendo que hay contradicciones en la sociedad, y que es necesario resolverlas pacíficamente, a través de instituciones:

...buscamos el progreso político y social; reformando para reafirmar, no para cancelar; actualizando el orden jurídico para enmarcar la lucha de los contrarios; para fijar mejor los términos de la relación política y para una mayor participación en la contienda cívica.

Con esto se buscaba dar legitimidad a la votación, a través de la participación ciudadana.²⁷

Sin embargo, las principales modificaciones al sistema de justicia electoral se dieron en la Ley que se promulgó para este efecto.²⁸ José López Portillo, en su discurso dado durante la presentación ante el Congreso, de su informe presidencial, expone sus motivos para impulsar la promulgación de esta ley:

...La iniciativa de reformas intenta elevar a rango constitucional las normas jurídicas relacionadas con los partidos políticos, viendo en ellos formas superiores de asociación, a través de los cuales se realiza la conducta cívica y se contribuye a la formación de la voluntad popular a la integración de sus órganos representativos.

Una verdadera Reforma Política no es un acto, así sea éste de la mayor relevancia legislativa; son muchos actos, y no es un momento, sino un proceso que exige, por igual, reformas jurídicas y modificaciones que culminen en una vida mejor.

²⁷ Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, pp. 93-96.

²⁸ Paoli Bolio, José Francisco, González Casanova, Pablo (coordinador) y otros, *op. cit.*, pp. 154-157.

Es una evaluación que apremia el perfeccionamiento de las instituciones democráticas, buscando que las minorías estén representadas en proporción a su número y que no sólo expresen libremente sus ideas, sino que sus modos de pensar puedan ser considerados al tomar decisiones las mayorías. O, en otras palabras, que el pensamiento de las minorías tenga significado político e influya en las decisiones gubernamentales.

A las mayorías les solicito que reconozcan los derechos políticos de las minorías, los respeten y vean en la discrepancia una contribución a la formación de la conciencia nacional; a las minorías les señalo que con las reformas adquirirán el alto compromiso de participar en el gobierno del país. A todos obligarán las decisiones a que concurren.

Las funciones y actividades de los partidos políticos nacionales se declaran de interés público; tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, y a que, por ley, y no en forma vergonzante se les garantice un mínimo de elementos para sus actividades y su acceso permanente a los medios de comunicación social...

Esta ley también estableció el derecho de los ciudadanos de organizarse en partidos políticos nacionales o agruparse en asociaciones políticas nacionales, y señalaba que la acción de los partidos políticos nacionales tendía a propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos; promover la formación ideológica de sus militantes; coordinar acciones políticas conforme a principios y programas, y estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

Esta situación contribuye al fortalecimiento de los partidos políticos, logrando que la legislación en la materia los considere como "entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo". Con estas reformas se incorporan nuevos actores políticos: el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) solicitaron y obtuvieron su registro condicionado. Unificación y Progreso, A. C., Unidad Izquierda Comunista, Movimiento por el Partido

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

292

Revolucionario de los Trabajadores y Acción Comunitaria, A. C., quedaron habilitadas para participar electoralmente en alianza con algún partido político.

En esta ley también se establece un nuevo sistema electoral que incorpora la forma de la representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados, determinándose que trescientos diputados serán electos mediante sistema mayoritario, en circunscripciones electorales uninominales, en las que se dividirá el país, y hasta cien, mediante el principio de la representación proporcional con listas de candidatos que formulen los partidos políticos, dividiéndose para este efecto el país hasta en cinco circunscripciones plurinominales.²⁹

A. Calificación, nulidad de elecciones y medios de impugnación

La LOPPE mantiene el principio de autocalificación de las elecciones, para lo que prevé que la Cámara de Diputados se erigiera en colegio electoral, compuesto de sesenta presuntos diputados de mayoría y cuarenta presuntos diputados electos según el principio de representación proporcional. En esta ley todo el título quinto se ocupó en cuestiones contencioso-electorales en lo relativo a nulidades, recursos y sanciones. Las causales de nulidad fueron establecidas en los términos siguientes:

1. La votación recibida en una casilla sería nula.
 - a. Cuando la casilla electoral se hubiera instalado en distinto lugar del señalado sin causa justificada;
 - b. Cuando se ejerciera violencia física o existiera cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla o los electores, de tal manera que se afectara la libertad o el secreto del voto y tuvieran relevancia en los resultados de la votación en la casilla;
 - c. Por haber mediado error grave o dolo manifiesto en la computación de votos que alterara sustancialmente el resultado de la votación;

²⁹ Elías Musi, Edmundo (coordinador), *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral 1977*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Antecedentes, Estructura y Competencia, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, pp. 7-11.

- d. Cuando el número de votantes anotados en la lista adicional de electores excediera en un 10% al número de electores que tuvieren derecho de votar en la casilla, y
 - e. Cuando sin causa justificada el paquete electoral se entregara al Comité Distrital fuera de los plazos establecidos por la Ley.
2. Una elección sería nula:
- a. Cuando los motivos de nulidad antes señalados se declararan existentes en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal y fueran determinantes para el resultado de la elección;
 - b. Cuando existiera violencia generalizada en un distrito electoral uninominal;
 - c. Cuando se hubieran cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demostrara que fueron determinantes para el resultado de la elección, entendiéndose por violaciones sustanciales: la realización de los escrutinios y cómputos en locales diferentes a los señalados conforme a la Ley; la recepción de la votación en fecha distinta a la de la elección, y la recepción de la votación por personas y organismos distintos a los facultados por la Ley;
 - d. Cuando en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal se hubiera impedido el acceso a las casillas a los representantes de los partidos políticos o no se hubieran instalado las casillas, y consecuentemente la votación no hubiere sido recabada, y
 - e. Cuando en la elección por representación proporcional, la suma de todas las actas del cómputo distrital no coincidiera con el total del acta de cómputo de circunscripción y este hecho fuera determinante en el resultado de la votación.³⁰

La LOPPE concede a la Comisión Federal Electoral personalidad jurídica y la obligación a cargo del gobierno federal de otorgarle el presupuesto suficiente para el desarrollo de sus funciones. Sus decisiones no pueden ser revisadas por ninguna autoridad superior.

Esta ley estableció, inicialmente, seis medios de impugnación:

1. *Recurso de inconformidad*, que procedía para impugnar actos del Registro Nacional de Electores, y se interpondría por los ciudadanos, candidatos, partidos, asociaciones políticas o sus representantes.

³⁰ Franco González Salas, Fernando J., *op. cit.*, pp. 18-26.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

294

2. *Recurso de protesta*, para impugnar los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de las casillas. Este recurso podía ser interpuesto ante la propia casilla el día de la elección, o ante el comité distrital electoral correspondiente dentro de las 72 horas siguientes a la conclusión del acta final de escrutinio. El comité distrital conocía de este recurso y lo resolvería el mismo día en que se realizara el cómputo distrital. En caso de resolverse fundado el recurso, podía tenerse como efecto la nulidad de la votación de la casilla respectiva. Con las reformas de 1982, si se acreditaban causas fundadas, podría no computarse el resultado de la votación de la casilla respectiva.
3. *Recurso de queja* para impugnar los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y la constancia de mayoría expedida por el propio comité con el objeto de hacer valer las causales de nulidad previstas en la Ley; asimismo, a través de este recurso se podía impugnar la elección de diputados electos por el principio de representación proporcional. Debía interponerse ante el comité distrital, al final de la sesión de cómputo o dentro de las 24 horas siguientes a la conclusión de la misma. Sobre este recurso conocía y resolvía el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Procedía únicamente cuando se hubieren hecho valer ante los órganos electorales correspondientes, los recursos que en su caso esta ley estableciera en todas las instancias y en tiempo y forma. Con las reformas de 1982, este recurso procedía aun y cuando no se hubieren hecho valer, ante los órganos electorales correspondientes, los recursos que en su caso la Ley estableciera.
4. La *revocación* procedía para impugnar los acuerdos de la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales y los comités distritales electorales. Debía ser interpuesta por el comisionado del partido político que estuviera acreditado ante el organismo respectivo, dentro del término de tres días siguientes a aquél en que tuviera conocimiento del acto, bien sea porque hubiera participado en su discusión o porque hubiera sido notificado expresamente. Este recurso era resuelto dentro de los ocho días siguientes a aquél en que se hubiera presentado.
5. La *revisión* era procedente cuando:
 - a. La inconformidad, protesta o revocación no fueran tramitadas;
 - b. No se resolviera el recurso interpuesto dentro de los términos legales, y

- c. La resolución dictada en una inconformidad, protesta o revocación contrariaba algún precepto expreso de la Ley.

Las revisiones debían interponerse dentro de los tres días siguientes a aquel en que se tuviera conocimiento de la resolución impugnada, o a partir del último día del plazo en que los organismos electorales competentes debían resolver el recurso motivo de la revisión por quienes hubieran hecho valer la inconformidad, protesta o revocación que la motivara, mediante escrito dirigido al inmediato superior jerárquico del organismo electoral responsable, debiéndose expresar el fundamento legal y los conceptos de violación. El organismo inferior, dentro de las veinticuatro horas siguientes al día en que fuera requerido para ello, debía rendir un informe anexando las constancias del expediente; la resolución se pronunciaría dentro de los ocho días siguientes a la interposición del recurso.

6. El *recurso de reclamación* se introduce en virtud de que la Ley en análisis suprimió la regulación relativa a la calificación de las elecciones y a la reclamación de nulidad, para reglamentar en su lugar el presente recurso que había sido introducido en el artículo 60 constitucional en virtud de la reforma política, y que procedía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones que dictara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros electos por ambos principios, de conformidad con el procedimiento siguiente:
 - a. Debía ser interpuesto dentro de los tres días posteriores a la fecha en que el colegio electoral hubiera calificado la elección de todos los miembros de la Cámara de Diputados, presentándose por escrito en la Oficialía Mayor de esta Cámara;
 - b. El recurso sería admisible cuando se hiciera valer en contra las declaratorias que dictara el Colegio Electoral al resolver al momento de la calificación, sobre las presuntas violaciones que configuraba la Ley como causales de nulidad, siempre que dichas presuntas violaciones se hubieran combatido oportunamente sin omitir ninguna instancia ante los organismos electorales competentes;
 - c. Al interponerse el recurso, el promovente acompañaría a su escrito los documentos probatorios de los hechos o actos en que se apoyara la reclamación, tal y como aparecieran probados en las diversas instancias previas, así como las constancias de que habían

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

296

- sido interpuestos previamente todos los recursos ordinarios establecidos por la Ley;
- d. La Cámara de Diputados, una vez que comprobara la satisfacción de los requisitos formales para la interposición del recurso, lo remitiría a la Suprema Corte de Justicia dentro del término de tres días, junto con todos sus anexos y los documentos e informes relacionados con la calificación hecha por el Colegio Electoral;
 - e. Ante la Suprema Corte de Justicia no se admitiría la presentación de alegatos o pruebas diversas a las contenidas en el expediente o a las ofrecidas en el escrito de interposición del recurso;
 - f. Al recibir el expediente la Suprema Corte de Justicia constataría la satisfacción de los requisitos necesarios para la procedencia del recurso, desechándolo cuando dichos requisitos no fueran cumplidos;
 - g. La Suprema Corte de Justicia apreciaría los hechos tal y como aparecieran probados, tomando en cuenta el informe y la documentación remitida, debiendo resolver dentro de los diez días siguientes a la fecha de recepción del recurso;
 - h. La Suprema Corte de Justicia declarararía si eran o no fundados los conceptos expresados por el recurrente, y dentro de las veinticuatro horas siguientes lo haría del conocimiento de la Cámara de Diputados;
 - i. Si la Suprema Corte de Justicia consideraba que se hubieran cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, la Cámara de Diputados emitiría una nueva resolución, que tendría el carácter de definitiva e inatacable.

Así, aun cuando el recurso de reclamación procedía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se concedió a la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia, la naturaleza jurídica de sentencia obligatoria, su decisión era una simple opinión o recomendación de carácter moral, que no podía ser ejecutada coactivamente. La última instancia seguía siendo el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.³¹ El recurso de reclamación ante la Suprema Corte rigió durante tres elecciones federales sucesivas: la de 1979, la de 1982 y la de 1985 y fueron escasos los recursos presentados. Algunos de

³¹ Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 2006, pp. 97-109.

los recursos de reclamación presentados en esta etapa fueron los siguientes, de acuerdo con el número que les fue asignado:

Recurso de reclamación electoral 1/79, interpuesto por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral, relativa a la calificación de la elección de diputados federales en el II Distrito Electoral en el estado de Tamaulipas. La Suprema Corte resolvió como infundado el recurso, toda vez que la integración de la fórmula de candidatos a diputados fue correcta, en cuanto que se es legalmente elegible como candidato suplente a la diputación federal, no obstante que tenga ese mismo carácter de suplente como diputado a la Legislatura del estado de Tamaulipas:

El 4 de julio de 1979, el licenciado Luis Chapa Castañeda se dirigió al II Comité Distrital Electoral, solicitando se hiciera constar por dicha autoridad la violación cometida al artículo 15 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que señalaba que los diputados de las legislaturas locales no eran elegibles para diputados federales o senadores durante el periodo de su encargo, alegando que la fórmula registrada por el PRI no reunía los requisitos de elegibilidad, en virtud de que el ciudadano Ismael García Cortés, era, en ese momento, diputado suplente al Congreso del Estado de Tamaulipas.

El 10 de julio del mismo año, se interpuso un recurso de queja ante la expedición y entrega de constancia de mayoría a los candidatos del PRI, solicitando se aplicara el artículo 224 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que señalaba que era obligación del Colegio Electoral declarar nulos los votos emitidos a favor de una fórmula que no reuniera los requisitos de elegibilidad y que debía declarar diputados a los candidatos a votación más cercana a la de las que obtuvieron constancia de mayoría, mismos que eran los del PARM.

Más tarde, el 12 de julio, el Comisionado Propietario ante la Comisión Federal Electoral y el candidato a diputado Federal Propietario del PARM se opusieron al registro de la constancia de mayoría del PRI, obteniendo el apoyo del PAN y del PPS, sin embargo, aun cuando el PARM y su candidato reiteraron los alegatos ante el Colegio Electoral de la LI Legislatura, las elecciones se declararon válidas y la votación emitida, a favor de la fórmula priísta.

Inconforme con todo lo anterior, el 31 de agosto de 1979, el PARM interpuso el recurso de reclamación previsto por los artículos 226 y 235 de la Ley

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

298

Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de la declaratoria emitida por el Colegio Electoral al calificar la elección de diputados federales por el Segundo Distrito de Tamaulipas con cabecera en la Ciudad de Reynosa.

El 18 de septiembre de 1979, La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró infundado el recurso de reclamación señalando que si bien es cierto que el artículo 16 de la LOPPE disponía que los diputados de las legislaturas locales no podían ser elegibles para diputados federales o senadores durante el periodo de su encargo, este precepto legal debía interpretarse en el sentido de que solo los diputados locales que estuvieran en el ejercicio de sus funciones estarían impedidos legalmente para ser electos diputados federales o senadores porque el desempeño de su encargo les podría otorgar ascendiente en el ánimo de los electores, sin embargo, al no estar en funciones, no se influye en el ánimo de los electores, siendo este el caso del C. Ismael García Cortés, quien era diputado local suplente, y agregó que era válida la calificación que había hecho el Colegio Electoral.

También se señaló que resultaba inoperante el estudio de las diversas causas de reclamación toda vez que había resultado infundado el recurso de reclamación y se consideraron también infundados los conceptos de reclamación expresados por el PARM.

Recurso de reclamación electoral 2/79. En este caso el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional (PAN) presentó el recurso en contra de la declaración dictada por el Colegio Electoral relativa a la calificación de la elección de diputados federales en el I Distrito Electoral en el estado de Baja California, con cabecera en Mexicali alegando que el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) no cumplía con el requisito de elegibilidad contenido en el artículo 55 constitucional, toda vez que no era nativo ni residía en la entidad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró infundado el recurso de reclamación:

Con anterioridad al 1º de julio de 1979, fecha en que tuvieron lugar las elecciones ordinarias de diputados federales para integrar la LI legislatura Federal y la del I Distrito Electoral Federal del Estado de Baja California, el PAN impugnó ante la Comisión Federal Electoral el registro de José Luis Andrade Ibarra, candidato del PRI, alegando que no reunía el requisito de elegibilidad.

La Comisión Federal electoral se declaró incompetente para resolver por considerar que era el Colegio Electoral quien estaba facultado.

El Colegio Electoral, por su parte, declaró infundada la impugnación y válidas las elecciones de diputados federales efectuadas en el Primer Distrito electoral Federal del Estado de Baja California y como diputados por dicho distrito a la LI Legislatura Federal de José Luis Andrade Ibarra y Mario Ambrosio Vaca Castro.

El 31 de agosto de 1979, el presidente del Partido Acción Nacional, Abel Vicencio Tovar, interpuso el recurso de reclamación previsto en el artículo 235 de la LOPPE, en contra de la declaratoria del Colegio Electoral. En él se alegaba que el candidato del PRI era originario del estado de Jalisco y que no tenía residencia, por más de 6 meses anteriores a la fecha de la elección, en el Distrito de Baja California, hecho que según ellos se probaba con la declaración del candidato ante el Colegio Electoral, de que desde octubre de 1977 era Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana, motivo por el cual tuvo que radicar en la Ciudad de México, D.F., y que en el momento vivía en la Casa del Maestro, agregando que había residido en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, en la casa que había comprado en el número 4194 de la calle de Géminis.

El 18 de septiembre de 1979, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró infundadas las alegaciones del PAN, toda vez que se constató que no era cierto que José Luis Andrade Ibarra hubiera confesado ante el Colegio Electoral que desde octubre de 1977 radicara en el D.F., puesto que del análisis de la versión taquigráfica de la intervención que tuvo dicha persona se apreciaba que lo único que aceptó fue que en esa fecha tenía su residencia en esa ciudad pero no que durante más de seis meses hubiere dejado de residir en Mexicali, B.C., manifestando, por el contrario, que su domicilio, sus obligaciones, su trabajo, su familia y sus responsabilidades personales y particulares estaban en Mexicali, además de haber exhibido certificado de residencia expedido por el Jefe de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal de Mexicali, donde se hacía constar que tenía 33 años de residencia en dicho lugar.

Por lo anterior, el recurso de reclamación se declaró infundado.

Recurso de reclamación electoral 3/79, formulado por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional (PAN), en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral, relativa a la calificación de la elección de diputados federales en el VI Distrito Electoral en el estado de Baja California, con cabecera en Tijuana, mismo que se declaró infundado:

El 1° de julio de 1979 se efectuó el cómputo correspondiente a la votación del VI Distrito Electoral Federal en Baja California Norte, con cabecera en Tijuana,

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

300

otorgando la constancia de mayoría a los candidatos a diputados federales Rafael García Vázquez y Rafael Sainz Moreno, propietario y suplente, respectivamente por el PRI, ante lo cual el PAN y el Partido Comunista Mexicano (PCM), presentaron recursos de protesta, mismos que fueron desechados por el Comité Distrital en su sesión del 18 de julio por considerarlos improcedentes.

El 1° de agosto la Comisión Federal Electoral registró la constancia de mayoría.

Posteriormente, el 1° de agosto, en sesión de la Comisión Federal Electoral, el Comisionado del PAN interpuso recurso de queja, alegando que el señor Rafael García Vázquez, candidato del PRI, era inelegible para el cargo de diputado federal en virtud de que no reunía los requisitos de elegibilidad, de conformidad con el artículo 59 constitucional que señalaba que los senadores y diputados suplentes podían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, y Rafael García Vázquez, durante los años 1977 y 1978, había estado fungiendo como senador de la República, supliendo al senador propietario Celestino Salcedo Monteón, quien solicitó licencia para retirarse del cargo. Este recurso de queja fue resuelto por el Colegio Electoral, el cual lo desechó por notoriamente improcedente, argumentando que Rafael García Vázquez sí era elegible, toda vez que se estaba postulando para un cargo distinto, el de diputado, aunque hubiera sido senador en ejercicio, argumentando que no habría reelección en este caso.

El 2 de septiembre de 1979, el PAN, interpone recurso de reclamación y responde diciendo que el argumento del Colegio Electoral era inatendible, debido a que el Congreso de la Unión se formaba tanto con la Cámara de Senadores como por la de Diputados, por lo que resultaría que Rafael García Vázquez estaría ostentando dos cargos de elección popular: el de senador suplente y el de diputado en ejercicio de un mismo Congreso de la Unión.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación agregó que, además del argumento del Colegio Electoral, el artículo 125 de la Carta Magna establecía que cuando una persona era nombrada para desempeñar dos cargos de elección popular, podía elegir entre ambos el que quisiera desempeñar, por lo que no estaría ejerciendo dos cargos en un mismo periodo legislativo, por lo que declaró, el 18 de septiembre, infundado el recurso de reclamación interpuesto.

Recurso de reclamación electoral 4/79, interpuesto por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral, relativa a

la calificación de la elección de diputados federales en el VI distrito electoral en el estado de Guerrero, con cabecera en Ometepec. Este recurso se declaró infundado, en virtud de la existencia de contradicción entre los hechos relatados y la fe notarial aportada para supuestamente constatarlo:

El PARM interpuso recursos de protesta en contra de los resultados de las actas de escrutinio de catorce casillas, los cuales fueron resueltos por el Comité Distrital Electoral como improcedentes.

También interpuso recurso de queja en contra de los resultados consignados en el Acta de Cómputo Distrital y Constancia de Mayoría, alegando que en ella no se consignaron los recursos de protesta respecto de cada una de las casillas.

El 28 de agosto de 1979 el Colegio Electoral declaró la improcedencia del recurso de protesta y el desechamiento del recurso de queja, por considerar infundadas sus alegaciones.

Ante lo anterior, el 31 de agosto de 1979, el PARM interpuso recurso de reclamación ante la Cámara de Diputados, quien remitió el escrito a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El 18 de septiembre de 1979, la Corte consideró que el reclamante no fundamentó debidamente su escrito, sin embargo, lo aceptó.

Los conceptos de reclamación se hicieron consistir en que el propio Colegio Electoral en el dictamen que se recurre, con absoluta falta de seriedad determinó que el recurso de queja que también interpusieron debía ser desechado en virtud de que en ningún momento están encaminados a combatir los resultados consignados en el acta de cómputo final y la Constancia de Mayoría expedida por el Comité Distrital Electoral, advirtiendo que el Colegio Electoral hacía una indebida e inexacta aplicación del artículo 140 del Reglamento de la LOPPE, alegando que se omitió efectuar el análisis y valoración de las pruebas, no obstante se encontraban en su poder, dejándolos en estado de indefensión, puesto que los paquetes electorales que aprecian las diversas irregularidades eran:

- a. Acta levantada por el Juez Mixto de Primera Instancia en funciones de Notario Público por ministerio de ley, la cual establecía que el Lic. de apellido Uribe representante personal del Lic. Israel Martínez Galeana, candidato a diputado federal postulado por el PRI, arrebató las urnas al presidente de la casilla ubicada en Tierra Blanca, municipio de Ometepec y el día del cómputo distrital no apareció dicha documentación.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

302

- b. En el paquete aparecía que en la casilla número 1 asistió a votar el señor de nombre Brito Jiménez con una boleta expedida el día 1 de julio, apareciendo además que era originario de la población de San Juan de los Llanos, la cual pertenece al municipio de Iguapala y ésta a la vez al V Distrito Electoral con cabecera en Tlapa, Gro.
- c. Antes de hacerse el dictamen por el Colegio Electoral, se presentaron documentos en los que se establecían las violaciones por los presuntos diputados postulados por el PRI, consistentes en amenazas con multas de \$1,200.00 para los hombres y \$1,000.00 para las mujeres que no votaran por el PRI.
- d. Amenazas en las poblaciones de Comantepec, El Terrero, Maldonado, Tierra Colorada, Piedra Ancha, Tierra Blanca, consistentes en que no se les entregarían los títulos de derechos agrarios los cuales habían sido expedidos recientemente por el Presidente de la República, si no votaban a favor del PRI, documentos que debían ser remitidos a ese H. Tribunal con el paquete electoral.
- e. Documento en que la Autoridad Municipal del Aguacate, certifica que la votación verdadera fue de 13 votos para el PRI y 22 para el PARM, y no 202 votos a favor del PRI como aparece en cómputo distrital.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que eran infundados los conceptos de reclamación debido a que los documentos enunciados eran ineficaces para demostrar las violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de dicha elección y el acta notarial contenía una declaración unilateral de una persona que ni siquiera acreditó tener la representación con que se ostentó y en tal declaración no aludía a arrebato de urnas, sino a haber entregado las urnas sin pedir recibo alguno y el notario no dio fe de haber presenciado tal hecho.

En relación con las constancias, no se demostraron los hechos que afirmaba el PARM, pues se trataba de afirmaciones generales e impersonales.

También se respondió que era intrascendente en el resultado de la elección el caso narrado en el inciso b, por tratarse de un solo voto y que respecto de la votación de 22 votos a favor del PARM y 13 a favor del PRI, carece de relevancia, puesto que independientemente que el suscriptor de tal constancia no acreditó ser autoridad electoral, el número de votos en caso que así se hubieran sufragado, no sería determinante en el resultado de la elección.

Concluyó diciendo que no se demostraron en el caso violaciones sustanciales durante el procedimiento y desarrollo del proceso electoral y no procedía la nulidad, toda vez que no correspondían las irregularidades al 20% de las secciones electorales.

Por lo anterior, se declaró infundado el recurso de reclamación.

Recurso de reclamación 5/79, interpuesto por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional (PAN), en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral el 18 de agosto de 1979, por la que declaró válidas las elecciones de diputados federales en el XXVII Distrito Electoral del Distrito Federal, con cabecera en la Ciudad de México y como diputados por dicho Distrito a la LI Legislatura Federal a Humberto Rodolfo Olguín Hermida y Miguel Ángel Gutiérrez Torres. El proyecto que aprobó el Pleno fue en el sentido de declarar infundado el recurso:

El 1° de julio de 1979 el PAN presentó recursos de protesta en algunas casillas instaladas en el XXVII Distrito Electoral del D.F., los cuales fueron resueltos por el Comité Distrital Electoral declarándolos infundados.

El 8 de julio de 1979 el PAN interpuso recurso de queja en contra de la resolución del Comité Distrital, alegando que:

1. En la preparación de la elección se violó la garantía de audiencia, en su perjuicio, toda vez que no se dio participación oportuna al Comisionado de su partido;
2. Sin justificación se hizo un sobretiro de cincuenta mil boletas electorales;
3. Sin causa justificada se realizaron los escrutinios y cómputos, en algunas casillas, en lugares distintos de los señalados;
4. La votación se recibió por funcionarios de casillas diferentes de los originalmente nombrados;
5. Se recibieron, fuera de padrón, votos en más de un 10% y en más del 20% de las casillas instaladas.

El 18 de agosto el Colegio Electoral lo desechó por improcedente, acreditando como diputados por el distrito electoral a los CC. Humberto Rodolfo Olguín y Hermida y Miguel Ángel Gutiérrez Torres, propietario y suplente, respectivamente.

El 30 de agosto el PAN interpuso recurso de reclamación y fueron remitidos tanto el escrito correspondiente, como los documentos e informes relacionados con la calificación de la elección a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

304

La Corte consideró que los conceptos de reclamación aducidos por el PAN eran ineficaces para tener por probada la existencia de violaciones substanciales en el proceso electoral y detalló una a una considerando que:

- a. El sobretiro de boletas electorales no era motivo de violación substancial ni mucho menos de nulidad de la elección, toda vez que hubiera sido necesario demostrar que dichas boletas se utilizaron para incrementar el número de votos a favor de algún candidato determinado, hecho que no se dio. Agregó que la simple existencia de boletas electorales en un número mayor del necesario pero sin que las mismas se utilicen para incrementar el número de votos recibidos en una o más casillas electorales, resulta intrascendente para el resultado de la elección y no constituye, en sí, una violación substancial en la preparación y desarrollo de la elección. Además se señala que el comisionado del PAN expresó su conformidad con el sobretiro, según se asentaba en el acta levantada por el Secretario del Distrito en comento, con fecha 30 de junio de 1979.
- b. Respecto a que no se le citó oportunamente al comisionado del PAN para que interviniera en la preparación de la elección, resultaba ineficaz para tener por demostrada la existencia de una violación substancial en el proceso electoral, en tanto que aún en el caso de que no se hubiera llamado oportunamente al comisionado de dicho partido, sino hasta el día 30 de mayo, tal omisión no resultaría trascendente para el resultado de la elección, sobre todo cuando el propio reclamante manifestó que a partir del 30 de mayo se dio a su comisionado la intervención correspondiente.
- c. Con relación a que los escrutinios y cómputos se realizaron en lugares distintos a los señalados, no se presentaron pruebas que demostraran que las violaciones fueran determinantes en el resultado de la elección, por lo que, concluyó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no constituyeron causa de nulidad. Por lo anterior, esta alegación se señaló infundada.
- d. Con referencia a la alegación en la que sostenía que el Colegio Electoral debió declarar nulas las elecciones en el XXVII Distrito Electoral Federal, en virtud de que en varias casillas se recibieron votantes fuera del padrón en más de un 10%, tampoco se presentaron pruebas de esta situación y el PAN únicamente presentó recursos de protesta en

34 casillas, por lo que no se dio la causa de nulidad que señalaba que la elección sería nula por alguno de los motivos señalados en el artículo 222, entre los cuales se encontraba que el número de votantes en listas adicionales excediera en un 10% al número de electores con derecho a votar en la casilla, para lo cual se debió haber realizado el recurso de protesta en 43 casillas, cuando menos, por ser esa cantidad el 20% de las 214 instaladas.

Por lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró infundado el recurso de reclamación interpuesto por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN en contra de la declaratoria emitida por el Colegio Electoral al calificar la elección de diputados federales por el XXVII Distrito Electoral Federal del Distrito Federal.

Recurso de reclamación 6/79, interpuesto por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional en contra del acuerdo tomado por el Colegio Electoral, relativa a la calificación de la elección de los diputados federales en el III Distrito Electoral en el estado de Nuevo León, con cabecera en Monterrey. El recurso se declaró infundado:

El 1º de julio de 1979, día de la elección, el PAN presentó recursos de protesta en varias de las casillas electorales, mismos que fueron desechados por improcedentes por los comités distritales electorales respectivos.

Asimismo, el PAN interpuso recurso de queja en contra de los resultados consignados en el Acta de Cómputo Distrital y el 27 de agosto de 1979, mismo que el Colegio Electoral declaró fundado en parte, para el único efecto de anular la votación efectuada en la casilla número 45, e improcedente, en relación con todas las demás causales en las que se fundaba la queja.

El 2 de septiembre, el PAN interpuso recurso de reclamación en contra de la resolución descrita anteriormente, recibiendo la documentación correspondiente la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 de septiembre. El PAN se quejó básicamente de que el Colegio Electoral no examinó todas las violaciones cometidas durante la preparación y desarrollo de la elección que fueron determinantes en el resultado de la misma, lo que dio lugar a que únicamente se decretara la nulidad de la votación de una casilla, cuando también se debieron haber nulificado, a juicio del PAN, las votaciones correspondientes a las casillas 1, 5, 10, 21, 27, 28, 35, 36, 40, 43, 45, 51, 51 bis, 56, 59, 59 bis, 60 bis1, 60 bis 2, 61, 66, 67, 82, 92 y 125 bis 1, en las que presuntamente se cometieron diversas infracciones a la LOPPE.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

306

La Corte, después de haber analizado detalladamente las constancias que integraban el expediente, concluyó que no se justificó la existencia de violaciones substanciales cometidas durante la preparación y desarrollo de la elección o en la calificación de la misma, por la falta de aportación de pruebas por parte del PAN, por lo que declaró que los conceptos de reclamación eran infundados.

La Corte respondió que era infundado, por falta de pruebas, que las violaciones que se aducían se hubieran cometido durante la preparación de la elección, así como la afirmación de que en las listas de funcionarios de las casillas electorales se omitió consignar el domicilio de éstos, y que algunos de los funcionarios no residían dentro del perímetro de la casilla en la que fueron nombrados. Además la Corte agregó que en el supuesto de que hubieran resultado ciertas las aseveraciones, no constituían violaciones trascendentales y graves que influyeran en el resultado de la elección y que, en su caso, dichas irregularidades hubieran estado consentidas por el PAN, al no haberlas recurrido en su oportunidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró infundadas todas y cada una de las aseveraciones que se continuaron enumerando, dando a cada una de ellas una explicación del porqué y procedió a declarar infundado el recurso de reclamación que hizo valer el PAN en contra de la calificación de las elecciones relativas al III Distrito Electoral Federal del Estado de Nuevo León.

Para la elección federal celebrada en 1982, algunos de los recursos de reclamación electoral que se interpusieron fueron:

Recurso de reclamación electoral 2/82, promovido por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Social Demócrata (PSD), en contra de las declaratorias del Colegio Electoral, al calificar la elección del 4 de julio de 1982, de diputados federales por los sistemas de mayoría relativa de diversos distritos electorales y de representación proporcional y en contra de la negativa del registro definitivo al partido recurrente. Este recurso se desechó por improcedente.

Por escrito fechado el 31 de agosto, el ingeniero Luis Sánchez Aguilar, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Socialdemócrata interpuso un recurso de reclamación en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral para resolver en la calificación de la elección por mayoría relativa de los Distritos de las siguientes entidades federativas:

Entidad	Distritos
Coahuila	II
Chiapas	V
Distrito Federal	I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX, XI, XIII, XV, XVI, XVII, XIX, XXI, XXIII, XXIV, XXV, XXVII, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXVI, XXXVIII
Jalisco	III
Nuevo León	I, II, III, IV, VII, VIII, IX, X, XI
Estado de México	XI
San Luis Potosí	I, VI
Sonora	I, II, VI
Veracruz	XV
Tamaulipas	III
Yucatán	IV

Así como también para resolver la calificación de la elección de diputados de representación proporcional en las cuatro circunscripciones y la negativa de registro definitivo de su partido como consecuencia de esa declaratoria, solicitando se mantuviera su registro condicionado.

En este escrito se acusaba al gobierno de haber vulnerado la garantía de la plena participación violando la LOPPE y de haber presionado a los miembros de la Comisión Federal Electoral para cancelar ilegalmente 41 candidaturas del PSD sin la substitución ni publicación correspondiente y de haber ordenado a su comisionado en la misma Comisión divulgar falsamente que los votos al PSD y sus candidatos serían nulos el 4 de julio. Se agregó en el escrito que

...el PRI-Gobierno orquestó, orientó, indujo e inclusive financió campañas nacionales con el objeto de hacer creer al electorado que el PSD no participaría en las elecciones federales de 1982, por un lado, y por el otro para desprestigiar al candidato presidencial del PSD...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación desechó por improcedente el recurso de reclamación en comento, debido a que se interponía contra la negativa de registro definitivo del PSD, toda vez que además de que este recurso no procede en su contra por no ser una resolución sobre la calificación de la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, no se demostró que el

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

308

Colegio Electoral emitiera ese acto. También consideró que se debía desechar por improcedente el recurso de reclamación por cuanto se interponía en contra de las declaratorias emitidas por el Colegio Electoral al calificar las elecciones de diputados federales por los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional en los distritos electorales y circunscripciones plurinominales por no haber combatido las supuestas violaciones oportunamente, sin haber omitido ninguna instancia ante los organismos electorales competentes, por lo que el reclamante debió haber demostrado que interpuso recursos de protesta, revocación, revisión y queja y únicamente demostró haber interpuesto los siguientes:

Entidad	Distritos	Recurso interpuesto
Coahuila	II	Queja
Distrito Federal	I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX, XI, XIII, XV, XVI, XVII, XIX, XXI, XXIII, XXIV, XXV, XXVII, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXVI, XXXVIII	Queja
Jalisco	III	Queja
San Luis Potosí	I, VI	Queja
Sonora	I, II, VI	Queja
Veracruz	XV	Queja
Yucatán	IV	Queja
Chiapas	V	Protesta y Queja
Nuevo León	I, III, IV, VII, VIII, IX, X, XI	Protesta y Queja
Nuevo León	II	Protesta, Queja y Revocación
Estado de México	XI	Ninguno
Tamaulipas	III	Ninguno
Yucatán	IV	Ninguno

Así, por no haberse satisfecho los requisitos necesarios para la procedencia del recurso de reclamación, se desechó el 15 de octubre de 1982.

En la elección de 1985 para diputados federales fueron promovidos los siguientes:

Recurso de reclamación electoral (varios) 31/85, interpuesto por Bernardo Bátiz Vázquez, en representación del Partido Acción Nacional (PAN), como Secretario General del mismo y Fernando A. Guzmán Pérez, candidato a diputado federal propietario por el III Distrito Electoral del estado de Jalisco, mismo que se declaró infundado:

El PAN presentó recurso de protesta en las casillas 46, 48, 49, 49^a, 60 y 62, por considerar que existieron irregularidades al recibir la votación, mismo que fue desechado por el Comité Distrital Electoral en su sesión de 14 de julio de 1985 por no haber sido planteado conforme a derecho y no haber exhibido pruebas para acreditar los hechos.

El mismo 14 de julio de 1985, el PAN interpuso recurso de queja por dos agravios.

- i. la alteración del Padrón Electoral del III Distrito de Jalisco, alegando que fue inflado con 9,663 electores inexistentes cuyas claves de elector iniciaban con "28";
- ii. la designación de auxiliares del Comité Distrital Electoral sin la aprobación expresa de dicho Comité del III Distrito del Estado de Jalisco, que impidieron y bloquearon la labor de los representantes del PAN en las casillas el 7 de julio de 1985, día de la elección.
- iii. *Ad Cautelam*, y solo para el caso de que el recurso de queja no hubiera sido declarado procedente por los agravios anteriores, el PAN solicitó también la inelegibilidad de María Esther de Jesús Sherman Leño del PRI, en virtud de que dicha persona era diputada suplente por el V Distrito en la L Legislatura de Jalisco hasta el 31 de enero de 1986.

Este recurso fue declarado improcedente.

El 2 de septiembre de 1985, se presentó el escrito por el que Bernardo Bátiz Vázquez, en representación del Partido Acción Nacional, como Secretario General del mismo y Fernando A. Guzmán Pérez, candidato a diputado federal propietario por el III Distrito Electoral del estado de Jalisco, interpusieron el recurso de reclamación en contra de la declaratoria del recurso de queja mencionado anteriormente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que los conceptos de reclamación aducidos por el PAN eran ineficaces para tener por demostrada la existencia de violaciones sustanciales en el proceso electoral. En cuanto a la alteración del padrón electoral con 9,663 electores inexistentes, a pesar de la fe de hechos notarial ofrecida como prueba, no

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

310

podía considerarse probado el hecho, pues no se demostró que los nombres de esos ciudadanos fueran tomados de la lista nominal de electores que tenían las mesas directivas de casillas el día de la elección y el no haber usado la aclaración de las listas el quejoso en los plazos señalados, probaba que no había habido las anomalías que señalaba o que no era sustancial ni determinante para constituir causa de nulidad de la elección. Asimismo, el PAN no acompañó a su escrito de reclamación prueba alguna tendiente a demostrar lo anterior ni obraba en el expediente que la Cámara de Diputados hubiera remitido la escritura notarial que contenía la fe de hechos referida, ante lo cual la Suprema Corte consideró que se encontraba imposibilitada para analizar si existieron o no las violaciones alegadas, por lo que no se acreditó tal hecho.

Por lo que se refería a que para el proceso electoral se designaron auxiliares sin autorización expresa del Comité Distrital, se consideró que si bien era facultad de los Comités Distritales nombrar a los auxiliares que fueran necesarios para el ejercicio de sus funciones, también lo era que la designación de auxiliares efectuada por instrucciones de la Comisión Local Electoral únicamente constituye vicios de forma en la designación y no una violación sustancial en la preparación y desarrollo de la elección, por lo que la votación fue recibida por el personal legalmente designado por el Comité Distrital Electoral y dicho concepto de reclamación resultó ineficaz para determinar que el proceso electoral relativo estaba viciado de nulidad.

Con relación a la solicitud de inelegibilidad de María Esther de Jesús Sherman Leaño del PRI, en virtud de que dicha persona era diputada suplente por el V Distrito en la L Legislatura de Jalisco hasta el 31 de enero de 1986, la Corte consideró que si bien la ley disponía que los diputados de las legislaturas locales no eran elegibles para diputados federales durante el periodo de su encargo, tal disposición debía entenderse referente a los diputados propietarios o a aquellos diputados suplentes que se encontraran en funciones ante la ausencia del propietario, en virtud de que eran ellos los encargados de la función legislativa y en la constancia expedida por el Congreso de Jalisco el 18 de julio de 1985 se advertía que si bien la candidata a diputada propietaria que obtuvo la constancia de mayoría en la elección del 7 de julio en el III Distrito Electoral de ese estado, había sido electa diputada suplente del Congreso del mismo, para el periodo 1983-1985, también lo era que ésta, hasta el día de la fecha de la constancia, no había sido llamada para

ocupar el cargo de diputada y, por lo tanto, resultaba obvio que al no haber estado en funciones de diputado local, no se encontraba dentro de la causa de inelegibilidad que se argumentaba.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar infundado el recurso de reclamación que hizo valer el PAN en contra de la calificación de las elecciones a diputados federales por mayoría relativa del III Distrito Electoral Federal de Jalisco.

Recurso de reclamación electoral 32/85, interpuesto por Bernardo Bátiz Vázquez, secretario general del Partido Acción Nacional (PAN) y Guillermo Luján, candidato a diputado federal por el VII Distrito Electoral del estado de Chihuahua, contra la resolución del Colegio Electoral que dictó dicha Cámara por el que declaró diputados por ese distrito, de acuerdo a las votaciones del 7 de julio de 1985, a los CC. Doroteo Zapata García y Felipe de Jesús Fierro, como propietario y suplente respectivamente y que acuerda la improcedencia del recurso de queja interpuesto por el PAN, mismo que se declaró infundado:

Bernardo Bátiz Vázquez, secretario general del Partido Acción Nacional y Guillermo Luján, candidato a diputado federal por el VII Distrito Electoral del estado de Chihuahua interpusieron recurso de reclamación en contra de la resolución que dictó el Colegio Electoral en su sesión del 23 de agosto de 1985 en la que otorgó el carácter de diputados electos por el VII Distrito Electoral Federal de Chihuahua a los señores Doroteo Zapata García y Felipe de Jesús Fierro, propietario y suplente respectivamente, del PRI.

En su escrito, el PAN declaraba que el resultado del cómputo de la votación dada a conocer habían sido 27,740 votos para el PAN y 31,786 para el PRI, mientras alegaba que las actas finales de escrutinio y computación de la elección para diputados federales por mayoría relativa, el resultado era 35,030 para el PAN y 28,684 para el PRI, supuestamente debido a que estaban falsificados los originales y algunas copias de las actas finales de escrutinio y computación, en concreto las de las casillas 62, 62-A y 83-A del municipio de Chihuahua; 4 del municipio de Aquiles Serdán; 3, 4, 5, 6-A, 7, 9, 10, 12, 13 y 16 del municipio de Aldama; 1 y 3 del municipio de General Frías; 3, 12-C, 15, 17 y 19 del municipio de Meoqui y agregaban que la falsificación alcanzaba lo mismo a números que a firmas de funcionarios y representantes de partidos políticos. El PAN denunció estos hechos ante la Procuraduría General de la República.

El 15 de julio el PAN interpuso recurso de queja impugnando el cómputo de los resultados correspondientes a 8 casillas que no fueron contabilizadas

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

312

por el Comité Distrital Electoral y la anulación de 14 casillas cuyos resultados sí fueron computados en perjuicio de este partido.

Por su parte, el PRI interpuso recurso de protesta en las casillas 10, 12, 12-A, 27, 28, 40-A, 40-B y 44 del municipio de Chihuahua, alegando que se habían visto varios jóvenes vestidos de azul y blanco, por lo que presumían que eran del PAN y como estaban hablando con la gente que formaba fila para votar, los priistas suponían que esos jóvenes estuvieron intimidando a la gente para votar por el PAN, presentando algunas actas de hechos notariales como prueba en las que se señalaba que las “brigadas juveniles para la vigilancia del voto”, portando propaganda política y distinguidos por colores rosa mexicano o naranja fosforescente incitaban a los votantes a emitir su voto a favor de Acción Nacional, y en donde se presentaban también algunas acusaciones y manifestaciones bajo protesta de decir verdad ante notario público en este mismo sentido, entre otros hechos, lo que resultó la anulación de la votación en 8 casillas que perjudicó al PAN.

El PAN también señaló que en 21 casillas se hicieron nuevas actas de escrutinio con resultados contrarios a las actas auténticas, resultando falseadas 16 y otras 16 correctas aunque no contaba con pruebas de ello.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró infundados los conceptos de reclamación expresados por el PAN debido a que la resolución emitida por el Colegio Electoral en la que se consideró correcto el proceder del Comité Distrital al no computar la votación recibida en las casillas 10, 12, 12-A, 27, 28, 40-A, 40-B y 44 del municipio de Chihuahua, así como del examen de la resolución que dictó el propio Comité Distrital al resolver los recursos de protesta interpuestos por el PRI, se advirtió que para nulificar la votación recibida en esas casillas no sólo se tomaron en cuenta las actas notariales que contenían ratificación de firmas de escritos privados, sino una acta notarial en la que el licenciado Arturo Calderón Trueba, notario público número 10 del Distrito de Morelos de la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, daba fe de hechos de los sucesos irregulares.

Por lo anterior, y por no ser únicamente actas notariales que contenían ratificación de firmas de escritos privados las que motivaron el que no se computara la votación recibida en las referidas casillas y por obrar en el expediente electoral un escrito suscrito por la secretaria de la casilla 10 en el que, en ejercicio de sus atribuciones, informaba al Presidente del comité distrital que elementos del PAN, en vehículos con los emblemas de ese partido, hacían

proselitismo entre los votantes, influyendo de esa manera en la emisión de su voto, se declaró infundada la alegación sobre el particular.

Respecto de la segunda alegación, que también se declaró infundada, se señaló que, independientemente de que del análisis del expediente electoral se apreciaba que las casillas impugnadas mediante el recurso de queja fueron 14 y no 16, el Colegio Electoral obró correctamente al considerar que el Comité Distrital estuvo en lo justo al computar la votación recibida en esas casillas, por coincidir las actas de los paquetes electorales con las que obraban en poder de dicho Comité Distrital. Así, aunque las copias de las actas que los partidos políticos recababan al concluir el escrutinio contenían diferencias con las del paquete electoral y las del Comité Distrital, esa circunstancia, según el criterio de la Corte, no traía como consecuencia la nulidad de la votación recibida, a menos que, de manera fehaciente, se hubiera demostrado la falsificación de las mismas, por lo que se consideró que el PAN carecía de razón para pretender la anulación de la votación obtenida en las mencionadas casillas.

Por último, la tercer alegación formulada por el PAN también se consideró infundada, en razón de que, además de que las actas contenidas en los paquetes electorales correspondientes a las casillas 3, 4 y 5 del municipio de Aldama y 3 y 15 del municipio de Meoqui, coincidían con las correlativas que obraban en poder del Comité Distrital y no se demostró su falsificación y únicamente el PAN presentó declaraciones de hechos aceptando irregularidades por parte de los funcionarios de casilla, mismas que fueron contrarrestadas con una declaración de los mismos funcionarios ante la licenciada Ofelia Matilde de Bravo González, juez menor mixto de Chihuahua y en funciones de notario público por ministerio de ley, en la que consta que fueron presionados por miembros del PAN y amenazados los miembros de su familia para declarar lo que quedó asentado en las actas notariales levantadas con anterioridad y que estas declaraciones las hicieron sin tener datos oficiales a la vista y que los únicos que podían manifestar con seguridad era que el PRI ganó por muchos votos en las 3 casillas en las que ellos intervinieron.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación agregó que aun cuando las declaraciones hechas ante fedatario público por los funcionarios de las casillas mencionadas anteriormente, del municipio de Meoqui surtían plenos efectos legales, tal circunstancia no afectaba de manera determinante el resultado de la elección, ya que aun cuando no se hubiera computado la votación recibida en esas casillas, el triunfo hubiera correspondido al PRI, toda vez que el resultado

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

314

de la votación asentado en el acta del paquete electoral y en la que obraba en poder del Comité Distrital fue de 20 para el PAN y de 1,160 para el PRI.

Por todo lo anterior, se declaró infundado el recurso de reclamación que hizo valer el PAN en contra de la calificación de la elección de diputados federales por el sistema de mayoría relativa en el VII Distrito Electoral Federal del Estado de Chihuahua.

Esta ley estableció a manera de principio, que los medios de impugnación y los recursos establecidos por la Ley se entenderían sin perjuicio de la facultad soberana de las cámaras del Congreso de la Unión para llevar a cabo la calificación de la elección de sus miembros.

Por otra parte, desaparece el sistema abierto de impugnación.³²

La reforma política planteó cambios en el procedimiento de calificación de las elecciones legislativas de manera que dicha atribución de las cámaras no fuera facultativa, sino que el examen sobre la validez de la elección de los legisladores estuviera sujeto a un control de la legalidad, con la intervención de la Corte, tanto en el proceso electoral mismo como en la calificación que emitiera el Colegio Electoral de cada Cámara.

En 1980 se hacen algunas modificaciones de menor importancia, que se refirieron a detalles del proceso electoral.

La segunda revisión y modificación se publicó el 6 de enero de 1982. Esta revisión incluyó múltiples artículos para perfeccionar muchos más detalles del proceso electoral:

Así, también se agregó que contra los actos preparatorios del proceso electoral los ciudadanos, candidatos, partidos políticos, asociaciones políticas o sus representantes, podrían hacer valer, según el caso, la *aclaración* o la *inconformidad*, señalando que:

La aclaración procede en los siguientes casos:

- a. En contra del Registro Nacional de Electores, cuando la lista nominal de electores fijada contenga la inclusión de personas fallecidas, incapacitadas o inhabilitadas, y tendrá por efecto su exclusión en caso de que se acredite que se encuentran en dichas condiciones, en los términos del artículo 151 de esta Ley.

³² Franco González Salas, Fernando J., *op. cit.*, pp. 18-26.

- b. Cuando las listas nominales básicas y complementarias sean omisas, y el impugnante solicite la inclusión de algún ciudadano que, de tener derecho a ella, será incluido conforme a lo previsto por el propio artículo 151 de la Ley. La aclaración se pedirá por escrito dentro del término que la Ley establece para que dichas listas se encuentren exhibidas, y se resolverá por la delegación distrital del Registro Nacional de Electores respectiva.
- c. El ciudadano al que le sea negado su registro o quien sea excluido del padrón electoral por cancelación de su inscripción en el Registro Nacional de Electores, podrá solicitar por escrito la aclaración a la negativa o exclusión, en los términos de los artículos 132 y 143 de esta Ley.

En caso de desestimación de la aclaración solicitada por el Registro Nacional de Electores o sus organismos, podrá impugnarse la resolución que se dicte mediante la inconformidad que se presentará en los términos del artículo siguiente.

La inconformidad procede:

a) Ante el Registro Nacional de Electores, en contra de las resoluciones dictadas a las aclaraciones hechas valer por los interesados en los términos del artículo anterior.

Deberá interponerse por escrito, en un término de cuarenta y ocho horas, acompañándose las pruebas necesarias para acreditar los extremos de la inconformidad y resolverse dentro de un término de cinco días.

b) Ante el comité distrital electoral correspondiente, en los casos previstos en el artículo 106 de esta Ley.

Asimismo, se limitan los recursos que pueden ser interpuestos en contra de organismos electorales o sus dependencias a: *protesta, revocación, revisión y queja*.

Se reformó también la parte relativa a la facultad de investigación de la Corte quedando como sigue:

Contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, sólo procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los medios de impugnación y recursos establecidos en este capítulo, se entienden sin perjuicio de la facultad soberana de las Cámaras del Congreso de la Unión para llevar a cabo la calificación de la elección de sus miembros.

Recurso de reclamación electoral 33/85, promovido Bernardo Bátiz Vázquez, Secretario General del Partido Acción Nacional (PAN) contra la califi-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

316

cación del Colegio Electoral de la elección de diputado federal por el IV Distrito Electoral del estado de Baja California. Se tuvo por infundado.

En las elecciones del 7 de julio de 1985 el PAN registró como candidato de Baja California con cabecera en Mexicali a los señores Rafael Gilberto Morgan A. y Manuel Figueroa Arteaga, propietario y suplente respectivamente.

Por escrito de 10 de julio, el comisionado propietario del PAN ante el IV Comité Distrital Electoral de Baja California, señor Austreberto Córdova Villa Escusa, compareció a la sesión de cómputo distrital, donde pidió se substanciara conforme a la ley el recurso de protesta con base en irregularidades ocurridas en 39 casillas instaladas para la votación celebrada el 7 de julio de 1985. Sin embargo, dicho recurso fue desechado por improcedente.

El PAN interpuso otro recurso de queja ante el resultado obtenido en contra de los resultados en el acta de cómputo distrital y de la constancia de mayoría, mismo que fue resuelto por el Colegio Electoral el 20 de agosto, declarándolo improcedente por extemporáneo, contrario a lo que sostenía el PAN falsamente, y válidas las elecciones de diputados federales efectuadas en el IV Distrito Electoral Federal del estado de Baja California, y como diputados por dicho distrito a la LIII Legislatura Federal a los CC. Margarita Ortega Villa y Enrique Orozco Palomera, propietario y suplente, respectivamente.

El PAN pretendía que, aún cuando la queja fuera extemporánea, el Colegio Electoral oficiosamente estudiara todos los argumentos planteados para poder calificar la elección, sin embargo es necesaria la impugnación de los actos que se estimen contrarios a derecho para esto.

Inconforme con lo anterior, Bernardo Bátiz Vázquez, Secretario General del PAN, interpuso recurso de reclamación, mismo que fue remitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien lo consideró infundado.

8. Antecedentes del Código Federal Electoral

Pasadas las elecciones de 1985 y como resultado de la serie de impugnaciones realizadas por los partidos de oposición, el presidente Miguel de la Madrid decidió abrir el debate sobre la normatividad de la legislación electoral.

Cabe destacar que entre las propuestas de modificación que se hicieron en 1985 estuvo la de modificar la estructura de la Cámara de Senadores. Prácticamente todos los partidos de oposición y algunos miembros del PRI, se declararon por introducir modificaciones sustanciales en el Senado, desde

ampliar el número de miembros e introducir la representación proporcional, hasta desaparecerlo. Al final, la propuesta del presidente no recogió ninguna modificación en su estructura, aunque sí introdujo un cambio importante: la vuelta a la elección de los senadores, por mitades, cada tres años.

Se realizaron audiencias públicas en las que se presentaron diversas e interesantes propuestas y finalmente el presidente envió a la LIII Legislatura una iniciativa de reforma constitucional en la materia, y un nuevo Código Federal Electoral que sustituyó a la LOPPE, mismas que fueron aprobadas en diciembre de 1986. Las reformas constitucionales de 1986 modificaron los artículos 52, 53, 54, 56, 60, 65, 66, 69, 77, 106, 107 y 123. Con estas reformas se estableció la rectoría del Gobierno Federal en materia de organización de las elecciones, con la corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos. En México todavía se continuaba con un sistema mixto de administración de las elecciones, sin embargo, a partir de este momento, se modificó el sistema orgánico electoral del país, al instituirse un órgano jurisdiccional autónomo y especializado, el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, independiente de cualquier poder.³³

Entre los cambios más importantes, encontramos que el artículo 56 reformó la composición y renovación de la Cámara de Senadores; el artículo 60 se reformó para cambiar la calificación de las elecciones de Diputados y Senadores; el 65 habla de las sesiones ordinarias; el 66 de la prórroga de las sesiones ordinarias; el 69 de la apertura de sesiones ordinarias; y el 77 de las facultades que desempeña una cámara sin la intervención de la otra. Sin embargo, las reformas que en este tema nos interesan, derogaron el recurso de reclamación, y elevaron a rango constitucional la obligatoriedad del contencioso electoral federal al decir que

...la Ley establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustarán a lo dispuesto por la Constitución y las Leyes que de ella emanen e instituirá un Tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley; las resoluciones del Tribunal sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la

³³ Alanis Figueroa, María del Carmen, *Derecho Electoral Mexicano*, 2006, México. http://www.ccm.itesm.mx/dhcs/foto/archivos/4_5.pdf.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

318

calificación de las elecciones, todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

El nuevo Código Federal Electoral introdujo algunos cambios con relación a la LOPPE: se suprimió el registro condicionado, permitió las coaliciones y los frentes electorales y precisó el acceso a los medios de comunicación y recursos económicos; incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200, conservando en 300 el número de los diputados uninominales y, como ya se mencionó, dispuso la renovación del Senado por mitades cada tres años.³⁴ Además, permitió, a diferencia de la ley electoral anterior, que el partido mayoritario participara en la distribución de diputados proporcionales en la Cámara de Diputados, aunque con la limitación de no pasar de 350 curules lo que equivalía al 70% de los asientos. Otras novedades fueron la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral,³⁵ que sustituyó las competencias que en esta materia había otorgado a la Suprema Corte de Justicia la ley anterior, y una serie de disposiciones para dar mayor participación a los partidos y a la sociedad en organismos electorales y en el proceso de preparación de elecciones, así como la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En este contexto, se crea el Código Federal Electoral el 12 de febrero de 1987.³⁶

³⁴ Cámara de Diputados LIX Legislatura. Nuestro siglo - De la Reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral. Los Sentimientos de la Nación, Museo Legislativo. www.camaradediputados.gob.mx.

³⁵ En el capítulo VI de esta obra se revisa la historia del Tricoel, el Trife y el TEPJF.

³⁶ *Vid.* Anexo III.

Capítulo cuarto

La vida política en México y la evolución de la justicia electoral en los últimos veinte años



■ La vida política en México y la evolución de la justicia electoral en los últimos 20 años

En México la vida parlamentaria y electoral que existe desde hace tanto tiempo se percibe y entiende ligada estrechamente a la historia del Estado y al Estado. Por supuesto la misma perspectiva exige el análisis de etapas anteriores. Sin el estudio del Estado es imposible la comprensión de los partidos políticos.

Pablo González Casanova,

El Estado y los partidos políticos en México

321

I. Introducción

Durante el siglo XX México sufre los más profundos cambios políticos y democráticos consolidándose como una república representativa, democrática federal. Como se señaló en el capítulo anterior, desde 1821 y hasta el porfiriato, en el país no se había desarrollado una cultura política basada en la democracia y en el respeto a las instituciones; la violación y manipulación de las leyes y las constituciones fue una constante durante este último periodo, y la sociedad mexicana poco o nada podía hacer para remediarlo. Solo hubo algunos intentos, pero fueron reprimidos en esa época. El Partido Nacional Antirreeleccionista nacido en 1910 fue el primer gran intento pacífico del siglo XX, pero también fue aplastado. No por nada a partir de la Revolución Mexicana de 1910 comienza la verdadera lucha por defender el sufragio efectivo, origen del movimiento maderista contra el régimen de Díaz. Pero no debe creerse que eso

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

322

sólo ocurrió hace casi un siglo y que luego de la lucha armada México entró en la senda de la libertad. Soledad Loaeza señala muy bien que “la democracia fue durante la mayor parte del siglo XX un proyecto”,¹ fue una meta que se intentó alcanzar a través de un largo camino.

En México, como señala Lorenzo Meyer,

El proceso político más importante, el que sistemáticamente puso al sistema en tensión, fue el de la elección presidencial. Y fue precisamente en esas ocasiones donde se pudieron apreciar las características fundamentales del sistema político mexicano. En los sistemas de pluripartidismo real los conflictos políticos entre grupos y clases se dan abiertamente y a través de los partidos; los medios de información siguen de cerca el proceso y el público conoce cuando menos las líneas generales de disputa y es en función de ellas que toma la decisión de a quién va a respaldar con su voto.²

No olvidemos que después de la Revolución Mexicana y durante varios quinquenios se dio la “dificultad para institucionalizar la transferencia del poder, pues esta había constituido el mayor factor de inestabilidad política”,³ durante el periodo en que Plutarco Elías Calles (el maximato) sentó las bases para crear el partido aglutinante de las diversas fuerzas políticas del momento (el partido oficial), y más tarde con Lázaro Cárdenas del Río se establecen ciertas reglas para “minimizar la posibilidad de nuevas luchas internas violentas como las que habían tenido lugar en el pasado inmediato”.⁴ El Partido Oficial desde su creación desde el gobierno, monopolizó el poder en el mismo momento de su formación y hasta finalizar el siglo XX, al grado que “todos los

1 Loaeza, Soledad, “Elecciones y partidos en México en el siglo XX”, *Gran historia de México ilustrada*, tomo V, *El siglo XX mexicano*, España, Planeta De Agostini, 2004, p. 81.

2 Meyer, Lorenzo, *De la estabilidad al cambio, Historia General de México*, versión 2000, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2002, 1104 p. con ilustr. y mapas, p. 918.

3 *Ibidem*, p. 910.

4 *Ibidem*.

LA VIDA POLÍTICA EN MÉXICO Y LA EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

323

presidentes elegidos desde 1929 fueron miembros de ese partido, el que hasta 1985 tenía mayoría de representación en el poder legislativo y en los gobiernos de los estados, en las legislaturas locales y en los municipios”.⁵

Lo que se va a destacar es que la sociedad podía participar en la política a través de los partidos políticos, pues para las democracias occidentales, los partidos políticos son los más importantes medios de expresión de las inquietudes y anhelos de la opinión pública. Son, por así decirlo, los canales naturales de comunicación entre gobernantes y gobernados. Su existencia es vital para que pueda existir un régimen democrático. “Son las agrupaciones de personas que, con distinto ideario unas de otras, sostienen opiniones políticas que pretenden hacer prevalecer a efectos de la orientación y de la gobernación del Estado”.⁶

El sistema de partidos políticos surge como una necesidad de los ciudadanos por asociarse libremente y participar en las decisiones fundamentales del gobierno. El sistema democrático de nuestro país, se considera partidista, es decir, existen varios partidos políticos que postulan a un candidato a un puesto de elección popular, lo que conlleva a un pluripartidismo, del cual gozamos en la actualidad pero que ha requerido de muchas décadas de esfuerzo, de muchos hombres que han organizado a sus correligionarios en partidos políticos para participar en la toma de decisiones que incidan en la vida del país.

Los partidos políticos, tal como hoy los conocemos, debieron su nacimiento a la democracia constitucional, porque sólo ella pudo asegurarles el mínimo sustento de libertad de asociación y de expresión de ideas, necesario para su existencia y desenvolvimiento. En la actualidad, los partidos políticos son agrupaciones de ciudadanos cuyo fin inmediato es el acceso al poder

⁵ Loeza, *op. cit.*, p. 82. Señala la autora que la prolongada permanencia del partido en el gobierno se “justificó como una situación transitoria pero necesaria para garantizar la estabilidad política que demandaba el crecimiento económico”, pues en la memoria colectiva estaban presentes las guerras posrevolucionarias por el poder, a lo cual se sumaba la escasa participación política de la sociedad en la primera mitad del siglo XX.

⁶ Osorio, Manuel, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Claridad, Argentina, 1984.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

324

político y el ejercicio del mismo para establecer y defender un orden público que responda a las convicciones de los asociados de dichos partidos.

En cuanto a su funcionamiento, en la actualidad los partidos políticos adoptan procedimientos similares, que van desde el funcionamiento en redes de organizaciones locales, llamadas organizaciones de base o comités de base, que sirven para reclutar miembros y señalarles su lugar para la lucha política, hasta la convención nacional del partido, cuando se trata de partidos democráticos, o la reunión del comité central, cuando son autoritarios. De importancia decisiva es también el elemento ideológico del partido, que se manifiesta en su programa político e ideario, y se concreta en cada campaña electoral, en una plataforma de acción política inmediata. En esto, claro está, difieren radicalmente los partidos políticos democráticos, que llegan a formar su programa político, después de una libre discusión y votación por parte de sus miembros, y los autoritarios, que imponen de manera dogmática su ideología.

Los partidos políticos se pueden dividir no solo por sus programas sino por su temporalidad, pues los hay coyunturales y permanentes. Generalmente los coyunturales se formaron como resultado de desprendimientos del grupo en el poder, promovidos por alguna personalidad notable que buscaba la presidencia.

Los permanentes, en cambio, se originaron básicamente como resultado de la maduración de corrientes ideológicas más acabadas. Ahora bien, esto no quiere decir que no existieran partidos políticos que combinaran las características de ambos.

Es pertinente señalar una cita del autor Pablo González Casanova:

El sistema de partidos en México y su vinculación a la historia del Estado mexicano corresponden a un proceso universal en el que se dan dos fenómenos parecidos: el de un partido único o predominante en las naciones de origen colonial, y el del partido del Estado, el partido del bloque hegemónico y su gobierno. Ambas características se dan en México, donde no existe un partido único, sino un partido predominante, y donde éste es el partido del Estado. El movimiento histórico y político que lleva a la construcción del sistema se inscribe en el movimiento más complejo del desarrollo de los sistemas políticos en los antiguos países coloniales, hoy depen-

LA VIDA POLÍTICA EN MÉXICO Y LA EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

dientes, donde la construcción del Estado y la nación domina al sistema político.⁷

325

1. Creación de los partidos políticos

La creación de los partidos políticos modernos tiene que ver estrechamente con el perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa y con el desarrollo de los sistemas electorales y de la práctica política en los modelos democráticos a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Es preciso puntualizar que las asociaciones que pueden ser consideradas partidos en el estricto sentido surgen cuando el sistema político ha logrado un grado determinado de autonomía estructural, de complejidad interna y de división del trabajo, que implican, por un lado, un proceso de decisiones políticas en las que participan más integrantes del sistema, y por el otro, que en estos partidos estén considerados los representantes de aquellos a quienes remiten las decisiones políticas (es decir, a los ciudadanos). De aquí se desprende que en la noción de la creación de un partido entren todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que surgen en el momento en que se le reconoce al pueblo, teórica o prácticamente, el derecho de participar en la gestión del poder político que se asocia con esta mira.⁸

Cuando se crean estas formas de organización para la participación fundamentalmente política de la sociedad, sirven como medio para canalizar todo tipo de demandas de esa misma sociedad hacia su gobierno, por lo que podemos afirmar que se moviliza a los ciudadanos, y vía las elecciones hacen posible la conformación de un gobierno mediante un proceso socialmente reconocido; los partidos políticos en las sociedades democráticas también fueron creados para funcionar como depósitos de las diversas concepciones filosófico-políticas de los ciudadanos, permitiendo que distintos grupos sociales se incorporen al sistema político y expresen sus necesidades, participando de esa manera en la formación de las decisiones políticas.⁹

⁷ González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México (Ensayos)*, 7ª reimp., México, Ediciones Era, 2002, Colección Problemas de México, p. 97.

⁸ Oppo, Anna, "Partido político", en Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1982, pp. 1153 y ss.

⁹ Cárdenas García (1996) y Sartori (1980), Capítulo I. *Sistema de partidos*.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

326

2. Relevancia de los partidos políticos en la justicia electoral



No podría entenderse la evolución de la justicia electoral, sin la intervención propia de los partidos políticos, a la que envuelve. Estas asociaciones revisten de una enorme importancia para nuestra justicia en materia electoral, ellos, son los que van consolidando en los diferentes órganos colegiados, y en la titularidad de los poderes encomendados por los ciudadanos, y que forman parte del Estado, las decisiones fundamentales en torno a las instituciones democráticas, y en el caso de las instancias resolutoras de carácter electoral, las leyes que han de regir su existencia y sus atribuciones.

Desde los partidos políticos, en las instancias de gobierno, se va consolidando la evolución de la justicia electoral, primeramente con la atribución que otorga la reforma constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conocer sobre el recurso de reclamación respecto a la calificación de las elecciones federales por parte del Colegio Electoral, posteriormente mediante la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, para luego reformar su existencia en 1990, con la conformación del Tribunal Federal Electoral, y por último como actualmente funciona, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mismos a los que se hará referencia en el siguiente capítulo.

3. Proceso de reforma política constitucional de renovación de las instituciones democráticas

Resulta prácticamente imposible hablar en nuestros días de Gobierno sin aludir a los partidos políticos. De hecho se puede afirmar que los partidos políticos son instituciones fundamentales para el desarrollo del sistema demo-

LA VIDA POLÍTICA EN MÉXICO Y LA EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

327

crático. Estructuran y transmiten la opinión pública, comunican demandas a los poderes públicos, propician el control público del poder político y la influencia de los ciudadanos en las decisiones públicas, protagonizan el reclutamiento de las elites dirigentes, colaboran a la integración y legitimación del sistema político en su conjunto o canalizan las protestas contra un sistema político determinado que a veces pretenden derrocar.

Los partidos son conductos de mediación porque, como ya se mencionó, ponen en contacto a los ciudadanos dispersos con las instituciones del Estado, son elementos organizativos que logran trascender la atomización de la vida social, y a través de ellos se expresa la contienda entre los diversos diagnósticos y propuestas que existen en la sociedad.

“Los partidos políticos, en lo fundamental, son los constructores de los regímenes democráticos, ya que el estado moderno es un estado de partidos”,¹⁰ ello es así por el lugar central que ocupan no sólo son la integración de los órganos de representación, sino también por sus funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil.

En este sentido, los partidos son los principales aglutinadores de los intereses sociales, que son puestos en juego en la contienda por el poder político por medio de la competencia electoral, escenario en el que proponen programas e ideologías a los ciudadanos, articulan los intereses sociales con las finalidades estrictamente políticas para el funcionamiento y la legitimación del sistema político; en concreto, permiten la formación de gobiernos, tarea que por ley sólo ellos pueden realizar en los sistemas democráticos modernos. De esta manera los partidos políticos son las “organizaciones que monopolizan la voluntad política de la nación”.¹¹

Las funciones o tareas en las que tienen injerencia los partidos en los sistemas políticos democráticos han sido clasificados en dos grandes ámbitos: el social y el institucional. En el primer caso son vistos como organizaciones que se desprenden de la sociedad civil, o bien, que nacen del cuerpo

¹⁰ García Pelayo, *Estado de Partidos*, Alianza, 1986, p. 29

¹¹ Duverger, Maurice, en su libro clásico de los partidos políticos, 1994, p. 20.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

328

social para movilizar la opinión pública (mayoritaria o minoritaria), manifestar abiertamente su intención de asumir el poder político, de proponer así como defender una ideología o un programa político de carácter nacional y llevar a cabo la representación de intereses una vez que el gobierno; en cuanto a las funciones institucionales, están las de legitimar con su trabajo al sistema político, el reclutamiento de líderes y la formación de elites, la participación en la organización de las elecciones, la integración y la formación de los órganos del Estado.¹²

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* concibe a los partidos políticos como entidades de interés público, lo cual implica su reconocimiento como sujetos del derecho público, y la consecuente obligación del Estado de garantizarles las condiciones necesarias para su desarrollo, en el entendido de que éste depende, en última instancia, de su capacidad de implantación social y convocatoria entre el electorado.¹³

Sobre esta base, el orden constitucional les reconoce a los partidos políticos tres fines fundamentales:

- a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- b) Contribuir a la integración de la representación nacional.
- c) Posibilitar, en su carácter de organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal libre, secreto y directo.

El sistema electoral mexicano ha sido objeto de varias reformas, de las cuales, tal vez la más importante, se dio en marzo de 1990, con la creación del Instituto Federal Electoral. Estas reformas han influido en las instituciones políticas en su organización, dirección y gobierno, permitiendo la creación de nuevas y mejores instituciones con mayor credibilidad, que han venido superando gradualmente los conflictos del poder público. Estos cambios se han visto generalizados a la luz de diversas reformas

¹² García Cotarelo (1985) y Kurt y Neumann (1980).

¹³ *El régimen electoral mexicano y las elecciones federales 2000*, México, IFE, 2000, Capítulo "Régimen de Partidos Políticos. Condiciones de Equidad en la Contienda Electoral", p. 1.

LA VIDA POLÍTICA EN MÉXICO Y LA EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

329

constitucionales, que han dado viabilidad a la incursión de figuras que normen y regulen adecuadamente todo un sistema electoral, lo cual resulta ser una labor bastante complicada, aún con todo ello y a pesar de las diferencias partidistas, el país tornó su sistema electoral en un práctico sistema político electoral, que converge tanto en decisiones políticas como jurídico electorales, ejemplo de ello es, como se ha dicho, el Instituto Federal Electoral, órgano encargado de llevar a cabo las elecciones a nivel federal, al cual nos referimos a continuación.

La reforma constitucional de 1990, sin embargo, propició algunos retrocesos que son importantes mencionar, uno de ellos fue primordialmente el de cerrar las candidaturas comunes, y además suprimir la figura de las Agrupaciones Políticas Nacionales, lo que impidió el paso a una nueva candidatura compón, como se hizo en 1988, en las elecciones presidenciales, y por lo que se refiere a las Agrupaciones Políticas, el argumento se dio en el sentido de que ya habían cumplido con el fin para el que fueron creados, por lo que se cerró la posibilidad de Asociación para muchos ciudadanos, y con ello, se denegó esta participación de los individuos.

4. El Instituto Federal Electoral

Es un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, que tiene a su cargo llevar a cabo la función del estado de organizar las elecciones federales, entendiéndose como tales las elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales.¹⁴

Inició sus actividades el 11 de octubre de 1990, como resultado de diversos procesos de reforma política, que culminaron en la creación de una ley electoral federal muy especializada, denominada *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), en donde se crea el *Instituto Federal*



¹⁴ *Ibidem.*, capítulo "¿Qué es el Instituto Federal Electoral?", p. 1.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

330

Electoral, como la instancia encargada de organizar las elecciones federales en nuestro país; en este proceso de reforma política constitucional, que inició en 1989 y culminó en 1990, se fortalece un vínculo partidista con la ciudadanía, la cual también participó con aportaciones ideológicas para esta transformación.

Es por virtud de la misma reforma constitucional, que además se establece que el Instituto Federal Electoral deberá regirse bajo cinco principios básicos, como lo son:

CERTEZA: Que sus decisiones sean claras y no dejen lugar a dudas.

LEGALIDAD: Apego absoluto a la norma electoral.

INDEPENDENCIA: Sus determinaciones serán autónomas.

IMPARCIALIDAD: Sus decisiones y determinaciones no se verán afectadas de credibilidad.

OBJETIVIDAD: Deberán ser ante todo claras y apreciables con elementos que se exterioricen.¹⁵

En marzo de 1996 surge la primera reforma al Cofipe, mediante esta modificación constitucional, por virtud de la misma, se otorga una independencia y autonomía para desligar por completo al Poder Ejecutivo de cualquier aspecto relativo a su función e integración, y poder desvincular el voto de los consejeros y de los órganos de dirección, sin vínculos partidistas o con poderes estatales.

El Instituto Federal Electoral encuentra sus atribuciones y principales fines descritos dentro de la legislación en materia electoral federal Cofipe, dentro de los cuales podemos enumerar varias.

En cuanto a sus fines:

1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
2. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
3. Integrar el Registro Federal de Electores.
4. Asegurar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.

¹⁵ *Ibidem.*

LA VIDA POLÍTICA EN MÉXICO Y LA EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

331

5. Garantizar la elección periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.
6. Velar por la autenticidad y efectividad de sufragio.¹⁶

En cuanto a sus atribuciones:

1. Integrar y actualizar el Registro Federal de Electores.
2. Delimitar y revisar periódicamente la geografía electoral.
3. Registrar a los partidos y Agrupaciones Políticas Nacionales.
4. Registrar las candidaturas a cargos de elección federal.
5. Preparar la jornada electoral.
6. Seleccionar y capacitar a los funcionarios de mesas directivas de casilla.
7. Computar los resultados electorales.
8. Declarar la validez y otorgar las constancias en la elección de diputados y senadores.¹⁷

La reforma constitucional de 1996 establece que el Instituto Federal Electoral, ya no será el encargado de extender la constancia de mayoría, respecto a la elección de Presidente de la República, pues ahora será el Tribunal Federal Electoral quien deberá declarar la validez de la elección presidencial y expedir la referida constancia de mayoría.

Consideramos que es conveniente presentar parte del debate parlamentario relativo a la presentación del dictamen en donde se crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el surgimiento del Instituto Federal Electoral, encargado de llevar a cabo las elecciones federales en el país, lo cual resulta de especial importancia para una mejor apreciación en cuanto a lo que el legislador pretendió con la creación de estas instituciones democráticas, que sin duda han sido fundamentales para la vida política de México, y para que nosotros como ciudadanos, pudiéramos confiar y tener certeza de las elecciones y saber que nuestro voto sería respetado. Este debate se presenta como anexo.¹⁸

¹⁶ *Ibidem*, p. 2.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Vid.* anexo IV, cuadros 1 y 2.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

332

A. Organización y estructura del Instituto Federal Electoral

Para el debido funcionamiento del Instituto Federal Electoral, se distingue y delimitan las atribuciones de los tres órganos de funcionamiento que son la columna de esta dependencia, los cuales son:

- Órganos Directivos: Son colegiados, y se conocen como consejos.
- Órganos Técnico Ejecutivo: Conocidos como juntas ejecutivas.
- Órganos de Vigilancia: Representaciones partidarias, bajo la denominación de comisiones.

Su estructura orgánica se aprecia al tenor de la tabla de la página siguiente para su mejor apreciación.

B. Vinculación partidista ante el Instituto Federal Electoral

Como ya lo habíamos señalado, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* concibe la figura de partidos políticos como entidades de interés público, lo que implica que son sujetos de derecho público y por consiguiente la obligación del Estado de garantizar a estos condiciones necesarias para su desarrollo, tomando en cuenta que además de ellos depende su permanencia y su capacidad de implantación social.

Toda vez que el otorgamiento de registro de un partido político nacional es una atribución que la ley le confiere únicamente al Instituto Federal Electoral, es responsable además de vigilar que las actividades que lleven a cabo estas entidades se desarrollen con apego a derecho.

Por ello, los partidos políticos se vinculan directamente al Instituto Federal Electoral, de manera que tanto uno como el otro tengan pleno conocimiento de sus actividades, ya que mientras el Instituto es quien vigila el cumplimiento de los requisitos para conformarse como partido político, y además revisa, vigila y fiscaliza su operación; los partidos políticos son responsables de otras funciones indispensables para un sano equilibrio, esto además es así, ya que si observamos el funcionamiento del Instituto Federal Electoral, podremos apreciar que ambos organismos tienen una relación de convergencia uno hacia el otro, ya que se sustentan en la ideología de la democracia, y por lo tanto, deben ser revisores uno del otro de que este concepto tan elemental se

LA VIDA POLÍTICA EN MÉXICO Y LA EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

	ÓRGANOS DE DIRECCIÓN	ÓRGANOS EJECUTIVOS Y TÉCNICOS	ÓRGANOS DE VIGILANCIA
ÓRGANOS CENTRALES	<p style="text-align: center;">Consejo General</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consejero Presidente 2. Consejeros Electorales (8) 3. Consejeros del Poder Legislativo 4. Representantes de los Partidos Políticos 5. Secretario Ejecutivo 	<p style="text-align: center;">Junta General Ejecutiva</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consejero Presidente 2. Secretario Ejecutivo 3. Directores Ejecutivos de: <ul style="list-style-type: none"> - Registro Federal de Electores - Prerrogativas y Partidos Políticos - Servicio Profesional Electoral - Organización Electoral - Capacitación Electoral - Administración 	<p style="text-align: center;">Comisión Nacional de Vigilancia</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores 2. Representantes de los Partidos Políticos Nacionales 3. Representantes del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 4. Secretario
ÓRGANOS DELEGACIONALES	<p style="text-align: center;">Consejos Locales</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consejero Presidente 2. Consejeros Electorales (6) 3. Representantes de los partidos políticos nacionales 4. Vocales de la junta local ejecutiva 5. Secretario 	<p style="text-align: center;">Juntas Locales Ejecutivas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vocal Ejecutivo 2. Vocal de Organización Electoral 3. Vocal de Registro Federal de Electores 4. Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica 5. Vocal Secretario 	<p style="text-align: center;">Comisión Local de Vigilancia</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vocal Local del Registro Federal de Electores 2. Representantes de los partidos políticos nacionales 3. Secretario
ÓRGANOS SUBDELEGACIONALES (uno en cada distrito electoral uninominal)	<p style="text-align: center;">Consejos Distritales</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consejero Presidente 2. Consejeros Electorales (6) 3. Representantes de los Partidos Políticos Nacionales 4. Vocales de la Junta Distrital Ejecutiva 5. Secretario 	<p style="text-align: center;">Juntas Distritales Ejecutivas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vocal Ejecutivo 2. Vocal de Organización Electoral 3. Vocal de Registro Federal de Electores 4. Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica 5. Vocal Secretario 	<p style="text-align: center;">Comisión Distrital de Vigilancia</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vocal Distrital del Registro Federal de Electores 2. Representantes de los Partidos Políticos Nacionales 3. Secretario
ÓRGANOS SELECCIONADOS	<p style="text-align: center;">Mesas Directivas de Casilla</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ciudadanos Funcionarios de Casilla (7) 2. Representantes de los Partidos Políticos Nacionales 		

**LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO
20 AÑOS**

334

SISTEMA REPRESENTATIVO DE LA UNIÓN

	PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO
Composición	Presidente de la República	500 Diputados 128 Senadores
Toma de decisiones	Unipersonal	Órgano Colegiado
Principios de elección	Mayoría relativa	Diputados de mayoría relativa 300 Representación proporcional 200 Senadores Mayoría relativa 64 Primera minoría 32 Representación proporcional 32

CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES

CIRCUNSCRIPCIÓN	CABECERA	ENTIDADES FEDERATIVAS QUE COMPRENDE
Primera	Ciudad de Guadalajara, Jalisco	Baja California Baja California Sur Guanajuato Jalisco Sonora Nayarit Colima Sinaloa
Segunda	Ciudad de Monterrey, Nuevo León	Aguascalientes Durango San Luis Potosí Tamaulipas Nuevo León Chihuahua Querétaro Zacatecas Coahuila
Tercera	Ciudad de Xalapa, Veracruz	Campeche Quintana Roo Yucatán Tabasco Veracruz Oaxaca Chiapas
Cuarta	Ciudad de México, D.F.	D.F. Puebla Tlaxcala Hidalgo Morelos
Quinta	Ciudad de Toluca, México	Guerrero México Michoacán

LA VIDA POLÍTICA EN MÉXICO Y LA EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

335

encuentre en perfecto orden y armonía, lo que solo se puede dar bajo una adecuada vigilancia de sus instancias y fiscalización de sus órganos de vida interna.

Resulta necesario además decir, que el Instituto Federal Electoral reviste una importancia trascendental en la vida democrática del país, desde el registro de un partido político hasta la validez de una elección federal, a excepción de la de Presidente de la República, por lo que es base del sistema político electoral mexicano. Por ello, es de especial importancia entender la dimensión de la elección que debe preparar a través de los cuadros que a continuación se presentan, el primero de estos se refiere al Sistema Representativo de la Unión, y el segundo, a las Circunscripciones Plurinominales, que son de gran trascendencia, tomando en cuenta que es el propio Instituto el que asigna los cargos de elección popular por esta vía (véase cuadro de la página anterior).

5. Los cambios en la vida política

Debemos considerar, como una visión final, que la estructura electoral de nuestro país descansa en la interrelación entre la organización electoral y los diferentes entes que la constituyen, en este caso hablamos de los partidos políticos, así como la propia ciudadanía, que es la depositaria final de todo este proceso, que participa no solo en el acto propio de votación, sino como observadores, y representantes en las casillas, etc., por lo que si alguno de estos elementos no responde a las expectativas de nuestra nación, este conjunto se ve resentido, y por lo tanto no encuentra un orden armónico. Por todo ello, la participación ética de los partidos políticos, y de la ciudadanía en especial, son los elementos básicos que tenemos, para que la estructura electoral funcione de manera adecuada, y en verdad tengamos una democracia verdadera.

Todo gobierno necesita legitimarse ante la conciencia de los ciudadanos porque reposa precisamente en la voluntad de la mayoría. Cuando pierde popularidad por su desorganización, por sus excesos o por su incapacidad para enfrentar las situaciones difíciles, el gobierno democrático deja el paso a otro tipo de gobierno.

Una ayuda de la que se sirven los líderes de las agrupaciones políticas para mantener su influencia es la propia legitimidad, sin embargo, para sostenerla tratan de elaborar un conjunto más o menos coherente y perdurable de principios doctrinales, que expliquen y justifiquen su manera de gobernar. A ese concepto se le denomina ideología política.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

336

Estas ideologías no son tan solo plataformas políticas de un nombre o de un partido determinado, sino también una justificación filosófica de todo el sistema político que rige en un país. Son las que revisten de legitimidad las decisiones, muchas veces coercitivas del poder público.

La ideología existe en todos los regímenes políticos, lo mismo totalitarios que democráticos, pero la diferencia esencial está en que en los primeros lo invade todo y se impone coactivamente como un dogma político que no se puede discutir, en cambio en las democracias la ideología es algo que se acepta voluntariamente y se mantienen por decisiones renovadas de la ciudadanía.¹⁹

Las características invariables de los sistemas políticos son que están sujetos al cambio. La vida política es incesante, tiene movimiento, transformación, desarrollo. La historia humana atestigua que no hay sistema político que no sufra una evolución a lo largo del tiempo. Parece haber un ciclo inevitable de degeneración y corrupción, aun de las mejores formas políticas y también una capacidad de eterno retorno; así pues, la vida política en nuestro país en los últimos veinte años ha sufrido transformaciones que no en todos los casos se han dado como regeneración del sistema político, pero que a través de la democracia se ha venido mejorando hasta el día de hoy en que podemos decir que contamos con un sistema confiable en nuestras instituciones electorales y de justicia electoral, instituciones fundamentales del Estado de derecho.

6. El rumbo de la justicia electoral en nuestro país

Nuestra democracia se ha consolidado a través de las diferentes expresiones políticas, sociales y culturales de nuestro pueblo, sin duda alguna se ha sobrepasado la acepción tan común de partido de Estado y de partido de gobierno, para transformarlo en una pluralidad de ideas de todos los sectores sociales, representada y reflejada en los partidos políticos, derivado de todo ello es que las instituciones políticas han venido evolucionando, así como los ordenamientos electorales, para dar una mayor claridad a los gobernados en el ámbito de su representación.

¹⁹ González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, p. 276.

LA VIDA POLÍTICA EN MÉXICO Y LA EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

337

Como se ha dado nota en este capítulo, la existencia de los partidos políticos es una base fundamental para la creación de las instituciones democráticas en nuestro país; sin la existencia de estas entidades sería imposible concebir un sistema representativo de voluntad ciudadana, pues nos encontraríamos con un sistema casi hegemónico, en donde sólo algunos gobernarán, es por ello que debemos considerar estas instituciones como los pilares de la democratización institucional. Ahora bien, como se ha podido derivar de esta lucha partidista por concebir una participación real, ha derivado en el desarrollo, no sólo de instituciones de carácter administrativo-electoral, sino en lo que ahora podemos afirmar un sistema de justicia electoral, adecuado a un sistema de partidos democrático y equilibrado.



En la Reforma Política de 1990, y a fin de hacer congruente la legislación electoral con la reforma constitucional que eliminó los Colegios Electorales de la Cámara de Diputados y la de Senadores encargados de calificar las elecciones de sus miembros, se contemplaron las disposiciones que confieren, en primera instancia, a los órganos del Instituto Federal Electoral la facultad de declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores de mayoría y de otorgarles las constancias respectivas a las fórmulas ganadoras, así como de hacer la asignación de senadores de primera minoría y la declaratoria de validez y correspondiente asignación de diputados de representación proporcional; igualmente, a través de los Libros Sexto y Séptimo del referido Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se regulan los medios de impugnación que se pueden interponer ante las Salas del entonces Tribunal Federal Electoral contra la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores, que constituyen un avance trascendental en la impartición de la justicia electoral.

Se confieren en el año 1990 nuevas atribuciones al entonces Tribunal Federal Electoral en el artículo 264, precisándose las correspondientes a las Sa-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

338

las y a sus presidentes en los artículos 266 a 268, así como 273 y 274, respectivamente, del propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre las cuales destacan, además de las relativas a la sustanciación y resolución de los recursos que se analizan más adelante, las correspondientes a la facultad para hacer uso de medios de apremio y a la posibilidad de que los criterios fijados por las Salas de Segunda Instancia y Central constituyan jurisprudencia, en los términos del artículo 337.

Posteriormente en el año de 1996, mediante una reforma legal al Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, se da la facultad al Tribunal Federal Electoral en ese año, todavía nombrado así, de declarar válida la elección de Presidente de la República en las próximas elecciones. Así pues, se han dado constantemente reformas a efecto de fortalecer nuestro sistema de justicia electoral.

En la actualidad nuestro país no sólo requiere de mejores instituciones y más fuertes decisiones, sino de mecanismos idóneos para garantizar que la legalidad impartida es la que todos los mexicanos necesitamos, la que exige un equilibrio entre lo justo y lo equitativo, aquella justicia que se ve superada por la trascendencia de sus determinaciones, a la que todos como gobernados entendamos y veamos como protectora de nuestros derechos.

Es así que para ello requerimos constantemente de la modernidad de las Instituciones, y la eficacia que éstas aporten en sus resoluciones, para lograr el más puro fin del derecho como lo es el bien común, reflejado auténticamente en una sana y eficaz impartición de justicia, pero además también en la preparación de las personas que la imparten, pues no puede entenderse un adecuado mecanismo de justicia, sin los adecuados elementos humanos que nos lleven a la misma, y que son principalmente los que deben tomar decisiones, orientados en la información que tengan, en la lógica, la experiencia, pero sobre todo en la solidez de su experiencia, por medio de un excelente respaldo de las mismas.

Radica el objetivo de esta finalidad de justicia y bien común, además en el soporte que el juzgador tenga en los lineamientos institucionales, en las leyes y reglamentos, pero sobre todo en que cada institución aporte la confianza y solidez que solo puede ser conforme al ámbito de su competencia.

Ahora bien, en la actualidad, debemos decir que tenemos instituciones de justicia electoral, fuertes, sólidas, que dan la certeza jurídica a todo ciudadano, de que sus derechos son respetados y protegidos por un Tribunal que lo defiende de la autoridad que los vulnera.

Capítulo quinto

Proceso evolutivo de la democracia y los derechos políticos en el ámbito internacional



■ Proceso evolutivo de la democracia y los derechos políticos en el ámbito internacional

I. Marco histórico internacional

341

El acercamiento de las personas a la justicia electoral no se inicia paralelamente al surgimiento de la democracia incipiente que se originó en Grecia, específicamente en Atenas y tampoco puede ubicarse en la época de las apariciones de las instituciones democráticas en Roma.

Fue necesario el desarrollo de los Estado-Nación, que colocó las relaciones interpersonales en un nivel superior, para que se pudiera comenzar a hablar de asociaciones primeramente por razones religiosas o étnicas y por intereses económicos y después teniendo en cuenta sus posiciones ideológicas.

Todo ello sentó las pautas para que los individuos de manera particular tomaran conciencia de la importancia de su participación en la toma de decisiones las que podían incidir en mayor o menor medida, en el entorno comunitario donde transcurrían sus actividades principalmente políticas.

Dentro de la evolución de las democracias contemporáneas ubicamos también la obligatoriedad del Estado Constitucional de proporcionar los medios necesarios para garantizar el cumplimiento de los derechos políticos de los ciudadanos. Y en esa tesitura arribamos a la creación, en el ámbito universal y regional, de instituciones que se ocupan de salvaguardar la observancia de esos derechos tanto desde una perspectiva política como desde la jurisdiccional.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

342

Por todo ello nos hemos detenido, inicialmente de forma somera, y a medida que nos acercamos a la etapa actual, con mayor profundidad, en este proceso de consolidación e internacionalización de los derechos humanos, poniendo especial énfasis en los derechos políticos del ciudadano, como un medio que nos permite comprender el avance y perfeccionamiento que han tenido a través de los años y la influencia directa o indirecta que han ejercido sobre México.

1. El surgimiento de la democracia en Atenas

México no ha estado apartado a las diferentes influencias sociales, políticas y jurídicas de los fenómenos que se han generado en el ámbito internacional.

Indiscutiblemente el nacimiento de *las poleis* formadas a partir de la unión de las tribus indoeuropeas que invadieron Grecia, y su consolidación como Ciudad-Estado en el siglo V a.C. debe considerarse el punto de partida obligatorio cuando se habla de desarrollo democrático.

Si bien la democracia directa de Atenas se caracterizó por la ausencia de partidos políticos estables y una organización incipiente de los tres poderes el hecho de que los atenienses contaran con leyes constitucionales que organizaran la Ciudad, que fueran leyes creadas por el hombre, susceptibles de ser obedecidas por éste, que abogaran por la igualdad humana, política y ante la ley, marcaron una diferencia importante en la evolución de la democracia. La gran mayoría de estas conquistas en pro de la evolución de la democracia fueron iniciadas por el legislador aristócrata Solón, que debió además, servir de mediador entre los nobles y los plebeyos, los ricos y los pobres.

Una de las grandes aportaciones que se le adjudica fue utilizar la división censitaria de los atenienses para que pudieran acceder a determinados cargos estatales, es decir, que la capacidad para ser elegido para un cargo público no dependió ya del hecho de pertenecer a una determinada familia, sino de estar incluido en una clase censitaria.¹

Particular importancia revistió en este contexto el establecimiento del régimen democrático por parte del aristócrata Clístenes en 508 a.C, que se sus-

¹ Forrest, W.G., *La Democracia Griega. Trayectoria política del 800 al 400 a. de J.C.*, Guadarrama, S.L., Madrid, 1966, p. 161.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

343

tuvo en el perfeccionamiento de los logros de Solón permitiendo una mayor participación del pueblo en las instituciones de gobierno y en las decisiones políticas, para lo que se empleaba generalmente un sistema de sorteo, que sustituyó de manera gradual la elección directa en uso desde el 510 a.C. Este cambio fue de gran importancia al permitir que los generales de las tribus (los estrategas) elegidos por un plazo anual pero reelegibles repetidas veces, cobraran como jefes políticos mayor importancia que los arcontes. Además puso en evidencia la necesidad que tuvo la aristocracia de acordar con el pueblo una lucha común contra la tiranía.

Para entonces ya se habla de igualdad ante la Ley y ante la Asamblea. Estos conceptos tenían una connotación mucho más amplia que en la época de Solón y significaron una apreciación destacable de la evolución posterior de los derechos políticos de los ciudadanos.

Para la concreción de sus objetivos democráticos el gobierno ateniense perfeccionó una serie de instituciones, que aunque eran hasta cierta medida excluyentes, consideraron la participación ciudadana y la aplicación de las prerrogativas políticas antes mencionadas.

Estas agrupaciones eran las siguientes:

1. *Eclesía*, era una asamblea formada por todos los ciudadanos mayores de 20 años, quienes participaban en forma directa y tenían libertad de palabra. Su función era considerar las propuestas del *Bulé* y promulgar leyes, elegir a los estrategas y controlarlos, y decidir la paz o la guerra.
2. *Bulé*, era un Consejo formado por 500 ciudadanos mayores de 30 años, seleccionados por sorteo. Este organismo preparaba propuestas que luego eran presentadas ante la *Eclesía* y asesoraba a la misma. También vigilaba la administración del Estado.
3. *Heliastas* era un Tribunal formado por 6,000 ciudadanos de más de 30 años, seleccionados por sorteo. Decidía en cuestiones judiciales a través del voto.
4. *Estrategas* era un grupo formado por 10 miembros elegidos por la *eclesía*. Su función era atender las finanzas, dirigir el ejército y la flota y representar al Estado en asuntos de política exterior.

Otra de las instituciones importantes que pueden enmarcarse en esta época es la medida del ostracismo, cuya interpretación más trascendente está relacionada con la posibilidad que tenían los atenienses de tomar una

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

344

decisión política inaplazable que evitara una guerra civil, al separar de la órbita política al indeseable que pusiera en peligro a la ciudad.

Sin duda esta organización del gobierno constituyó un avance importante en la participación ciudadana en las decisiones políticas, sin embargo es necesario recordar que los nuevos derechos sólo fueron otorgados a los ciudadanos varones nacidos de padre y madre ateniense y nunca se extendieron a las mujeres, los esclavos y los extranjeros (metecos), que formaban numéricamente una parte importante de la población.

Además, los poderes judiciales no estaban vedados al gobierno, representado por Clístenes, quien ejercía algún control sobre los magistrados y tenía amplios poderes en ese ámbito.

Estas actividades se concretaban sirviendo como mecanismo consultivo de los arcontes en sus respectivos tribunales. También desempeñaba muchas de las funciones que eran competencia del consejo de los quinientos o *bulé*.

Si bien los grandes ideales de Solón estaban fundamentados en el buen gobierno de las Leyes (*eunomía*) en lo que concierne a la Constitución desarrollada en el periodo de Clístenes el ideal predominante era el de la igualdad legal (*isonomía*), término que derivó posteriormente en el de *demokratía*.

Inicialmente el significado del término surgió en oposición a las tiranías e implicó igualdad sólo en la esfera legal pero no en la económica ni con relación al poder. Por ello resultaría utópico pensar que pudiera concebirse el ejercicio del poder por parte del pueblo (*demos*) en detrimento de la aristocracia.

La igualdad política dentro de una democracia directa llegó tras la revolución de Efiálfes y está relacionada con Pericles, a partir del 446 al 431 a.C. Las características principales de esta democracia eran el mecanismo del sorteo y los cargos colegiados, en su mayoría de carácter no renovable, excepto los cargos de general y tesorero del Imperio que continuaron siendo elegibles y prorrogables.

El Presidente de la Comisión Permanente del Consejo (*Pritanía*), o sea, el Jefe del Estado, era elegido por sorteo y estaba en funciones un día, para presidir la *Pritanía* y la Asamblea, lo que nos habla de las facultades tan restringidas que tenía el poder ejecutivo.

Pericles eligió la socialdemocracia para conseguir un acercamiento del pueblo al poder económico. En este sentido puede hablarse de la existencia de dos principales grupos políticos: Los conservadores, que eran la oposición y el grupo socialdemócrata.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

345

También se constatan dos principales tendencias para explicar el proceso democrático: una religiosa que atribuía a los dioses la responsabilidad de impartir justicia y que había existido desde Solón y una nueva visión, la de los sofistas, más terrenal, que consideraba a la democracia como el resultado de la razón humana y que constituyó un acontecimiento importante, destacable y motor impulsor del desarrollo democrático.

En esta época se potenció el valor de la estrategia o generalato, en el que el primer general era elegido de entre todos los ciudadanos y no limitativamente dentro de una tribu.

En los tribunales populares (*Heliea*) se nombraron comisiones de jueces que visitaban los demos, para acelerar la resolución de casos.

Además se creó un sector público importante sufragado por el Estado, al instaurar, entre otros los pagos o salarios a magistrados y jueces, medida ésta que no contó con la aceptación de la aristocracia y los principales detractores, aunque sí del pueblo.

Sin embargo, se repiten aquí las restricciones para otorgar el estatus de ciudadanía siendo acreedores de tal beneficio sólo los hijos de padres y madres atenienses. Continúan además las prohibiciones ciudadanas para extranjeros y esclavos, se hicieron concesiones en el terreno de los derechos políticos, porque los nobles recibían un trato especial al ocupar los puestos más importantes y no se produjo el reparto de tierras.

Lo que resulta importante y contradictorio a la vez, en esta etapa, fue mantener y fortalecer la democracia y al mismo tiempo el Imperio.

Finalmente, las guerras médicas contra los persas y el conflicto bélico contra Esparta que desembocó en la guerra del Peloponeso, así como la existencia de las tiranías y el reinado de Alejandro Magno significaron retrocesos importantes en el proceso democrático ateniense y minaron la restauración democrática del siglo IV.

En estas etapas tuvo lugar un fenómeno que ha sido copiado ininterrumpidamente a través de los años en la mayor parte de los países del ámbito internacional: la transición gradual del poder del Imperio Persa al de los Nobles, de éstos al Pueblo y del Pueblo al reinado de Alejandro Magno, es decir al monarca nuevamente.²

² Rodríguez Adrados, Francisco, *Historia de la Democracia: De Solón a nuestros días*, Editorial Temas de Hoy, España, 1997, pp. 28 y 143.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

346

En lo que atañe al tema de los derechos de los individuos, en esta etapa todavía no comienza a ser motivo de preocupación para los gobernantes y mucho menos para las clases inferiores.

Otra de las aportaciones significativas al proceso de consolidación democrática en el mundo occidental se debió a Roma, como constataremos a continuación.

2. Aportes de Roma a la evolución democrática

Al igual que en la Grecia antigua, el territorio romano estaba formado por tribus, aunque en este caso existieron en principio, tres tribus originarias constituidas por sabinos, romanos y etruscos que también pueden ser clasificadas como tribus urbanas y que constituían el *populus* romano. Por otro lado también se habla de 16 tribus rústicas, cuyo número creció considerablemente y con mayor rapidez hasta completar 31 tribus en 241 a. C. De esta manera, la clase propietaria de tierras pudo controlar los votos de los distritos rurales en la Asamblea, mientras que la representación urbana quedaba en desventaja en las votaciones y no podía defender sus intereses.

Un lugar destacado en este estudio lo constituye el relativo a los derechos y obligaciones con el Estado que tenían los ciudadanos romanos que participaban de la *civitas* y que constituían el *populus* al que nos referimos supra. Los ciudadanos que disfrutaban de este estatus en la época monárquica eran los políticos y militares, llamados patricios, en oposición a los plebeyos que era un grupo social carente de privilegios.

La clase de los patricios o nobles era heredada de padres a hijos y en consecuencia estas familias eran las que tenían el control político, en las asambleas de ciudadanos llamadas *comicios curiados*.

En 509, la monarquía de los Tarquinios dio paso al control por parte de los nobles, como consecuencia del poder acumulado por éstos, aunque en su empeño contaron con el apoyo de los plebeyos, que habían comenzado a tener recursos económicos y tenían mayores pretensiones políticas.

En esta etapa tuvieron lugar una serie de logros en beneficio de los plebeyos, entre otros los relacionados con la abolición de la esclavitud por deudas, se permitieron los matrimonios mixtos que permitía a los plebeyos hacer menos evidente su estatus social, se instrumentó el derecho al comercio y se emitió un código común llamado XII Tablas.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

347

Para el año 400 los plebeyos ricos pudieron formar parte del senado y del consulado (poder ejecutivo) y de las magistraturas, entre las que vale la pena destacar las relativas a la administración de justicia.

La principal contribución de Roma al desarrollo democrático está vinculada con la creación de algunas instituciones políticas de relevante importancia cuyo inicio puede ubicarse en la última época de los reyes, alcanzando su máximo esplendor en los siglos III y II a.C., con la República (*res publica*). Estas instituciones eran electivas, colegiadas, responsables y no retribuidas.

En esta etapa del régimen republicano, que se ubica desde el 509 hasta el 27 a.C., se produjo un hecho importante para la masificación de los derechos políticos. Los *comisios curiados* evolucionaron dando paso a los *comisios centuriados* que acogieron a la población marginada de los primeros.

El criterio de pertenencia a esta organización era el de la posesión de propiedades y obligaba a los ciudadanos a participar como guerreros en la defensa de la ciudad. En cuanto a las votaciones, éstas tenían lugar de acuerdo con la participación bélica comentada antes y dependiendo del orden que se ocupara en el sistema de clases sociales. El cómputo de votos se hacía por centurias y no por el número de integrantes de ellas. De esta manera se priorizaba la participación de las clases pudientes y hacía prácticamente innecesario el voto de los inferiores, debido a que las primeras constituían la mayoría de centurias pese a su menor número de integrantes.

Los *comisios centuriados* se encargaban de la votación de algunas leyes, la designación de los magistrados más importantes (cónsules, pretores y censores), y como tribunales de última instancia para los casos de sentencias relativas a pena de muerte.³

Además de éstos, existieron los comicios por tribus y los *concilia plebis*. Los primeros agrupaban a los ciudadanos dependiendo del lugar de residencia y se ocupaban de las apelaciones en los casos de multas, aunque su origen no está muy documentado.

Las normas de los *concilia plebis* al designar a los magistrados inferiores, pertenecientes a la clase plebeya, dieron lugar al plebiscito, que ha sido una de las aportaciones más importantes de los romanos a la democracia. Sus decisiones se nombraban de esa manera porque eran leyes emitidas especialmente

³ López Zurini, Silvia M. y López Zurini, Mario J., *Nociones de Historia de Derecho Político*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1986, p. 47.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

348

para que los plebeyos adoptaran y votaran, para preservar y mejorar sus intereses ante la clase patricia y el Estado romano. La fuerza obligatoria de estas leyes, con el tiempo se extendió para todos los ciudadanos romanos.

Por su parte el Senado romano en la época republicana estuvo formado por los patricios en sus inicios, pero esto contribuyó a aumentar el malestar de los plebeyos.

Primeramente la designación de los senadores corrió a cargo de los cónsules y luego por los censores, a partir de una lista donde figuraban primero los ex dictadores, los ex cónsules, ex pretores, y ex cuestores.

El Senado era el encargado de ratificar las decisiones tomadas por el pueblo en los comicios, designaba al reemplazante de los magistrados en caso de vacancia y emitía declaraciones (senadoconsultos) que aunque no eran vinculantes, sí poseían eficacia porque eran muy respetables y en la época imperial tuvieron fuerza de ley.

En cuanto al poder ejecutivo, éste fue desempeñado de forma colegiada y con carácter temporal.

Los magistrados más importantes que eran los cónsules, tomaban decisiones en nombre del Estado, entre las que estaban: movilizar y dirigir el ejército, convocar e interrogar al senado, proponer las leyes a los comicios y organizar la administración de Roma.

Por su parte la administración de justicia estaba a cargo de los *pretores*, elegidos por los comicios centuriados. En esta época, además de los *pretores* urbanos también existían los peregrinos, que se encargaba de las relaciones entre romanos y extranjeros.

A tenor de la *lex de potestate censoria*, los *censores* confeccionaban la lista y clasificación de los ciudadanos (censos) y la lista de los senadores (*lectio senatus*). Eran elegidos cada cinco años por los comicios centuriados y debían cumplir sus funciones en 18 meses.

Los *cuestores* eran magistrados encargados de distintas funciones, entre las que se encontraban la administración de la ciudad, acompañar a los cónsules en las campañas para encargarse de las finanzas, etcétera.

Los *ediles curules*, elegidos por los comicios tribados desempeñaban funciones municipales: policía, abastecimiento, juegos, entre otros.

Especialmente relevante resulta en ese periodo la dictadura, surgida como una magistratura especial, designado por el cónsul, a iniciativa del senado, para ser puesta en práctica en casos excepcionales, cuya duración no exce-

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

349

diera 6 meses. Esta institución degeneró en una institución con francos visos de perpetuidad, gracias a los oficios de Julio César.

Muy importante también fue la magistratura del *tribunado*, que respondía a los intereses de los plebeyos. A través del derecho de veto podía influir en las decisiones de los otros magistrados, con excepción del dictador, por lo que su efecto práctico era muy importante.

Aunque el proceso democrático romano no tiene la trascendencia del ateniense, estas instituciones sí perduraron y fueron perfeccionándose con el tiempo. A manera de ejemplo mencionaremos el papel que desempeña el censor en una democracia representativa, cuando los gobernantes, a través de esta institución tienen que rendir cuentas a la opinión pública sobre sus decisiones.

Retomando el análisis que caracterizó la democracia romana, es necesario destacar, sin embargo, que ésta se caracterizó por una fuerte representación oligárquica, con un poder ejecutivo mucho más poderoso que el de la democracia ateniense, sus presiones podían ser ejercidas sobre los magistrados aunque hubiesen sido electos colegiadamente y su cargo fuera renovable anualmente.

A partir del siglo II a.C. las instituciones republicanas comenzaron a languidecer, debido entre otras, a la aparición y consolidación del Imperio romano, que abarcó cinco siglos, y que evidenciaba la acumulación personal y a perpetuidad del poder del Estado, antes colegiado. Otras causas que permitieron el declive de la democracia estaban relacionadas con la falta de modernización de las instituciones democráticas, que no respondían ya a las necesidades creadas por la expansión territorial y con las ambiciones políticas y económicas de muchos individuos que sólo pensaban en su reelección para continuar acumulando poder y riquezas. También influyó la preeminencia de los intereses militares que afectaban el equilibrio constitucional establecido durante la república.

Seguidamente analizaremos el desarrollo político-democrático que tuvo lugar durante el medioevo en el occidente de Europa.

3. La Edad Media, el surgimiento y consolidación de los Estados-Nación y la democracia contemporánea

Una vez caído el Imperio Romano de Occidente en el año 476 y Constantinopla en 1453, durante el establecimiento de la Edad Media (Siglos V-XV), y como consecuencia de los ideales individualistas de los germanos,

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

350

tuvo lugar la desaparición de la esclavitud, dando paso al vasallaje, que si bien significaba una dependencia contractual del vasallo al señor feudal, no tenía la connotación de subordinación total del individuo, presente en los regímenes griegos y romanos.

En ese periodo las costumbres e instituciones de los germanos, a través de las cuales se le otorgó preeminencia a la libertad de cada individuo, fueron los cambios evolutivos que marcaron un momento importante y que sentaron las pautas para establecer y perfeccionar posteriormente la relación gobernante-gobernado.

Evidentemente, la gran trascendencia de focalizar la atención en la libertad personal, es decir, el reconocimiento de los derechos del individuo, que lleva implícito a su vez las limitaciones de poder sentó las bases también del constitucionalismo.

En este periodo revistió gran importancia el aumento del poder eclesiástico que llegó a equipararse con las potestades del Estado y que desembocó en una serie de guerras religiosas.

Ahora bien, el surgimiento de los Estados-Nación europeos (siglos XVI-XVIII) en las postrimerías de la época medieval puede ubicarse como el contexto idóneo de crecimiento de los temas políticos. Dentro de estas naciones, especial importancia tuvieron los Reinos Españoles, como principales exponentes del derecho foral.

A. El Derecho Foral: los Reinos Españoles

Debido fundamentalmente a la fragmentación territorial y jurídica que había propiciado la invasión musulmana, el derecho foral se afianzó fundamentalmente en la Península Ibérica (España y Portugal) y en algunas regiones de Francia e Inglaterra. Consistía *grosso modo* en un ordenamiento jurídico especial considerado un tipo de derecho local o propio que provenía de los fueros o estatutos jurídicos. Este derecho recogía las costumbres de cada localidad, así como el conjunto de disposiciones que preservaban la nobleza, el clero y el vasallaje de una zona. Era un pacto solemne entre los pobladores y el rey.

De manera particular en España e Inglaterra, este derecho trascendió a través de las *Cartas y los Fueros* que regulaban la vida local estableciendo una serie de privilegios a determinados individuos que debían ser acatados por el Rey o el señor de la tierra, según fuera el caso. Evidentemente la circunstancia que desarrollaron los pueblos germánicos de centrar la atención en la libertad

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

351

personal tuvo una importante repercusión en la elaboración de estos instrumentos jurídicos y colocó a ambos países en una posición de avanzada en relación con Italia y otros países de la región.

Nos detendremos en España debido a la incidencia que tuvo el derecho foral posteriormente en las colonias de ultramar, específicamente en la Nueva España, donde se aplicó este orden legal, con ciertas particularidades.

En el Medioevo ese país estuvo dividido en los Reinos de León, Castilla y Aragón, entre otros. Para entonces la Monarquía era electiva. El Rey era elegido de manera indirecta por los principales de los pueblos y actuaba asesorado por un Consejo de representantes de estas regiones denominado *Curia Regia*.

Existe una tendencia entre los historiadores en considerar la Curia Regia de León, del año 1188 como el primer parlamento europeo. En ella se incorporan elementos procedentes del estamento popular, exclusivamente ciudadano. Con esta medida nacen las llamadas *Cortes Democráticas*, institución pionera en Europa. Su convocatoria inicial tuvo lugar en el Claustro de San Isidoro de León. En estas Cortes se promulgaron nuevas leyes destinadas a proteger a los ciudadanos y a sus bienes contra los abusos y arbitrariedades del poder de los nobles, del clero y del propio Rey. Sus funciones eran consultivas preponderantemente populares, debido principalmente a necesidades económicas. Este importante conjunto de decretos ha sido calificado con el nombre de *Carta Magna Leonesa*. Fue el inicio de un nuevo marco político por el que se regirían los otros países de Europa, entre ellos, Alemania en 1232, Inglaterra en 1265, Francia en 1302. Las cortes estaban constituidas por tres estamentos: clero, nobleza y representantes de las ciudades. Propiciaba las relaciones entre el Rey y la Curia por un lado y los representantes de las ciudades y villas por otro.

En los reinos antes mencionados el derecho foral desarrolló distintas ramas del derecho, según las regiones, así en los territorios de la Corona de Aragón se aplicaba fundamentalmente el derecho foral público, que sustentado en la costumbre, atendía cuestiones entre otras, familiares en las llamadas juntas de parientes. El Derecho de frontera y territorial se aplicaba en las Partidas Castellanas y en los Fueros de Valencia y había surgido para repoblar las zonas anteriormente ocupadas por los musulmanes. Los reyes cristianos y



LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

352

señores feudales comenzaron a otorgar una serie de privilegios con el fin de atraer pobladores para que se asentaran allí. Los principales objetivos eran asegurar fundamentalmente las zonas fronterizas y revitalizarlas económicamente. Los documentos en que constaban tales privilegios y exenciones se denominaron *cartas pueblas* o *cartas de población*.

La reorganización, tanto territorial como humana sentó las bases para la aparición de los ayuntamientos, institución ésta estrechamente relacionada con el surgimiento del régimen electoral municipal español y por extensión, latinoamericano.⁴

La aparición de los ayuntamientos y su elección directa por parte del pueblo, significó un acontecimiento importante en el proceso de semi-independencia que habían comenzado a experimentar las ciudades medievales y que muchas veces era otorgada por los fueros del Rey. Sin embargo, los reyes católicos se ocuparon de relativizar este estatus al introducir la presencia de los corregidores en los ayuntamientos, que en su mayoría estaban compuestos por alcaldes, regidores y síndicos.

En este contexto, y como consecuencia de la invasión francesa especial relevancia tuvo la celebración de una Asamblea constituyente que aconteció en la Ciudad de Cádiz, de 1810 a 1814 y que trascendieron como *Las Cortes de Cádiz*. En las reuniones estuvieron representados los tres estamentos: liberales, conservadores y burgueses que sustituyeron a algunos representantes conservadores al no poder acceder a Cádiz por la ocupación napoleónica.

Además, y por primera vez fueron considerados representantes de las provincias españolas y también de los territorios americanos y de Filipinas. Existían tres grandes tendencias entre los delegados: los que defendían el regreso de la monarquía y del reinado absoluto de la Casa de Borbón, los ilustrados y defensores de las reformas, pero no del carácter revolucionario de éstas, y los *liberales*, que defendían la adopción de reformas inspiradas en los principios de la Revolución francesa.

Las Cortes crearon la Constitución de 1812, que constituyó para su tiempo un documento legislativo de carácter liberal. Contenía la instrumentación de un nuevo sistema político basado en el principio de la soberanía nacional, con la monarquía

⁴ Gutiérrez Evia, Eduardo, *Régimen Electoral Mexicano*, Editorial Contemporánea, México, 1969, p. 23.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

353

como forma de gobierno, pero con división de poderes. Esta constitución fue el primer texto constitucional con el que contó España, que se caracterizó principalmente por la marcada influencia de la Constitución francesa de 1791.

El tema electoral se regulaba en el Título III, nombrado *De Las Cortes*, de la siguiente manera:

Un primer Capítulo contemplaba, en general, el modo en que debían formarse las Cortes.

El Capítulo II establecía los medios para nombrar los diputados de Cortes.

Los Capítulos del III al V, detallaban lo relativo a las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Finalmente, el Capítulo VI, regulaba aspectos organizativos sobre la celebración de las Cortes.

Las reglas relativas a la formación y funcionamiento de los ayuntamientos constitucionales estaban contenidas en los decretos del 23 de mayo y 10 de julio del propio 1812, respectivamente.

La Constitución de Cádiz contemplaba el sistema mayoritario como fórmula electoral vigente. La elección era indirecta en tercer grado. Los compromisarios, primera elección, eran electos por voto público y por mayoría relativa. Los electores de parroquia, segunda elección, también eran electos por voto público, pero por mayoría absoluta. A su vez los electores de partido, tercera elección, se elegían por voto secreto y por mayoría absoluta. En caso de no darse ésta se iba a una segunda vuelta, resultando electo el que obtuviera mayoría relativa. Si había empate en esta última, la elección se decidía por suerte.

La elección de los diputados en las juntas electorales de provincia, cuarta elección, era por voto público y a mayoría absoluta de votos en los mismos términos que la elección de los electores de partido.

En cuanto al derecho al sufragio, éste era ejercido sólo por aquellas personas que pudieran acreditar su condición de españoles y criollos. La institución del sufragio universal fue adoptada en 1869, aunque fue reconocido constitucionalmente en la Constitución del 1 de octubre de 1931. Durante la era de Franco de 1939 a 1975, fue completamente revocado.

Las facultades legislativas se regulaban de manera conjunta, por el Rey y las Cortes. La Constitución también reconoció la libertad de imprenta, la igualdad

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

354

jurídica, la inviolabilidad del domicilio, entre otros. Estos adelantos fueron suspendidos por el Decreto de 4 de mayo de 1814 del rey Fernando VII, que declaró nula la Constitución de 1812 y todas las decisiones de las Cortes de Cádiz.

En las colonias españolas, donde la Constitución Política de la Monarquía, del 19 de marzo de 1812 estuvo vigente, trascendieron muchas de estas regulaciones, de acuerdo con la división territorial existente.

Un aporte importante en el desarrollo evolutivo de los derechos fundamentales lo proporcionó en el Siglo XVI la llamada Escuela de Salamanca, que agrupaba a reconocidos pensadores, juristas y teólogos españoles, entre los que se encontraban Francisco de Vitoria, Domingo de Soto, Martín de Azpilicueta y Tomás de Mercado. Estos pensadores consideraban que en el Estado de naturaleza todos los hombres son titulares de derechos naturales, incluidos el derecho a la vida, la propiedad, a la libertad de pensamiento y a la dignidad. Esto significó la defensa de los derechos naturales como derechos subjetivos por primera vez.

Además, esta institución reconoció a los indígenas de ultramar su derecho a rechazar la conversión por la fuerza o el derecho a la propiedad de sus tierras, conceptos que fueron aplicados en América, aunque derivaron en una utilización manipulada para lograr los objetivos de colonización.

Por su parte el desarrollo del fenómeno democrático en Italia tuvo un camino diferente según constataremos a continuación.

B. Las ciudades italianas

La Edad Media en Italia se caracterizó en sus inicios por las luchas propiciadas por los ostrogodos, bizantinos, lombardos y los francos para apropiarse de diferentes territorios. Además, de las invasiones externas de los Imperios de Carlo Magno y el Bizantino, que querían controlar esta región. Esto aderezado también con las presiones de la Iglesia que lograron crear los Estados pontificios para aumentar la influencia de la Iglesia en el país.

El origen de estos Estados acrecentaron las luchas en ese periodo, sin embargo, lo verdaderamente importante de la última etapa de la Edad Media en Italia es la consolidación y fortalecimiento de la independencia de las ciudades italianas que se caracterizaron por una gran evolución político comercial, principalmente Florencia y Venecia.

A diferencia de las ciudades españolas donde los reyes habían quebrado la autonomía o semi-independencia, las ciudades italianas lograron con-

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

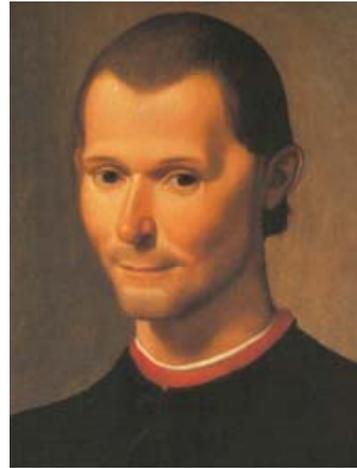
355

servar este estatus por más tiempo, pues contaban con el consentimiento del Imperio.

Este desarrollo político al que hicimos referencia influyó en la utilización del término *democracias urbanas* para designar a estas ciudades comerciales.

Hasta finales del siglo XV, estos territorios gozaron de un régimen republicano, sólo interrumpido por las intervenciones de los ejércitos franceses, españoles y de la iglesia.

Mención aparte en este contexto requiere la obra de Nicolás Maquiavelo (1469-1527) como uno de los teóricos políticos más notables del Renacimiento y precursor de la filosofía política moderna. Maquiavelo se declara partidario de la república, partiendo del supuesto de que en toda comunidad existen dos fuerzas en conflicto: el del pueblo y los que quieren gobernarlo. Para este filósofo el mejor régimen es una República bien organizada, aquella que logre dar participación a los dos partidos de la comunidad y que pueda contener el conflicto político dentro de la esfera pública. Considera que ninguna de las otras formas de gobierno como la aristocracia, la tiranía, la democracia o la monarquía logran el equilibrio de los partidos dentro del régimen por lo que son inestables.



Otra de las contribuciones del maquiavelismo y que resultó fundamental para la doctrina política europea, fue la separación de la ciencia política de la moral y la religión.

Desde una perspectiva local este autor se esmeró por demostrar que la unión de las ciudades italianas era muy importante y que estaba intrínsecamente vinculado con el autogobierno.⁵ Sin dudas este pensamiento tuvo gran influencia durante el siglo XVIII en Inglaterra, Francia y América.

Hasta fines de ese siglo el país continuaba dividido y los intentos de Napoleón para incorporar algunas repúblicas italianas a Francia fueron abortados por su muerte.

Sólo en 1861 el Rey de Piamonte Víctor Manuel, logra la unidad, mediante la implantación de un régimen monárquico constitucional que se mantuvo has-

⁵ Held, David, *Modelos de Democracia*, Alianza Editorial, México, 1992, p. 63.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

356

ta 1946. En 1948 fue proclamada la Constitución que reconoció al país como una República parlamentaria. Después de la unificación nacional surgieron los partidos políticos que comenzaron a significar vías idóneas para que los ciudadanos canalizaran sus intereses.

Particular importancia dentro de estos territorios que pugnaban por lograr su independencia o autonomía del dominio del Imperio romano-germánico y del Papado tuvo Inglaterra, como constataremos a continuación.

C. Inglaterra

En este territorio especial significado tuvo el derecho como la costumbre de la comunidad, que había llegado a ubicarse en una posición superior a la monarquía. Prueba de ello son las manifestaciones de la elección de representantes a un parlamento, que tuvieron lugar en la Inglaterra del siglo XII.

Sin lugar a dudas, las actividades desarrolladas por esta institución han servido de referencia al mundo occidental, aunque algunos autores consideran los parlamentos de la Curia Regia de León y Alpingi como los parlamentos más antiguos del mundo.

Debido a que el de León fue tratado en el apartado 1.3.1, consideramos necesario comentar que el de *Alpingi* (de la antigua palabra nórdica *Alþing*), fue fundado en 930 y ubicado en Islandia, en la región de Þingvellir, a 45 kilómetros de la que luego sería la capital de la república, Reykjavik.

Sin embargo, la aplicación del derecho consuetudinario, aplicado cuando el Rey Eduardo I acostumbraba consultar a un consejo de prelados y súbditos principales antes de promulgar normas generales de relevancia, ha trascendido como una de las manifestaciones de derecho parlamentario consuetudinario más importantes para el desarrollo democrático universal. El acto en cuestión estaba regulado por la Constitución de 1215, donde además se había establecido la autoridad para aprobar impuestos y presentar demandas y otras peticiones.

La elección y consulta al parlamento obedecía a la necesidad de mantener controlados y localizados a los funcionarios locales, que amenazaban la autoridad real cuando ejercían funciones jurisdiccionales discrecionales en los condados.⁶

⁶ González Oropeza, Manuel, *Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte: Orígenes y Justicia Electoral. El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado. Un estudio sobre veintiún países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006, p. 531.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

357

A partir del siglo XVII, la democracia moderna inglesa comenzó a afianzarse con la revolución que sustituyó la monarquía absoluta por una monarquía parlamentaria mixta con claras influencias del modelo romano.

Este sistema mixto estaba representado por la monarquía, la aristocracia, constituida por la Cámara de los Lores, a la que se podía acceder de forma hereditaria y por la democracia que se integraba por la Cámara de los Comunes que era elegida por un padrón electoral minoritario en sus inicios, pero que evolucionó hacia uno de tipo mayoritario. Lógicamente este sistema democrático, visto en perspectiva actual puede no ser considerado tan democrático debido al procedimiento aristocrático de elección, que por demás no era nada competitivo ni representativo. Para hacernos una idea, en las primeras dos elecciones de ese siglo se disputaron menos de veinte, de más de cuatrocientos escaños parlamentarios.⁷

Por otra parte, los candidatos que ocupaban los escaños parlamentarios de los condados más grandes pertenecían a las clases sociales más altas. El resto de las curules eran ocupadas por individuos distinguidos en su medio social.

Resulta interesante señalar que en un principio estos grupos de candidatos no tenían ideologías ni intereses diferentes por lo que no pueden ser considerados partidos políticos. Con la aprobación del Acta de Reformas de 1832 que amplió el sufragio, permitiendo que las clases de industriales y comerciantes del país participaran junto a la aristocracia en la gestión pública, comenzaron a surgir algunas estructuras organizativas promovidas por candidatos al parlamento o por grupos de notables. Estos círculos agrupaban un número más bien restringido de personas, funcionaban casi exclusivamente durante los periodos electorales y estaban guiados por aristócratas o miembros de la alta burguesía que elegían los candidatos y suministraban el financiamiento de la actividad electoral. Esta actividad tampoco trascendía los círculos locales.

La fracción parlamentaria del partido tenía el deber de preparar los programas electorales y elegir a su vez los líderes del partido. Los diputados tenían un mandato absolutamente libre, no respondían ni frente a la organización que había contribuido a su elección ni frente a los electores.

En cuanto a lo que pudiera vislumbrarse como vestigios de una incipiente justicia electoral, es necesario apuntar que las divergencias entre candidatos

⁷ Ferejohn, John, *Racionalidad e Interpretación: Elecciones Parlamentarias en Inglaterra en la Primera Época de los Estuardo*, Foro Internacional, vol. XXXI, núm. 4, abril-junio 1991, El Colegio de México, México, p. 528.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

358

se solucionaban a través de la persuasión para evitar la competencia. En caso de que ésta no funcionara, se apelaba a la rotación, el sorteo y las negociaciones. También se utilizaba la competencia o juicio por elección.

Cuando se agotaban estas vías, se podía acudir a un procedimiento contencioso en materia electoral, el que había aparecido como resultado del surgimiento del parlamentarismo inglés. En esta época tuvieron lugar las primeras impugnaciones electorales, de carácter jurisdiccional. El órgano competente era la cancillería, dirigido por un funcionario de la corona y consejero del Rey (canciller). Dentro de sus facultades se encontraba la de modificar los escrutinios, derecho éste que ejercieron hasta 1604, cuando el Parlamento revocó una decisión de estos tribunales sobre un resultado electoral. A partir de entonces los miembros del Parlamento eran los jueces de sus propias elecciones.

Este criterio fue sustentado hasta 1868, cuando tuvo lugar una reforma legal encaminada a eliminar los abusos de las mayorías que formaban la Cámara de los Comunes. La Reforma a su vez sufrió una modificación en 1879. A tenor de la misma se designaba a dos jueces de la *High Court of Justice* para decidir en los juicios de elecciones controvertidas. Sus resoluciones debían ser acatadas por la Cámara de los Comunes.

Vale la pena subrayar que estos acontecimientos afianzaron la independencia y autoridad suprema del Parlamento y sobre todo de los tribunales de justicia.

Un elemento a considerar era la existencia del voto doble o plural, que fue regulado por *The English Poor Law Amendment Act* de 1834. Esta norma concedía a los ricos una cantidad de votos en proporción a la extensión territorial que tuvieran sus propiedades,⁸ es decir, que a pesar de la distancia que guardaba el comportamiento de esa institución en el contexto inglés con relación a los primeros indicios de votaciones en Atenas y Roma, había un denominador común entre ellos a la hora de otorgar el derecho de votación. Esta prerrogativa estaba vinculada con la pertenencia de propiedades, que se mantendría unos siglos más, como constataremos sucesivamente.

Paralelamente a la evolución parlamentaria en Inglaterra, ocurrieron una serie de acontecimientos relacionados con la codificación de los derechos fundamentales, entre los que se pueden mencionar la proclamación de la Ley de *Habeas corpus* en 1679 y la emisión de la *Bill of Right* en 1689. La norma

⁸ García Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1977*, Reforma Política, México, 1978, p. IX.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

359

inicialmente mencionada tuteló los derechos humanos derivados de la vida y de la libertad. Posteriormente el Parlamento impuso a Guillermo III de Inglaterra en la *Bill of Right* una serie de principios sobre los cuales los monarcas no podían legislar o decidir. De esta forma se evitaba la restauración de la monarquía absoluta y se echaba por tierra la pretensión de la corona inglesa de que su derecho era de designio divino.

Otra influencia destacada en la evolución de los derechos fundamentales, durante los siglos XVII y XVIII, la tuvieron los filósofos europeos que desarrollaron el concepto de derechos naturales, entre ellos el inglés John Locke cuyas ideas sirvieron de punto de partida para el desarrollo de la noción moderna de estos derechos, aunque postulaba el origen divino de los mismos.

Particular importancia en el desarrollo de los derechos humanos tuvo además la Revolución Industrial y el movimiento obrero, surgidos en Inglaterra a partir de 1779 y que adquirieron un gran auge en 1848. Estos movimientos, trasladados a Francia, Austria, Alemania, Italia y Hungría, fundamentalmente, permitieron la creación de nuevos derechos que pretendían dar solución a determinados problemas sociales a través de la intervención del Estado. En este proceso tuvieron una gran importancia las Revoluciones mexicana y la rusa.

La Revolución mexicana tuvo una trascendencia muy importante entre la clase obrera, agraria y anarquista en el ámbito internacional. Una consecuencia directa de este movimiento fue la positivización, por primera vez, de las garantías sociales y los derechos laborales colectivos, que se regularon en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Por su parte la Revolución rusa significó un cambio importante para la clase obrera y fundamentalmente campesina de ese país, que estaba sumergido en la miseria producto de la política del Zar Nicolás II. Con el establecimiento de un Estado socialista la influencia de la revolución rusa se extendió hacia otras regiones del mundo, principalmente hacia América Latina.

Paralelamente a la evolución de los derechos fundamentales y la consolidación de la representación parlamentaria en Inglaterra, se desarrolló el sistema político suizo de cantones.

D. Los cantones suizos

A finales del siglo XIII tuvo lugar la fundación de la Confederación Helvética cuando tres comunidades rurales del Valle de los Alpes Centrales: Uri, Schwyz

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

360

y Unterwalden libremente acordaron unirse para la defensa, la economía y la afirmación política.

El documento jurídico de creación se llamó Carta de Confederación de 1291 y básicamente contenía los principios de alianza entre los tres territorios rurales que se unieron inicialmente.

Las razones fundamentales que permitieron este acuerdo eran la defensa de los puntos importantes de intercambio comercial que a través de las montañas, específicamente los Alpes, debían ser protegidos de los usurpadores y de los que dependía la prosperidad económica de la zona. Otro factor decisivo fue lograr la independencia de la Casa de Austria, es decir, los Habsburgo, y llegar a ser políticamente autónomos.

La formación de esta federación entre pequeños Estados casi independientes fue un acontecimiento que en sí reviste una importancia trascendental porque significó la alianza de entidades políticas y no de comunidades culturales o étnicas. Esta unión de tres se amplió progresivamente en los siglos siguientes por la adhesión de nuevos miembros. Si bien inicialmente ocurrió una unificación rural, ésta devino en la incorporación de comunidades urbanas, a principios del siglo XVI.

La Confederación como potencia establecida tomó parte en las guerras que protagonizaban los reinos colindantes entre sí y ocurrió la unificación de nuevos miembros que tenían derechos iguales a los primigenios. Otros territorios, sin embargo, fueron incorporados por medio de adquisición o conquista, siendo a partir de ahí considerados como territorios dependientes de la alianza.

En el propio siglo XVI comenzó a utilizarse el término *referéndum* en los territorios del Graubunden y el Valais, que en aquel momento no formaban parte de la Confederación, sino que eran distritos aliados. Internamente estaban organizados como federaciones de municipios muy poco unidas. Los delegados que enviaban los municipios a la asamblea federal del distrito debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores, y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar.

En 1798 la Confederación fue invadida por las tropas de Napoleón I y como resultado de la ocupación se creó la República Helvética. Sin embargo, el Estado unitario fracasó por la resistencia de los antiguos cantones. En 1815 se volvió a instaurar la autonomía cantonal y el Congreso de Viena restauró la confederación, otorgándoles plena independencia.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

361

Las etapas posteriores se caracterizaron por conflictos entre cantones conservadores (católicos) y liberales (protestantes) que finalizaron con la victoria de los liberales y el establecimiento del Estado federal moderno que se consolidó en 1848. La Constitución se inspiró en el ejemplo de los Estados Unidos de América para desarrollar el poder legislativo bicameral.

La creación del Estado federado democrático permitió vencer las rivalidades exacerbadas por motivos religiosos durante la llamada guerra del *Sonderbund* entre Cantones urbanos, progresistas y protestantes (Ginebra, Zurich, Berna) y Cantones rurales, conservadores y católicos (Suiza central, especialmente).

Esta guerra se produjo porque en 1845 los Cantones conservadores y católicos buscaban establecer acuerdos separados con diferentes potencias europeas, sin embargo, en 1847 la alianza fue declarada contraria al Pacto federal de 1815 que había confirmado la neutralidad e inviolabilidad de Suiza y finalmente ocurrió una reconciliación entre los beligerantes lo que concluyó con la emisión el 12 de septiembre de 1848 de la Constitución.

El acto, aprobado por quince cantones y un semicantón fue protagonizado por el antiguo parlamento suizo llamado la Dieta, que devino en la actualidad en el Consejo de los Estados.

La Carta Magna de 1848 significó un paso evolutivo al establecer un parlamento de dos cámaras con iguales derechos, además instituyó una serie de principios vinculados directamente con el tema electoral, entre otros la convocatoria a *referéndum* para aprobar la Constitución como mecanismo de participación popular y elemento intrínseco del desarrollo democrático suizo.

Además se establecieron parámetros relacionados con la edad mínima para votar en elecciones federales que inicialmente era de 20 años y que en 1977 algunos cantones redujeron a 18 años para votar en plebiscitos o elecciones cantonales. Posteriormente, el 3 de marzo de 1991, el parlamento suizo decidió generalizar en todo el país los derechos políticos para los jóvenes entre 18 y 19 años.

Después de la aprobación de la Constitución de 1848 el cantón de Neuchâtel otorgó el derecho para que los extranjeros votaran y fueran votados en las elecciones municipales. Sin embargo, esta muestra de temprano liberalismo se debió a que se usaba la palabra *extranjero* para referirse a los residentes de otros cantones. En 1887, Neuchâtel dio un paso atrás con el rechazo de que los extranjeros pudieran ser votados en las elecciones municipales.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

362

Después de un receso de 130 años, un segundo cantón, a través de su Asamblea Constituyente otorgó derechos políticos a los extranjeros. Esto sucedió en 1978, cuando los suizos crearon el cantón de Jura de la parte francófona norte del anterior cantón de Berna. Los habitantes de Jura otorgaron el derecho al voto al mismo tiempo en los niveles municipal, también llamado comunal y cantonal.

En 1874 la Constitución fue completamente modificada y se establecieron las bases para el actual sistema de gobierno, evolucionando de una democracia parlamentaria a una democracia directa.

En 1891 las enmiendas permitieron al pueblo intervenir directamente en el proceso legislativo mediante la revitalización del *referéndum* lo que significó el reconocimiento de la amplia participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Resulta destacable el fortalecimiento de esta institución como el principal instrumento de democracia directa, puesto que mediante ella, el pueblo o más exactamente el cuerpo electoral, participa por vía consultiva o deliberativa, en el proceso de decisión. Además de esta función, este mecanismo sirvió como medio de oposición al gobierno.

En la actualidad existen tres instrumentos básicos de democracia directa:

- El referéndum obligatorio: es el mecanismo que permite que los proyectos de leyes del Parlamento se sometan automáticamente a votación popular.
- El referéndum opcional o facultativo: un grupo de ciudadanos puede solicitar que un proyecto de ley del Parlamento se someta a votación popular, si reúne suficientes firmas dentro de un periodo determinado.
- La iniciativa popular: si se consigue reunir suficientes firmas dentro de un periodo determinado, un grupo de ciudadanos puede proponer una nueva ley o una enmienda constitucional, que se somete a votación popular.⁹

La democracia directa ha tenido un proceso de desarrollo importante en todos los ámbitos del Estado, especialmente en el local, y esto se refleja en que

⁹ Kübler, Daniel, *Suiza: Diversidad y cambio en el gobierno Local*, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, 2005 (Colección Món Local 12), p. 41.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

363

los derechos políticos de los ciudadanos sólo podían ser limitados a tenor de la legislación federal correspondiente. Los ciudadanos no podían ser condenados a muerte por motivos políticos ni extraditados de un cantón a otro por esta causa.¹⁰

En 1918 la representación proporcional reemplazó al sistema de mayoría en las elecciones del Consejo Nacional, lo que permitió el fortalecimiento de los partidos no representados y la permanencia de pequeños partidos.

Ahora bien, el surgimiento de los partidos políticos en Suiza no está relacionado como en Inglaterra con el papel preponderante del parlamentarismo, sino con el rol sustancial que en ese país han tenido los derechos populares y el federalismo.¹¹ Estas organizaciones políticas han sido constituidas a lo largo del siglo XIX y el XX y se agrupan en tendencias de derecha, centro e izquierda.¹²

El federalismo suizo se cataloga como un federalismo *sui géneris* en su integración porque procede, no del Estado federal, sino de un contrato entre los veintiséis cantones, que ha tomado la forma de un pacto federal representado por la Constitución de la Confederación Suiza. Esta Constitución federal ha limitado la soberanía de los cantones, aunque a su vez los reconoce como Estados soberanos. Cada cantón (o cada mitad del cantón) tiene su propia constitución, parlamento y corte judicial.

Entre los Estados miembros de la Federación (los Cantones) y el Estado federal se desarrollan relaciones a las que se califica como federalismo vertical. Entre los Cantones, en cuanto tales, se desarrollan también ciertas relaciones que contribuyen al funcionamiento de lo que se denomina federalismo horizontal.

En cuanto a la aplicación del Derecho Federal, ésta depende en gran parte de las administraciones cantonales. Es lo que se llama en Suiza el *federalismo de ejecución*.

Toda competencia no atribuida expresamente por la Constitución Suiza a la Confederación pertenece a los cantones, que a su vez deciden qué compe-

¹⁰ *Constitución Federal de la Confederación Suiza de 1874*, Biblioteca del Centro de Documentación, TEPJF, p. 46.

¹¹ Sigg, Oswald, *Las Instituciones Políticas de Suiza*, Suiza, Pro Helvetia Fundación Suiza para la Cultura, 1988 (Colección Historia y Estado), p. 44.

¹² Barrena García, Alberto, S.J., *El Federalismo en Suiza*, Segunda Parte, Madrid, 1970, p. 369.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

364

tencias asignan a sus municipios, lo que da lugar a una gran heterogeneidad en el grado de autonomía y nivel de competencias municipales.

En otro orden, es necesario detenerse en los Estados Unidos de América, como uno de los principales artífices, junto a Francia, del desarrollo de los derechos fundamentales del individuo y en consecuencia, de la evolución del pensamiento político y la democracia a nivel internacional.

4. La independencia de los Estados Unidos de América

Los colonos ingleses que poblaron parte del continente americano tenían un espíritu independiente y democrático, acrecentado por su interés en la propiedad privada y las condiciones de igualdad económica con que habían arribado a América. Estas características de la incipiente sociedad que comenzaba a formarse influyeron para que no pasara inadvertida la medida tomada por el parlamento de la metrópoli de imponerles determinados impuestos que no habían sido establecidos por los propios representantes de los pobladores de las colonias. Éste ha sido considerado el principal detonante de la revolución norteamericana de 1776.

La organización política de estos territorios, aunque no correspondía a un mismo patrón, también contribuyó al desenvolvimiento progresivo de la democracia. Las Colonias se encontraban regidas por gobernadores nombrados por la corona. Algunas colonias tenían propietario, otras pertenecían al Rey y otras a una compañía.¹³ Sin embargo, todas tenían algo en común: las asambleas de representantes, designadas por los propios colonos, llamadas cabildos abiertos (*townmeeting*).

Estas Asambleas contribuyeron en alguna medida a fomentar las aspiraciones de soberanía de los habitantes y los sentimientos democráticos. Aunque es necesario aclarar que no había una participación mayoritaria en la toma de decisiones que afectaban a toda la comunidad debido a que el voto estaba restringido a los terratenientes varones blancos. Los negros, las mujeres y las personas sin respaldo económico estaban impedidos de ejercer el sufragio activo, en ese sentido, en esa época sería prematuro hablar de la

¹³ López Zurini, Silvia Marina y López Zurini, Mario Justo, *Nociones de Historia de Derecho Político*, 4ª edición, Buenos Aires, Ediciones DePalma, 1986, p. 152.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

365

existencia de una conciencia desarrollada en el respeto de los derechos políticos del individuo.

Otro aspecto que influyó en que se concretara la independencia fue la lejanía entre Inglaterra y sus posesiones de ultramar en América que le impedían a la primera ejercer un control directo y efectivo sobre sus colonias.

En la evolución democrática que tenía lugar en aquella época, el acontecimiento que colocó a Norteamérica en un lugar preeminente y que marcó la diferencia con relación a la mayoría de los países occidentales fue el reconocimiento de los derechos del hombre, su positivación a través de la emisión de la Declaración de Virginia, surgida producto de la Convención que tuvo lugar en Williamsburg desde el 6 de mayo hasta el 29 de junio de 1776.

La Convención emitió una Constitución el 12 de junio de ese año, que incluyó en su preámbulo la primera Declaración de Derechos americana.¹⁴

El citado documento ponía especial énfasis en los derechos a la vida, a la libertad y a la propiedad. Además reconocía el principio de soberanía y su pertenencia al pueblo, lo que habla claramente de la influencia de Rousseau, como en el caso de la Declaración francesa.

Además de Virginia, que fue el Estado pionero en reconocer y codificar los derechos del individuo en su constitución, siguieron su ejemplo Pennsylvania, Maryland, North Carolina, Vermont y Massachusetts. Sin embargo, Connecticut y Rhode Island rechazaron formalmente la ratificación de la Constitución por medio de un referéndum popular manteniendo la carta colonial, pues consideraron que no era necesario redactar una nueva.

En lo concerniente a la aprobación popular de estas constituciones, sólo Massachusetts la sometió a consideración, haciendo uso de los cabildos abiertos, aunque inicialmente los resultados no fueron muy favorecedores.

El movimiento revolucionario de Norteamérica estableció un nuevo ideal para las instituciones políticas que luego fue seguido por la mayor parte de los países del mundo, junto con las ideas democráticas y liberales expandidas por Francia y su Revolución.

Una vez lograda la independencia y tras años de negociaciones, 55 representantes de las antiguas colonias aprobaron la Constitución de los Estados Unidos, en la Convención Constitucional del Congreso de Filadelfia, el 17 de

¹⁴ *La Declaración de Derechos de Virginia*, www.der.uva.es, pp. 1-3.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

366

septiembre de 1787. Luego, ésta sería ratificada por el pueblo en convenciones en cada Estado con el nombre de *Nosotros el Pueblo*.

Los principios de la Carta Magna Americana tenían una influencia marcada de las concepciones políticas de los siglos XVI y XVII y de la Edad Media, específicamente las referidas a la supremacía del derecho y el gobierno de la comunidad por sí misma.¹⁵

Mención especial merecen los comentarios realizados por A. Hamilton, J. Madison y J. Jay a la Constitución, publicados en 1788, que reflejaron el pensamiento democrático de la época. Madison, en esta compilación de artículos nombrada *El Federalista* se refirió, entre otros aspectos, a la concepción incluyente y mayoritaria del sufragio electoral y apostó por el federalismo y la división de poderes como la forma idónea de involucrar a los ciudadanos en el proceso político para proteger sus intereses.¹⁶

Específicamente en lo relacionado con la división de poderes la visión de los federalistas triunfó al quedar establecido el principio de los frenos y los contrapesos como método para limitar el poder.

En la Constitución además, fueron retomadas las ideas de Locke y Montesquieu referidas a la defensa de la libertad del individuo frente a la comunidad y sus derechos ciudadanos.

El documento original fue enriquecido en 1791 con diez enmiendas que contenían muchas de las libertades protegidas por las constituciones estatales, y la Declaración de Derechos de Virginia, formando la Carta de Derechos de los Estados Unidos (*Bill of Rights*).

Estas enmiendas limitaron el poder del gobierno federal y protegieron una serie de derechos de las personas, entre otros, la libertad de expresión, la libertad de asamblea (que protege la existencia y actividad de los partidos políticos), la libertad al culto religioso y la libertad de petición.

La Constitución y la Carta de Derechos de 1791 no regularon explícitamente los derechos políticos de los ciudadanos, sino que dejaron esta reglamentación a las constituciones estatales.¹⁷ Ahora bien, en las Constituciones de *Indiana*, *Mississippi* y *New-Hampshire*, se limitaba el sufragio a quienes

¹⁵ Carlyle, A.J., *La Libertad Política*, FCE, México, 1942, p. 211.

¹⁶ Held, David, *Modelos de Democracia*, Alianza Editorial, México, 1992, pp. 83-84.

¹⁷ Fix-Fierro, Héctor, *Los Derechos Políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, México, TEPJF, 2005, p.15.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

367

estuviesen al corriente en los impuestos y a los que fuesen blancos o propietarios de bienes raíces.

Desde una perspectiva incluyente pudiera interpretarse que la Enmienda IX, que se refiere a la “Protección de derechos no específicamente enumerados en la Bill of Rights”, deja abierta la posibilidad de considerar la regulación de los derechos políticos, entre otros, al señalar: La enumeración de derechos en la Constitución no supone la negación de otros derechos del pueblo.¹⁸

A pesar de los avances alcanzados en el ámbito democrático y como reflejo de los problemas de discriminación racial nunca superados en los Estados Unidos de América se puso en práctica en ese país el voto por razones educativas para frenar demandas de cambio social y que estaba dirigido específicamente a discriminar a los electores de raza negra. A través de la llamada cláusula del abuelo, los electores que no podían probar su ciudadanía en 1867 o no podían aportar la prueba de que su abuelo lo fuera, únicamente podía ser elector si sabía leer y escribir y aprobaban un complejo examen de conocimientos.¹⁹

Sólo como consecuencia de la guerra civil y la abolición de la esclavitud, desde 1867 hasta 1964, se aprobaron una serie de enmiendas constitucionales, entre las que se pueden relacionar la Enmienda XV, de 1867 y la XXVI de 1920, que reivindicaron los derechos políticos de determinados grupos vulnerables: personas de raza negra, en condición de servidumbre o pobreza y por motivos de sexo.²⁰

En ese contexto también la Suprema Corte, a través de la resolución de casos, ha contribuido al fortalecimiento de la democracia. En el caso *Brown vs. Board of Education*,²¹ de 1954, el máximo órgano jurisdiccional cambió la posición que había sostenido desde 1896 justificando el segregacionismo en ese país. Realmente podemos ubicar en su plenitud el disfrute del derecho de sufragio universal en los Estados Unidos de América en 1965.

Vinculado con el desarrollo democrático de los Estados Unidos de América analizaremos a continuación los acontecimientos que determinaron la evo-

¹⁸ www.Der.uva.es/constitucional/html.

¹⁹ www.afroamhistory.com, *grandfather clause*, p. 5.

²⁰ Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, TEPJF, México, 2005, p.15.

²¹ Cossío D., José Ramón, *Conceptos de la democracia y justicia electoral*, México, IFE, 2002, p. 51.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

368

lución de las instituciones democráticas en Francia y en especial las condiciones que propiciaron el surgimiento de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

5. Francia y su aportación al desarrollo democrático

La revolución inglesa de 1640 significó la victoria de los principios constitucionales de Inglaterra influyendo además considerablemente en los sucesos posteriores que tuvieron lugar en Francia²² y que pueden ubicarse fundamentalmente a partir de la revolución francesa de 1789. Este importante evento fue un parteaguas para la evolución del pensamiento político local que además trascendió las fronteras galas y logró un impacto universal.

A partir del siglo XVII la democracia comenzó lentamente a ganar espacios en Europa, y particularmente en Francia, con la transición de las monarquías absolutas a una concepción republicana del poder, donde la burguesía jugó un papel preponderante. A fines del siglo XVIII la Asamblea Nacional, que era el máximo órgano legislativo, se había transformado de una institución corporativa y medieval, a una Asamblea que representaba la voluntad de los ciudadanos, siguiendo los postulados de la democracia ateniense, y del modelo de pacto político planteado por Jean-Jacques Rousseau en su obra *El Contrato Social*.

La primera y más importante acción de la Asamblea Nacional fue la votación y publicación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el 27 de agosto de 1789, seguido de la proclamación de la Constitución de 1791.

La Declaración fue un documento eminentemente trascendental para la codificación y desarrollo de los derechos fundamentales, que sirvió de base e inspiración a todas las declaraciones tanto del siglo XIX como del XX.

Aunque denotaba gran influencia de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, podemos asegurar que su influencia fue mucho más universal que los acontecimientos americanos que la antecedieron.

La Declaración francesa de 1789 establecía una serie de principios que no sólo reconocían la existencia de los derechos naturales inalienables al ser humano sino también los derechos del ciudadano. Sin lugar a dudas ha sido considerada el documento primigenio o punto de partida del posterior desa-

²² Carlyle, A.J., *La Libertad Política*, FCE, México, 1942, p. 192.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

369

rollo de los instrumentos internacionales que garantizan la observancia de los derechos fundamentales, tanto a nivel universal como regional. Por su parte la Constitución de 1791 estableció una monarquía constitucional de carácter representativo que regulaba la separación de los poderes ejecutivo y legislativo, aunque realmente prevaleció un parlamentarismo atemperado.²³ Siguiendo los postulados de la Escuela francesa de Teoría del Estado, representada por Esmein, Hauriou, Duguit y Carré de Malberg, esta Constitución concibió un nuevo modelo de Estado social y democrático de derecho, su superioridad normativa real, la plena positivización de los derechos y el sufragio universal, sin alejarse de los principios de soberanía nacional y mandato representativo.²⁴

En este contexto surgieron diferentes teorías que caracterizaron al sufragio desde diversas perspectivas. Las principales, que han trascendido hasta nuestros días son:

1. La teoría que considera al sufragio como un derecho, está estrechamente vinculada con la idea de Jean-Jacques Rousseau de la soberanía popular, entendida como la suma de las fracciones de soberanía que le corresponde a cada ciudadano y que debe ser universal, libre, igual, directo y secreto.
2. El sufragio como función, es la teoría desarrollada por Posada, Duguit, Janson y Gierken que le atribuye un doble carácter de derecho social y de deber cívico al sufragio.

Indudablemente, México, al igual que la mayor parte de los países latinoamericanos recibió una influencia clara y directa de estas teorías en el derecho constitucional nacional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en sus artículos 35, fracción primera y 36, fracción tercera, clasifica al ejercicio del

²³ Patiño Camarena, Javier, *Panorámica del Sistema Político Electoral Francés*, Panorámica del sistema político electoral francés, *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. II, núm. 2, México, 1993, p. 53.

²⁴ Máiz, Ramón, *Las Teorías de la democracia en la Revolución francesa*, Madrid, Departamento Ciencia Política y Teoría del Estado, Política y Sociedad, Universidad de Santiago, S. de Compostela, 6/7, 1990, p. 67.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

370

voto como un derecho y deber respectivamente, aplicando esta teoría del sufragio-función.²⁵

Estrechamente relacionado con la evolución política que experimentaba el país, se desarrolló además el concepto de referéndum. Los ideólogos de la Revolución Francesa, crearon su propia versión de esta institución democrática. Para ellos, el pueblo debía votar para aceptar o rechazar toda Constitución que se quisiera promulgar.

Durante este periodo los girondinos presentaron, un proyecto de Constitución, que había retomado las ideas del filósofo y político Condorcet, opositor de las posiciones jacobinistas y monárquicas. El proyecto tenía gran importancia porque consideraba la ampliación del sufragio a sufragio universal para todos los hombres mayores de veintiún años y estimaba necesaria la participación de la mujer. Además, establecía una democracia semidirecta en la que los representantes eran simples mandatarios del pueblo y la existencia de asambleas primarias en cada localidad, deliberativas, permanentes que pudieran presentar iniciativas legislativas y constituyentes entre otras.²⁶

Sin embargo, durante la celebración de la Convención de la Asamblea Nacional Francesa, se elabora un nuevo proyecto que además de estas propuestas instaba a la abolición de la monarquía. Este proyecto fue aprobado Montaña. Este documento proclamó la primera República, aunque su aplicación fue suspendida debido a la guerra.

Posteriormente, en 1795, año III, se promulgó la Constitución del régimen del Termidor, que regulaba las facultades ejecutivas a través de un grupo colegiado compuesto por cinco miembros, y cuyo presidente dura en el cargo tres meses y ejerce el cargo por rotación. Esta Constitución estuvo vigente cuatro años y le puso fin el golpe de Estado del 18 Brumario, en el que Napoleón comienza a tener una enorme participación.

Durante este periodo Napoleón Bonaparte utilizó el recurso del referéndum para aprobar popularmente sus constituciones de 1799, 1802 y 1804, y lo hizo para ratificar los cambios constitucionales que lo hicieron, sucesivamente, cónsul, cónsul vitalicio y emperador. En la restauración del imperio, en 1815, utilizó el mismo procedimiento.

²⁵ Moya Palencia, Mario, *La Reforma Electoral*, Ediciones Plataforma, México, 1964, p. 29.

²⁶ Máiz, Ramón, *op. cit.*, p. 79.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

371

Por su parte, la figura del sufragio universal por primera vez se aplicó durante el establecimiento de la Segunda República Francesa en 1848 y la promulgación de la Constitución que proclamó a Luis Napoleón, sobrino de Napoleón Bonaparte, como Presidente. Si bien este instituto en su acepción moderna se define como el derecho de voto que adquiere la población adulta de un Estado independientemente de su raza, sexo, creencias o condición social, en aquella época su universalidad se circunscribía a las personas de sexo masculino.

Una de las características más relevantes de la Constitución de la Segunda República fue el establecimiento de normas que limitaban el ejercicio del poder ejecutivo en cuanto a la duración del cargo, por un término de sólo cuatro años, sin posibilidad de reelección. Esto tenía como finalidad evitar que un presidente abusara de su poder para transformar la República en una dictadura u obtuviera una presidencia vitalicia.

Similar importancia tuvo la abolición de la pena de muerte por delitos políticos que era muy frecuente y propiciaba la legalización de venganzas personales.

En mayo de 1849 se celebraron elecciones a la Asamblea Nacional que ganaron los monárquicos legitimistas, quienes pusieron en práctica una política conservadora. Un año después, la Asamblea votó una ley electoral que abolió el sufragio universal masculino y retornó al voto censitario. Esta acción constituyó un retroceso en el proceso democrático porque eliminó a tres millones de personas del electorado, entre las que estaban artesanos y obreros.

El 2 de diciembre de 1851, Luis Napoleón legitimó, apelando al veredicto popular, el golpe de Estado de ese propio año, la restauración del imperio, la anexión de Niza y la de Saboya, así como sus reformas liberales.

Para él era imprescindible hacer uso de un mecanismo electoral reconocido que le permitiera legitimar sus acciones antidemocráticas, por lo que se presentó ante los franceses como defensor de la democracia y específicamente del sufragio universal.

Otro acontecimiento involutivo del proceso democrático fue la promulgación de una nueva constitución el 14 de enero de 1852 que reforzó los poderes del ejecutivo, estableciendo la duración de la presidencia por 10 años, haciendo el cargo reelegible y disminuyendo el del legislativo que dividió en tres cámaras: Asamblea, Senado y Consejo de Estado.

Finalmente, mediante plebiscito celebrado en noviembre, Francia devino un Imperio, que se proclamó solemnemente el 2 de diciembre de 1852.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

372

Esta situación provocó un gran rechazo de los ciudadanos a la consulta directa como procedimiento de gobierno. El restablecimiento de la figura del referéndum ocurrió gracias al general Charles de Gaulle, cuando fue jefe del gobierno provisional, para legitimar la Constitución de la Cuarta República, que no fue aprobada por la Asamblea. Se celebraron dos referéndums: el primero, para rechazar el proyecto del 2 de junio de 1946; y el segundo, para confirmar el segundo proyecto, el 27 de octubre de 1946, con ello se logró la aprobación de dicha Norma Fundamental en 1948.

Otro instituto importante, implantado por primera vez en 1852, cuyo origen se encuentra en ese país fue el *ballottage* (empate) utilizado para la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III. Este sistema consiste en la votación de segunda vuelta que se realiza entre los dos candidatos que en una primera votación han obtenido el mayor número de votos, sin que ninguno haya logrado la mayoría requerida, generalmente absoluta.²⁷ Posteriormente se aplicó en la Tercera República, siendo regulado por la Constitución de 1875.

La Constitución de la Tercera República estableció los principios de soberanía nacional, sufragio universal y reconocimiento de los derechos del hombre. Además reconoció la importancia del poder legislativo con lo que fortaleció el parlamentarismo francés.

Otro de los elementos de indiscutible importancia para el desarrollo del fenómeno electoral fue la afirmación del principio de la independencia de los poderes. El antecedente primigenio de la teoría de la separación de poderes fue desarrollado por Aristóteles en su obra *La Política*. Posteriormente ésta fue retomada por diversos pensadores del siglo XVIII que la enunciaron durante la Ilustración, como Alexander Hamilton, John Locke, Jean-Jacques Rousseau y Montesquieu, aunque con diferentes matices entre los autores. Sin embargo, para el tema que nos ocupa y teniendo en cuenta que el contencioso político en materia electoral se sustenta en el principio de la división de poderes consideramos relevante detenernos en la perspectiva desarrollada por Charles Louis de Secondat, barón de la Bréde et de Montesquieu, a través de su estudio sobre la Constitución inglesa.

²⁷ Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, *Diccionario Electoral*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 1999, p. 33.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

373

Este autor afirmaba que los poderes debían mantenerse separados para que la sociedad pudiera conservar la libertad política y que el pueblo debía actuar apropiadamente a través de sus representantes.²⁸

Sin duda la vigencia de sus postulados reviste especial importancia para la materia electoral. La independencia de las instituciones que se ocupan de dirimir los conflictos en esta materia resulta imprescindible para que el resultado de los fallos sea justo e imparcial.

Por otro lado, su visión, en el sentido de comprender que cada poder debe actuar como contrapeso de los otros, limitando sus excesos, ha resultado una fórmula eficaz para el fortalecimiento de la democracia.

Con la adopción del sistema de representación proporcional después de la Primera Guerra Mundial, se instaura nuevamente en 1927 la figura del *ballottage*, para volver al sistema de representación proporcional después de la Segunda Guerra Mundial y retomar en 1958, el sistema mayoritario a dos vueltas como medio de detención de la izquierda. Posteriormente, reaparece con gran fuerza en la V República a través de la Constitución de 1958.

Otra de las naciones que ha contribuido significativamente al desarrollo de las instituciones democráticas y que ha realizado importantes aportaciones en este ámbito ha sido Alemania, como constataremos a continuación.

6. Alemania

Uno de los intentos que marcó el anhelo de los germanos por concretar la unificación de su territorio fue, después de la derrota de Napoleón, la creación de la Confederación Germánica, que surgiera en sustitución del antiguo Imperio. Sin embargo, esta asociación de Estados soberanos era muy débil. Su único órgano era la Asamblea Federal de Francfort, que no era un parlamento de representantes elegidos sino un congreso de representantes de los diversos monarcas. La Confederación funcionaba sólo cuando estaban de acuerdo las dos grandes potencias, Austria y Prusia. Su tarea principal consistió, en los decenios subsiguientes, en impedir el éxito de todo esfuerzo encaminado a lograr una mayor libertad y unidad.²⁹

El surgimiento, en los primeros seis meses de 1848, de la clase obrera, incentivó la ola de manifestaciones populares que tuvieron lugar en varias re-

²⁸ Carlile, A. J., *La Libertad Política*, México, FCE, 1982, p. 207.

²⁹ www.collasius.org/Deutschland.html

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

374

giones de Europa, como ya mencionamos *supra*. Aún cuando estas revoluciones no pudieron eliminar las monarquías, para Alemania tuvieron particular importancia en la formación, por parte de los Estados de la Confederación Germánica, del Primer Parlamento Alemán en Francfort del Meno.

Tras la desintegración del Sacro Imperio Romano Germánico en 1806 debido a las guerras napoleónicas, el término Reich que había sido utilizado en dicho Imperio se usó por primera vez para nombrar este parlamento.

Esta institución, llamada Asamblea Nacional alemana, se empeñó en la unión del país de manera democrática. Para ello, los 831 diputados que la componían, el 18 de mayo de 1848, con el consentimiento del Rey Federico Guillermo IV de Prusia, aprobaron la Constitución alemana. La Carta Magna establecía un gobierno responsable ante el Parlamento. Uno de los temas cruciales debatidos fue el relativo a los derechos civiles. Como señalamos anteriormente las Cortes de León, Cádiz y los ingleses habían sido receptivos a la contribución que los germanos habían realizado en este ámbito. No solamente influyeron fuera del territorio, sino que estos derechos civiles formarían la base principal de muchas constituciones democráticas en los estados alemanes.

La Carta Magna, supuestamente confería a los alemanes más derechos democráticos de los que disfrutaban en aquella época los ciudadanos de monarquías liberales ejemplares como Gran Bretaña o Bélgica.

Uno de los aspectos que conspiró contra la unificación del territorio germano fue que la propuesta de Austria de anexión de su territorio no prosperó, así como tampoco tuvo éxito el ofrecimiento de la Asamblea Nacional de entregar la corona al Rey de Prusia. La mayoría de las conquistas fueron dejadas sin efecto y las Constituciones de los diferentes Estados fueron reformadas en un sentido reaccionario. En 1850 se restableció la Confederación Germánica.

A pesar de que constituyó un momento importante para ese país, la Asamblea no llegó a buen término debido a las fricciones tanto internas como externas. Internamente influyeron las luchas entre las diferentes fuerzas políticas por hacer prevalecer sus intereses. Desde el exterior cercenaron la credibilidad del Parlamento su debilidad ante las presiones extranjeras por el desmembramiento territorial del país y el hecho de que la Confederación Germánica ejercía el poder legal que pertenecía al Parlamento.

Posteriormente, durante los años 1862 a 1866 nuevamente el parlamentarismo germánico sufrió un revés, cuando la dinastía del gobierno prusiano, dirigida por el canciller Otto von Bismarck, en respuesta a las presiones de las clases sociales que estaban interesadas en ocupar los puestos importantes

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

375

en el Consejo Federal (*Bundesrat*), fortaleció el poder ejecutivo en detrimento del Parlamento.

En esta etapa el Parlamento del Reich (Reichstag) era elegido por sufragio universal y en él participaban todos los varones mayores de 25 años. No tenía ninguna influencia en la formación del gobierno pero sí en la ejecución de los asuntos de gobierno, a través de su participación en la legislación del *Reich* y de sus atribuciones presupuestarias.

Desde 1871 el propio Parlamento Imperial calificaba la validez de sus elecciones, lo que le permitía acentuar su independencia en relación con los poderes ejecutivo y judicial.

A pesar de que el canciller del *Reich* era responsable solo ante el káiser y no ante el Parlamento, tenía que procurar lograr una mayoría en el *Reichstag* para su política.

A pesar de que a nivel confederación estos aspectos demostraban cierto progreso, en los distintos *Länder* (Estados) existía todavía un derecho electoral no unitario para la elección de los representantes del pueblo y en once de los Estados todavía estaba vigente el sufragio de clases, dependiente de los ingresos fiscales. En cuatro Entidades imperaba el antiguo régimen estamental. Por su parte, los Estados alemanes del sur, que tenían una más larga tradición parlamentaria, reformaron su derecho electoral y Baden, Wurtemberg y Baviera equipararon su derecho electoral al que regía para la elección del *Reichstag*.

Bismarck gobernó durante diecinueve años como canciller del *Reich*, sin embargo, no fue capaz de reconocer la existencia y fortalecimiento de la burguesía como nueva clase social. De igual manera, no reconocía a la oposición política: combatió el ala izquierda de la burguesía liberal, el catolicismo político y, sobre todo, el movimiento obrero organizado, al que mantuvo al margen del derecho, a pesar de los avances en la legislación social de la época.

La derrota militar en la Primera Guerra Mundial y las condiciones que derivaron del tratado de paz de Versalles, conminaron al país a realizar cambios políticos imprescindibles. Se estableció la República de Weimar de 1918 a 1930 y durante ese periodo Alemania fue un Estado federal democrático, una fórmula mixta entre un sistema de gobierno presidencialista y parlamentario.

Con la elección de la Asamblea General, en enero de 1919, se introdujo en la Constitución una modificación que reponía el poder del Parlamento. Ésta sometía al canciller del *Reich* al *Reichstag*. La Asamblea estaba integrada por tres partidos: los socialdemócratas, el Partido Democrático Alemán y el

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

376

Centro. Sin embargo, las fuerzas políticas adoptaron una posición de cierta reserva frente al Estado democrático, debido a la penuria económica de la posguerra y las gravosas condiciones impuestas por el tratado de paz.

En esa etapa se creó un tribunal que tenía competencia para los asuntos electorales, integrado por dos jueces y tres miembros del Parlamento. Sus decisiones eran definitivas, pues no había ningún recurso a través del que se impugnaran. Ese tribunal tampoco tuvo resoluciones satisfactorias, derivando en la actual forma de comisión parlamentaria.³⁰

La Constitución de Weimar en su artículo 22 aceptó el sistema de representación proporcional y también después de la Segunda Guerra Mundial, la Constitución de la República Federal Alemana de 1949 la reguló, permitiendo que los *Länder* reglamentaran las elecciones en lugar de que éstas se rigieran por leyes federales.

En la República de Weimar no pudo establecerse una democracia liberal de corte occidental y las luchas internas permitieron el acceso al poder de los nacionalsocialistas que condujeron a una dictadura totalitaria.



Durante el periodo de la Alemania nazi, comprendido entre 1933 a 1945, Hitler además de las funciones ejecutivas también detentaba las legislativas. Los órganos parlamentarios de todos los niveles fueron abolidos o amordazados y los derechos políticos se vieron seriamente afectados, entre otros, el sufragio universal fue revocado.

Debido a que centralizaba el poder de manera total, se modificó la forma federal de gobierno, afectando también la autonomía de los *Länder*.

Por su parte el partido gubernamental tenía atribuciones para solicitar al Führer la revisión de las resoluciones judiciales dictadas por los jueces alemanes.³¹

Tras la Segunda Guerra Mundial, ocurrió la división del país en dos Estados: la República Federal Alemana (RFA) y la República Democrática Alemana (RDA).

³⁰ Simm, Erika, *La Calificación de las Elecciones por el Parlamento Federal Alemán*, México, TEPJF, 2003, p. 323.

³¹ Cossío D., José Ramón, *Conceptos de la democracia y justicia electoral*, México, IFE, 2002, p. 38.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

377

En la parte occidental, siguiendo los postulados del liberalismo y la visión capitalista, la Ley Fundamental colocó en un lugar preponderante una perspectiva de los derechos humanos centrada en los derechos civiles y políticos.

Por otro lado, la Constitución de la RDA, como el resto de las Cartas Magnas de los países socialistas del Este europeo se opuso a esta postura al privilegiar los derechos económicos, sociales y culturales y la satisfacción de las necesidades elementales.

Estos principios, de una forma u otra, han constituido una guía para considerar los derechos fundamentales y sobre todo la obligación estatal en su observancia.

En el caso de la Constitución mexicana, ambas perspectivas se han tomado en cuenta, aunque la influencia liberal de la individualización de los derechos fundamentales ha tenido preeminencia sobre la social, entre otras razones porque estos últimos han quedado enunciados a nivel constitucional como normas programáticas, concepto abstracto que dificulta su cumplimiento.

Una vez que se logró la reunificación de los territorios germanos, en 1990, el Parlamentarismo retomó su papel relevante. En ese sentido, conviene aclarar que, debido a ello, en ese país, prevalece el derecho electoral objetivo, es decir, el que proviene de la instancia representativa, que es la parlamentaria, por sobre el derecho electoral subjetivo o individual.³²

II. El sistema universal de protección de los derechos humanos

En la parte introductoria de este capítulo se analizaron las diferentes etapas por las que había transitado la democracia, en su proceso evolutivo. En esta segunda parte, constataremos que esta evolución encuentra su máxima expresión al ser considerada un principio rector de la protección de los derechos humanos, en particular los derechos políticos del ciudadano, vistos desde la perspectiva que abarca tanto su participación en la gestión de los asuntos públicos, el derecho activo del individuo (de votar), el pasivo (de ser votado) y de acceder a las funciones públicas.³³

³² Nohlen, Dieter, *La calificación electoral en Alemania Federal*, México, TEPJF, 2006, p. 7.

³³ O'Donnell, Daniel, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, OACNUDH, Colombia, 2004, p. 743.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

378

Como consecuencia lógica del desarrollo que ha experimentado la democracia, después de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional se dio a la tarea de reorganizarse.



De esta forma, sucediendo a la Sociedad de Naciones que había sido fundada en 1919, pero que había fracasado en el intento de evitar otra guerra mundial, fue creada la Organización de las Naciones Unidas, el 24 de octubre de 1945, en San Francisco, California, aunque su sede se encuentra ubicada en Nueva York. La adhesión mediante la firma de la Carta de las Naciones Unidas, de los primeros 51 Estados, entre los que se encontró México, constituyó el acto jurídico a través

del que se formalizó su creación. A lo largo del tiempo ha aumentado el número de miembros hasta llegar a 192, prácticamente todos los países soberanos reconocidos internacionalmente. La Santa Sede y Taiwán no son miembros plenos, sino que tienen un estatus especial de observadores.

El principal objetivo de esta organización es facilitar la cooperación en asuntos como el Derecho Internacional, la paz y seguridad internacionales, el desarrollo económico y social, los asuntos humanitarios y los derechos humanos.

Este último tema mencionado, desde el nacimiento de la ONU, hasta la actualidad se ha universalizado, alcanzando una gran importancia en la cultura jurídica internacional.

Para lograr este objetivo las Naciones Unidas ha establecido un Sistema Universal de Derechos Humanos que explicaremos oportunamente.

1. El Sistema de las Naciones Unidas

Sin lugar a dudas los preceptos de la Carta de la ONU permitieron que los derechos humanos dejaran de ser considerados un problema doméstico, para convertirse en un asunto de competencia internacional. Así, el artículo 7 de la Carta, inició la regulación de manera general de este tema, con el establecimiento de los órganos principales de la organización:³⁴

³⁴ <http://www.un.org/aboutun/growth.html>

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

379

A. La Asamblea General

La Asamblea General es el órgano principal de las Naciones Unidas. En ella están representados todos los Estados Miembros, cada uno con un voto. Las votaciones sobre cuestiones importantes, tales como las de la paz y seguridad, el ingreso de nuevos Miembros y cuestiones presupuestarias, se deciden por mayoría de dos tercios. Las demás, por mayoría simple.

La Carta de las Naciones Unidas, le asigna a la Asamblea General una serie de funciones entre las que resulta muy importante destacar la de ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los ciudadanos de los países miembros (artículo 13.1.b).

B. El Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es el organismo encargado de mantener la paz y seguridad entre las naciones. Además, sus resoluciones son de obligatorio cumplimiento para los Estados Miembros, de acuerdo con lo estipulado por la Carta.

El Consejo está conformado por 15 naciones, 5 permanentes y 10 temporales. Los cinco miembros permanentes son los Estados Unidos de América, Francia, el Reino Unido, la República Popular China y Rusia. Los 10 miembros no permanentes son electos cada dos años como representantes regionales. La presidencia del Consejo se rota mensualmente de manera alfabética.

Cada miembro del Consejo tiene un voto. Las decisiones en general requieren del voto afirmativo de, al menos, nueve miembros. Sin embargo, los cinco miembros permanentes cuentan con derecho a veto. Esta facultad les fue otorgada por ser las principales potencias victoriosas de la Segunda Guerra Mundial. Además de ella, la no elección por votación universal, libre, directa y secreta de los miembros de la Asamblea General y del Secretario General, por los ciudadanos de los países democráticos, ha sido duramente cuestionada debido a que demuestra las deficiencias que en materia de democracia tiene la ONU.

C. Otros órganos de la ONU

· El Consejo Económico y Social (designado para fomentar el respeto de los derechos humanos, a tenor de los artículos 62.2 y 68 de la Carta), el Consejo de Administración Fiduciaria, la Secretaría y la Corte Internacional de Justicia.

Aunque la Corte no forma parte del sistema de derechos humanos de esa organización, porque no se estableció una competencia explícita en ese

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

380

ámbito, la realidad es que este órgano se ha pronunciado sobre el tema de los derechos humanos, ejerciendo su competencia tanto consultiva como contenciosa.³⁵ Ello se ha justificado con una amplia interpretación de su Estatuto, específicamente de los artículos 34.1 y 36.1 y 2, que no regulan la prohibición de conocer los litigios de violación de derechos humanos y la aceptación voluntaria por parte de los Estados de su jurisdicción, entre otros.³⁶

D. La Corte Internacional de Justicia

La Corte es el máximo órgano judicial de las Naciones Unidas, creado a tenor del Capítulo XIV de la Carta de la ONU, fue establecido en 1945 en La Haya, Países Bajos y sustituyó a la Corte Permanente de Justicia Internacional.

Este órgano puede ejercer una competencia consultiva, según se establece en la Carta de Naciones Unidas que a la letra dice:

Artículo 96

1. La Asamblea General o el Consejo de Seguridad podrán solicitar de la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica.
2. Los otros órganos de las Naciones Unidas y los organismos especializados que en cualquier momento sean autorizados para ello por la Asamblea General, podrán igualmente solicitar de la Corte opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades.³⁷

También y principalmente ejerce una competencia contenciosa que es regulada por el Capítulo II de su Estatuto. Particularmente se establece:³⁸

Artículo 36

1. La competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la

³⁵ O'Donnell, Daniel, *op. cit.*, p. 37.

³⁶ Saiz Arnaiz, Alejandro, Silva García, Fernando, *Derechos Humanos. Efectos de las sentencias internacionales*, Porrúa, México, 2007, p. XII.

³⁷ <http://www.unhchr.ch>

³⁸ *Ibidem*.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

381

Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes.

2. Los Estados partes en el presente Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria *ipso facto* y sin convenio especial, respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre:

- a. la interpretación de un tratado;
- b. cualquier cuestión de derecho internacional;
- c. la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional;
- d. la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.

...

6. En caso de disputa en cuanto a si la Corte tiene o no jurisdicción, la Corte decidirá.

En el Estatuto, también se mencionan las fuentes que pueden ser utilizadas para la resolución de los asuntos que los Estados someten a su consideración y contribuir a la solución de los litigios.³⁹

Todos los países miembros de las Naciones Unidas, automáticamente son parte en el Estatuto de la Corte y por tanto pueden acudir a ella, sin embargo, un Estado que no sea miembro de las Naciones Unidas puede llegar a ser parte del Estatuto, siempre y cuando la Asamblea General así lo determine, por recomendación del Consejo de Seguridad. El reconocimiento de la competencia contenciosa del Estatuto de la Corte es facultativo, tal y como mencionamos *supra* en el artículo 36.2.

En la actualidad la República de Nauru, que es un Estado de la Micronesia, es el único no Miembro de la ONU que es parte del Estatuto. A la Corte no se puede acudir a título personal.

Las resoluciones producto del juicio en cuestión tienen carácter vinculante y son definitivas, es decir, deben ser cumplidas de forma obligatoria y no pueden ser apeladas. El Consejo de Seguridad puede ser invitado a hacer recomendaciones o decidir sobre medidas si así lo estima pertinente.

³⁹ *Ibidem.*

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

382

Aunque la suscripción de la Carta de las Naciones Unidas compromete a los países miembros a respetar las decisiones de la Corte, el derecho de veto de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad puede afectar el cumplimiento de las resoluciones, en los casos en que sus intereses se vean afectados.

Además de las resoluciones, la Corte también puede emitir consultas, para lo que podrá utilizar las mismas fuentes de derecho aplicables al procedimiento contencioso. A menos que se haya pactado que el fallo sea vinculante, en principio los dictámenes de la Corte son de carácter consultivo y por lo tanto no son vinculantes para las partes que los solicitan. No obstante en la práctica las opiniones consultivas tienden a ser seriamente consideradas por la comunidad internacional.

Los dictámenes, junto con las decisiones en asuntos contenciosos, forman parte de esta jurisprudencia internacional, que tiene como principal función la de servir como elemento de interpretación del Derecho Internacional. La Corte ha hecho en la práctica un uso indistinto como precedentes de sus dictámenes y sentencias, tratando a ambos tipos de resoluciones en pie de igualdad. Ambas, por tanto, son igualmente jurisprudencia.

La Corte está integrada por 15 magistrados elegidos por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, en votaciones independientes. Se los elige por sus méritos y no por su nacionalidad, y se intenta que estén representados en la Corte los principales sistemas jurídicos del mundo. No puede haber dos magistrados que sean nacionales de un mismo Estado. Los magistrados cumplen mandatos de nueve años y pueden ser reelegidos. No pueden dedicarse a ninguna otra ocupación mientras dure su mandato. Un tercio de la Corte es elegido cada tres años. Cada uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tiene siempre un juez en la Corte.

La elección se realiza a través de un régimen de doble escrutinio. Para que una persona sea elegida para integrar la Corte, es necesario que haya contado con una mayoría absoluta de votos en la Asamblea General de las Naciones Unidas y en el Consejo de Seguridad.

Las decisiones sometidas a la Corte se deciden por la mayoría de los jueces presentes pero las sentencias dictadas por las salas se consideran dictadas por la Corte en pleno.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

2. El marco normativo del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos

383

Los principales instrumentos multilaterales del sistema universal de protección de los derechos humanos, que regulan especialmente los derechos políticos son:

A. La Declaración Universal de los Derechos Humanos

El 10 de diciembre de 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III). Los motivos que condujeron a la creación de la ONU, vinculados sustancialmente con la Segunda Guerra Mundial y con la necesidad de crear un nuevo orden internacional fueron también decisivos para emitir esta Declaración, cuya redacción ha perseguido la salvaguarda de los derechos fundamentales de los individuos, sin tener en cuenta su nacionalidad, lo que sin lugar a dudas ha contribuido a la universalización del tema.

Además, la Declaración permite comenzar a considerar la protección de los derechos de los seres humanos frente a las violaciones cometidas tanto por sus Estados como por parte de los otros Estados contratantes.

Particularmente el artículo 21 del citado texto regula el tema de los derechos políticos con el establecimiento del sufragio universal, los derechos del voto activo y pasivo como corolario de una verdadera democracia representativa. El precepto que nos ocupa señala:⁴⁰

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual

⁴⁰ <http://www.unhchr.ch>

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

384

y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

La redacción de los artículos de la Declaración Universal, al igual que la mayor parte de los instrumentos internacionales multilaterales, se caracteriza por su generalidad, en aras de lograr un consenso más amplio para su ratificación.

Por otro lado, a pesar de que en sus inicios se consideró que la declaración no era vinculante, con el tiempo esa percepción ha cambiado, siendo aceptada cada vez por una mayor cantidad de países de la comunidad internacional.

Su obligatoriedad se justifica debido a una tesis del derecho internacional contemporáneo que gana cada vez más adeptos, que sustenta su carácter vinculante en el reconocimiento generalizado, universal, de su aplicación.⁴¹

De cualquier forma, el tema de los derechos fundamentales, en especial de los políticos volvió a ser tratado con una perspectiva amplia aglutinadora del ser humano hasta 1966 cuando se suscribió el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

B. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El instrumento internacional de referencia fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49 del propio documento. México lo publicó en el *Diario Oficial* el 20 de mayo de 1981.

Su aparición significó un paso evolutivo importante para el proceso de implementación de los derechos fundamentales y puso en evidencia que era necesario crear mecanismos más eficaces para garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos políticos son regulados de la siguiente forma.

⁴¹ García Ramírez, Sergio, *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Corte Interamericana de Derechos Humanos, México, 2001, p. 2.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS . . .

385

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.⁴²

De la comparación de los preceptos de ambos instrumentos internacionales se observa que no existe una gran diferencia entre el tratamiento a los derechos políticos otorgado por la Declaración o el Pacto. La diferencia fundamental, en su origen, ha estado dada por la clasificación de ambos acuerdos. La Declaración no puede considerarse un sistema de normas jurídicas aunque los principios que proclama han permitido que con el transcurrir del tiempo sea considerada por los Estados, en mayor o menor grado, un referente obligado.

Por su parte el Pacto ha codificado los derechos fundamentales, excluyendo la posibilidad de que los Estados Partes consideren alguna circunstancia que los exima de su cumplimiento.

También como parte de este proceso de concreción de la aplicación de las normas garantes de los derechos humanos, la Parte IV del Pacto regula la creación del Comité de Derechos Humanos que analizaremos posteriormente.

C. El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Este Protocolo fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 9, de este texto legal. México lo suscribió el 15 de marzo de 2002 y fue publicado en el *Diario Oficial* el 15 de junio del propio año.

⁴² <http://www.unhchr.ch>

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

386

El convenio, también nombrado Primer Protocolo (el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se encuentra destinado a abolir la pena de muerte) surgió para instrumentar los propósitos del Pacto, a través del Comité de Derechos Humanos.

Su mayor importancia radica en que se reconoce la competencia del Comité para examinar las denuncias de los particulares, sujetos a la jurisdicción de los Estados miembros, cuando sean víctimas de violaciones de sus derechos fundamentales y sobre todo porque de esta manera se establecen los límites que el Estado no puede transgredir cuando se traten de observar estos derechos.

El Primer Protocolo Facultativo, al igual que el Pacto, contribuye al mejor cumplimiento de los derechos civiles y políticos, como otro esfuerzo de la comunidad internacional que nos indica la importancia que ha adquirido el tema de los derechos humanos en los últimos sesenta años. Los siguientes preceptos del Protocolo así lo establecen.

Artículo 1

Todo Estado Parte en el Pacto que llegue a ser incluido en el presente protocolo reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de ese Estado y que aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado Parte, de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. El Comité no recibirá ninguna comunicación que concierna a un Estado Parte en el Pacto que no sea incluido en el presente Protocolo.

Artículo 2

Con sujeción a lo dispuesto en el Artículo 1, todo individuo que alegue una violación de cualquiera de sus derechos enumerados en el Pacto y que haya agotado todos los recursos internos disponibles podrá someter a la consideración del Comité una comunicación escrita.

D. Otros instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos

Con la aplicación de los principales instrumentos de protección de los Derechos Humanos se ha hecho evidente la discriminación de determinados grupos vulnerables, sobre todo en lo que corresponde a los derechos políticos. Por ello, a continuación analizaremos, entre otros, una serie de tratados interna-

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

cionales que se han suscrito multilateralmente y que están dirigidos a salvaguardar los intereses de estos grupos.

387

La Convención sobre los derechos políticos de la mujer

Esta Convención fue abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 640 (VII), de 20 de diciembre de 1952 y entró en vigor el 7 de julio de 1954, de conformidad con el artículo VI del propio documento. México la publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, tardíamente, el 28 de abril de 1981.

No es un secreto que en el ámbito político, tanto a nivel nacional como internacional, la incorporación de la mujer ha sido tardía y continua siendo escasa.

Respondiendo a la necesidad de otorgar un trato especial a esta situación, Naciones Unidas ha impulsado la suscripción de una serie de tratados, que obligan a los Estados a respetar el derecho de la mujer a votar, ser votada, y ser nombradas para ocupar cargos públicos, en igualdad de condiciones que los hombres. Así, los tres primeros artículos regulan estos supuestos de la siguiente forma:

Artículo 1°

Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo 2°

Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo 3°

Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.⁴³



⁴³ *Ibidem*.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

388

Posteriormente se suscribió una Convención que amplió la protección de los derechos humanos de la mujer, incluyendo los políticos. Este instrumento internacional ha constituido un Comité que da seguimiento a las actividades que los Estados Partes deben cumplir para garantizar el respeto de los mismos.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Esta Convención es conocida por sus siglas en inglés, CEDAW. También es llamada la “Carta de los Derechos Humanos de las Mujeres”. Fue adoptada y abierta a la firma, ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, de conformidad con su artículo 27 (1). México la publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981.

En ella se encuentran contenidas las disposiciones internacionales que regulan los derechos humanos de la mujer y en especial los que abogan por el reconocimiento, por parte de los Estados miembros, de la igualdad entre hombres y mujeres. Por ello, en la actualidad este acuerdo multilateral es considerado una importante guía para las acciones relacionadas con la equidad de género.

La Convención insta, a los países que la han suscrito a establecer medidas jurídicas y políticas efectivas que ayuden a la consecución de estos objetivos. En cuanto a la regulación de los derechos políticos, se establece:⁴⁴

Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y en particular, garantizarán en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y *referéndum* públicos y ser elegible para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

⁴⁴ Remolina Roqueñí, Felipe, *Declaraciones de Derechos Sociales*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998, p. 321.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

389

Esta Convención, también señala que las medidas que los Estados tomen, tendrán un carácter temporal, según se establece a continuación:

Artículo 4

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

En el caso de México, en el ámbito federal, la primera gran reforma constitucional para las mujeres, que reconocía su derecho ciudadano, tuvo lugar el 17 de octubre de 1953 y con ella se modificó el Artículo 34 Constitucional.

En la actualidad, particularmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus resoluciones ha mantenido una política de pleno reconocimiento a la necesidad de que los partidos políticos establezcan cuotas afirmativas hasta tanto las diferencias de representación entre hombres y mujeres disminuyan y de esta forma aumente la participación femenina en las decisiones políticas del país.

La Convención, de manera inusual, se hace eco de la situación precaria que comporta la participación política y social de las mujeres campesinas:

Artículo 14

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin



LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

390

de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles.

Seguidamente, nos detendremos en una Convención que regula la defensa de los derechos humanos de los grupos que sufren discriminación por razón del color de la piel y origen étnico.

La Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial

La presente Convención fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU, en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965, entró en vigor el 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19 del propio documento. Para México, entró en vigor con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de junio de 1975.

Dentro de los derechos fundamentales regulados por esta Convención, destaca con especial énfasis los políticos cuando establece.⁴⁵

Artículo 5

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

a) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

⁴⁵ *Ibidem*, p.183.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

391

La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Otro de los grupos que se encuentran expuestos a continuas prácticas discriminatorias son los migrantes. Los Estados de origen, *per se*, demuestran una gran indiferencia hacia las personas que se ven obligadas a abandonar sus países, mayormente porque sus Estados no son capaces de ofrecerles suficientes fuentes de trabajo. Por otro lado, los países receptores reaccionan como si estos trabajadores fueran una carga que se ven obligados a soportar, sin tener en cuenta los beneficios que aportan con su trabajo.

En los últimos veinte años, los movimientos migratorios se han recrudecido y la situación ha puesto en alerta a las Naciones Unidas, que ha suscrito la presente Convención e implementado diferentes mecanismos para responder a esta emergencia. En este sentido, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, fue adoptada por la Asamblea General en el 45° periodo de sesiones, el 18 de diciembre de 1990, y ratificada por México el 8 de marzo de 1999. Posteriormente, el 1° de julio de 2003 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

La importancia fundamental de esta Convención es que obliga a los Estados de origen y receptores de los trabajadores migratorios y sus familiares, a proporcionar medios idóneos para que estas personas ejerzan, aunque sea parcialmente, sus derechos políticos.

De esta forma, el precepto que a continuación comentamos, establece

Artículo 42

1. Los Estados Partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos.
2. Los Estados de empleo facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

392

la administración del Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos.

La Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos

Respondiendo al papel cada vez más activo que han jugado los particulares, la sociedad civil, representada por diferentes organizaciones no gubernamentales para velar por el respeto de los derechos humanos, no sólo desde fuera del ámbito de acción sino ocupando cargos en las instituciones destinadas a salvaguardar estos derechos, la ONU emitió esta Declaración, la cual fue aprobada mediante la Resolución de la Asamblea General 53/144, del 8 de marzo de 1999.

En particular, resultan demostrativos de este esfuerzo los siguientes preceptos:

Artículo 8

- a) Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos.
- b) Ese derecho comprende, entre otras cosas, el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Los tratados y declaraciones antes mencionados hacen efectivas sus disposiciones a través de los órganos que a continuación relacionaremos.

3. Los órganos del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos

Como mencionamos al inicio de la segunda parte de este capítulo, el sistema universal de protección de los derechos humanos se apoya en dife-

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

393

rentes instituciones internacionales para llevar a cabo las actividades que le permiten constatar el grado de cumplimiento de los tratados por parte de los Estados miembros. Ellos son:⁴⁶

A. Los siete comités de expertos independientes establecidos por ciertos tratados sobre derechos humanos y cuya competencia se limita a éstos. De los siete comités, los relacionados con el tema de los derechos políticos son:

- El Comité de Derechos Humanos, establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, establecido por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y
- El Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias.

B. El Consejo de Derechos Humanos, que es el único órgano político de las Naciones Unidas, especializado en Derechos Humanos, que reemplazó a la Comisión de Derechos Humanos.

C. Los grupos de trabajo y las relatorías, competentes para examinar determinados asuntos sobre violación, vigencia y protección de los derechos humanos llamados mecanismos temáticos cuya competencia es definida por el Consejo de Derechos Humanos y se extiende a todos los Estados miembros de la ONU. Los estrechamente vinculados con el tema de los derechos políticos son:

- Relator especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión;
- Relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados;
- Representante especial sobre defensores de derechos humanos;
- Relatora especial sobre la violencia contra la mujer;
- Relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, y
- Relatora especial sobre trabajadores migratorios.

A continuación nos detendremos en aquellos órganos cuya competencia incluye asuntos relacionados con los derechos políticos.

⁴⁶ O'Donnell, Daniel, *op. cit.*, p. 28.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

394

El Comité de Derechos Humanos

El referido órgano fue establecido para supervisar la aplicación que los Estados Partes hacen del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus Protocolos. Sesiona alternativamente en Ginebra o Nueva York, y normalmente celebra tres periodos de sesiones al año.

Integración

Está constituido por 18 expertos, nacionales de los Estados miembros, los que son propuestos por ellos, aunque son elegidos y ejercen sus funciones a título personal.

El Comité no puede estar integrado por más de un nacional de un mismo Estado.

Su selección debe tener en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos.

Las decisiones del Comité se toman por mayoría de votos de los miembros presentes. El quórum requerido es de doce miembros.

Competencia

El Comité está facultado para solicitar a los Estados Miembros, que reconozcan su competencia, un Informe que deberá contener las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos (artículo 40).

De igual forma, las denuncias entre los Estados Partes, a tenor de lo establecido en el artículo 41 del Pacto, podrán continuar su curso, previo reconocimiento de la jurisdicción del Comité, por parte del Estado involucrado.

Procedimiento para el análisis de los Informes

Para desarrollar sus actividades el Comité constituye dos grupos de trabajo, establecidos de acuerdo con los artículos 62 y 89 de su Reglamento.

El grupo de trabajo establecido en virtud del artículo 89 realiza recomendaciones al Comité sobre la pertinencia de admitir las comunicaciones o quejas de los particulares recibidas de conformidad con el Protocolo Facultativo.

El grupo de trabajo formado a tenor del artículo 62 determina las cuestiones que han de abordarse con los representantes de los Estados cuyos Informes van a ser examinados durante esa sesión y prepara una lista de preguntas que los Estados reciben en antelación con la audiencia.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

395

Seguidamente los Informes son examinados por el Comité en dialogo con los representantes de los Estados en sesiones públicas. Aunque solamente el Comité y los representantes de los respectivos Estados Partes interviene en el diálogo, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos pueden presentar información por escrito al Comité.

Resultados del Comité

La revisión y análisis de los Informes se concreta con la adopción de observaciones finales en las que el Comité resume sus preocupaciones y formula sus recomendaciones al Estado de que se trate. También publica su interpretación del contenido de las disposiciones de derechos humanos, denominadas observaciones generales sobre cuestiones temáticas.⁴⁷

El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer.

Este Comité se estableció en 1982 y desde entonces sesiona en Nueva York

Integración

Está constituido por 23 miembros, expertos en los temas de paridad de género en la mayor parte de los países del mundo.

Para su elección se siguen los parámetros establecidos por las Naciones Unidas, referidos a una representación equitativa, que incluya a todas las regiones, culturas, etcétera.

Competencia

Este órgano deberá velar por el comportamiento de los Estados miembros en el cumplimiento de las disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, lo que incluye fundamentalmente, la implementación de medidas nacionales para concretar este objetivo.

Procedimiento para el análisis de los Informes

Los Representantes de los Gobiernos de los Estados Partes presentan Informes, uno inicial, al momento de la ratificación de la Convención y a continuación cada cuatro años, sobre las medidas, jurídicas, políticas y administrativas que hayan tomado para lograr su cumplimiento.

El órgano en comento, en cada sesión, procederá a analizar un determinado número de Informes, para lo que notificará oportunamente al país que corresponda sobre el particular.

⁴⁷ <http://www.unhchr.ch>

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

396

Resultados del Comité

El Comité hará recomendaciones de carácter general a los Estados Partes, derivadas del análisis de los Informes y en su caso, podrá proporcionarles asistencia en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención.

El Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias

El Comité de los trabajadores migratorios se encarga de constatar el cumplimiento de la Convención referida a la protección de los derechos de estos trabajadores y su familia, por parte de los Estados Miembros. Este órgano es de reciente creación. Su primera reunión tuvo lugar en marzo de 2004.

Al igual que el Comité de Derechos Humanos, este órgano realiza sus actividades a partir de los Informes que recibe de las Partes, los que deberán ser enviados cada cinco años. Las recomendaciones derivadas del análisis del mismo tiene el carácter de observaciones, las que se le dan a conocer al Estado miembro en cuestión.

De acuerdo con el artículo 77 de la Convención, el Comité tendrá competencia para analizar las comunicaciones referidas a violaciones de derechos humanos, que hayan sido enviadas por particulares, sometidos a la jurisdicción de los Estados Partes. El procedimiento de este artículo tendrá lugar, sólo cuando diez Estados Miembros de la Convención, incluido el de la jurisdicción del particular, han reconocido esta competencia.

El Comité también puede interpretar y publicar comentarios generales sobre determinados temas, relacionados con los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes. Para llevar a cabo sus actividades, el Comité sesiona una vez al año, en Ginebra, Suiza.

El Tribunal Electoral se ha hecho eco de la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada, *Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios como instrumento con el cual promover el desarrollo*, en la que el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares recomendó que:

Para mantener el contacto de los migrantes con el país de origen, los Estados de origen deberán estudiar la posibilidad de otorgar el derecho a votar en las elecciones a sus nacionales que se encuentren en el extranjero.⁴⁸

⁴⁸ A/61/120, de 3 de julio de 2006. Sexagésimo primer periodo de sesiones.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

397

En el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-282/2007, que tuvo lugar el dieciséis de mayo de dos mil siete, promovido ante la Sala Superior del TE PJF, por Domingo González Pereida, y otros; los actores alegaron la violación de su derecho de afiliación por parte de la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del Partido de la Revolución Democrática. La resolución reclamada violó, en su perjuicio, el derecho político-electoral de asociación, previsto en el artículo 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la referida Comisión no llevó a cabo todos los actos y las determinaciones necesarias para iniciar, desarrollar y concluir el procedimiento de elección e instalación de los órganos y dirigentes partidistas, es decir, Consejeros Estatales del Partido de la Revolución Democrática en Carolina del Norte, Estados Unidos de América; Presidente y Secretario del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Carolina del Norte, así como iniciar, desarrollar y concluir el procedimiento de elección de consejeros residentes en los Estados Unidos de América con derecho a integrar el Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática en esta República Mexicana.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió, por unanimidad de votos de los magistrados que integran la Sala Superior, revocando el fallo de veintitrés de marzo de dos mil siete, dictado por la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del Partido de la Revolución Democrática y ordenó al Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática que realizara el procedimiento de elección para Presidente y Secretario General del Partido de la Revolución Democrática y Consejeros Estatales del Estado de Carolina del Norte, así como Consejero del Partido de la Revolución Democrática residente en Estados Unidos de América, a integrar el Consejo Nacional del citado Partido en la República Mexicana.

El criterio expuesto se justifica, en primer lugar, porque en aplicación del principio de igualdad, no existe razón jurídica para estimar, que las entidades de Estados Unidos de América en las que residen militantes del Partido de la Revolución Democrática deban contar con números distintos de consejeros estatales, máxime cuando ese número de consejeros no se estableció en función del número de militantes de cada entidad, pues, por ejemplo, de las constancias del expediente, se advierte que en el Estado de California existe una militancia de dos mil quinientos treinta y un afiliados, mientras en el Estado de Illinois la militancia reconocida por el partido es de

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

398

doscientos veintisiete afiliados, lo cual pone de manifiesto que el nivel de militancia no es un factor que permita distinguir entre los cinco estados históricos a que se refiere la norma permanente y las demás entidades de Estados Unidos de América que cuenten con militancia reconocida, como es el caso de Carolina del Norte.

En segundo lugar, se justifica porque la razón expresada en la propia norma permanente para que se autorizaran doce consejeros para cada una de las entidades en el exterior señaladas, más uno por cada cien afiliados o fracción mayor de cincuenta, fue porque contaban con Presidente y Secretario General del Partido de la Revolución Democrática en el Estado correspondiente, y ese requisito se vería colmado, como consecuencia de la ejecutoria, respecto del Estado de Carolina del Norte.

En este punto es importante precisar que de conformidad con la citada "norma permanente", aprobada por el 9º Pleno Ordinario del VI Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, se otorga un consejero nacional en el exterior por cada cinco mil afiliados o fracción mayor de dos mil quinientos en toda la Unión Americana; en el entendido que para efectos de esta resolución, la convocatoria para elegir consejeros nacionales en el exterior comprenderá únicamente a los Estados de Arizona, Arkansas, California, Carolina del Norte, Florida, Georgia, Illinois, Nebraska, Nevada, Nueva Jersey, Nueva York, Oregon, Pennsylvania, Tennessee, Texas, Virginia y Washington, toda vez que el Partido reconoce que en los mencionados Estados existen migrantes afiliados, lo cual se corrobora con la copia del oficio suscrito por el Coordinador de Informática, Estadística y Redes del Registro Nacional de Afiliados, de fecha veintisiete de febrero de dos mil siete.

De esta forma, el máximo órgano jurisdiccional electoral ha resuelto, dando cumplimiento a las directrices emanadas de las Naciones Unidas, en el sentido de salvaguardar los derechos políticos de los migrantes.

El Consejo de Derechos Humanos

Este órgano especializado de las Naciones Unidas cuya sede radica en Ginebra, es una institución política, que sustituyó a la Comisión de Derechos Humanos, disuelta el 16 de junio de 2006.

El Consejo hace suyos los principios de la Carta de la ONU, referidos al respeto de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos. También ratifica la opinión ya universalmente sostenida de que los derechos

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

399

humanos incluyen los civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.⁴⁹

Integración

El Consejo está constituido por cuarenta y siete Estados miembros, que fueron elegidos directa e individualmente, en votación secreta por la mayoría de los integrantes de la Asamblea General.

Al igual que el resto de los órganos antes explicados, la selección se hará teniendo en cuenta una distribución geográfica equitativa.

Las funciones asignadas a los miembros del Consejo, son desempeñadas por un periodo de tres años y pueden reelegirse sólo si han transcurrido dos periodos consecutivos.

Todos los Estados miembros de la ONU pueden ser miembros del Consejo, siempre y cuando hayan contribuido a la promoción y protección de los derechos humanos.

La Asamblea General puede, por mayoría de los 2/3 de los miembros presentes y votantes, suspender los derechos inherentes a formar parte del Consejo, si el Estado de que se trate ha cometido violaciones graves y sistemáticas en este ámbito.

Competencia

Frente a sí tiene el Consejo un importante cometido, que está vinculado con el logro de un justo medio en el análisis de cumplimiento por parte de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, de los derechos fundamentales y evitar la manipulación política que tuvo lugar durante el periodo de trabajo de la Comisión. Para lograr este objetivo, el Consejo deberá poner en práctica principios como:

- Universalidad
- Imparcialidad
- Objetividad y no selectividad
- Diálogo Internacional constructivo y cooperación⁵⁰

Método de Trabajo

El primer periodo de sesiones tuvo lugar del 19 al 30 de junio de 2006. A partir de esta fecha este órgano, celebrará como mínimo tres periodos de sesiones al año, en los que debe realizar análisis periódicos universales. Para

⁴⁹ Resolución 60/251 de la Asamblea General de la ONU, Sexagésimo periodo de sesiones, abril de 2006.

⁵⁰ *Ibidem*.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

400

ello obtendrá información veraz e imparcial sobre el cumplimiento por parte de los Estados Miembros de los compromisos asumidos. Estos estudios deberán hacerse, contando con la cooperación del país de que se trate y deberán complementar y no duplicar la labor de los órganos internacionales creados para este fin.

Los exámenes periódicos comentados deberán aplicarse, además de a los Estados miembros de la ONU, a los elegidos para formar parte del Consejo, aunque estos últimos están obligados a aplicar normas más estrictas para lograr la observancia de tales derechos.

Resultados del Consejo

Como resultado del examen que efectúa el Consejo, éste deberá emitir recomendaciones a los Estados Partes, para que cumplan los compromisos y las obligaciones, promovidos por las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos y a la Asamblea General, para seguir desarrollando el derecho internacional en el propio ámbito.

4. El Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos

El 5 de mayo de 1949, se constituyó en Londres el Consejo de Europa, primera institución política europea que estableció su sede permanente en Estrasburgo.

Entre otros fines, proclamó la salvaguarda y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Para cumplir con esta proclama emitió el Convenio de Derechos Humanos, que considera que las libertades fundamentales sólo pueden tener cabida en un régimen político verdaderamente democrático y en el respeto de los derechos humanos.

De esta forma, el 4 de noviembre de 1950 los ministros de 15 países europeos firman en Roma, la Convención Europea para la salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales, conocida como la Convención Europea de Derechos Humanos, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1953.

Posteriormente se han incorporado a la Convención hasta 12 protocolos adicionales, cinco de los cuales, el 1, 4, 6, 7 y 12 son de carácter sustantivo porque incorporan nuevos derechos y libertades y los siete restantes, 2,3,5,8,9,10 y 11 son de carácter procesal, de organización y funcionamiento.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

401

La importancia de la Convención no radica en el reconocimiento de los derechos y libertades del individuo, pues éstos ya habían sido proclamados por la Declaración Universal de Derechos Humanos y por los diferentes convenios internacionales que auspiciaba la ONU. Su gran aportación consistió en que los preceptos en ella contenidos sirvieron para establecer unos mecanismos de garantía y protección de los derechos humanos, que a través de los mismos pudo interpretar las normas, declarar las violaciones constatadas, hacer cumplir el convenio, y sancionar las infracciones al mismo proporcionando una justa reparación a la víctima.

5. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

La Organización de Estados Americanos es una organización política de la región latinoamericana que agrupa a treinta y cinco países del continente americano. Fue creada en 1948, fecha en la que México comenzó a formar parte de la misma, como uno de los Estados fundadores. Constituye además un foro político importante para el diálogo multilateral y la toma de decisiones de carácter hemisférico.

La Organización ha prestado especial atención al tema de la democracia y a promover la observancia de los derechos humanos, entre otros.

El tema de los derechos humanos por primera vez fue tratado en 1826, con la aprobación en Panamá del Tratado de Unión y Confederación perpetuas entre la República de Colombia, Centroamérica, Perú y México. El artículo 27 de este instrumento internacional regulaba la abolición de la esclavitud y en consecuencia del tráfico de esclavos que tenía lugar desde África.

Este tópico se retomó en 1938, cuando la VIII Conferencia Panamericana promulgó la Declaración de Defensa de los Derechos Humanos.

Evidentemente, los acontecimientos que tuvieron lugar en Europa en 1945, influyeron para que durante la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México, ocurriera un nuevo acercamiento a la situación de los Derechos Humanos, a través de la aprobación de la Resolución XL sobre Protección Internacional de los Derechos del Hombre.⁵¹

⁵¹ Feldman, Gustavo Esteban, *El Pacto de San José de Costa Rica*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 1997, p. 18.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

402

Al igual que el sistema universal, el Interamericano, ha instaurado un mecanismo de protección de los derechos fundamentales, sin embargo, se diferencia del primero porque el de la región americana no tiene un órgano político específico, como el Consejo de Derechos Humanos, que se ocupa de estos temas. Ocasionalmente, la Asamblea General y la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros de la OEA se pronuncian sobre asuntos de relevancia relacionados con los mismos.

A. Marco Normativo del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

Los principales instrumentos internacionales que regulan estos derechos, además de los universales antes comentados, son:

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Esta Declaración, conocida también como la Declaración Americana, fue aprobada, en la IX Conferencia Internacional Americana, el 2 de mayo de 1948, en Bogotá, Colombia, en el marco de la Organización de Estados Americanos. Fue el primer documento internacional de derechos humanos de carácter general. La referencia a los derechos políticos, los encontramos en los preceptos relacionados a continuación:⁵²

Artículo XX. Derecho de sufragio y de participación en el gobierno
Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Artículo XXIV. Derecho de petición

Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.

⁵² Quintana García, Francisco, *Instrumentos Básicos de Derechos Humanos*, Porrúa, México, 2003, p. 508.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

403

Artículo XXXII. Deber de sufragio

Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello.

Artículo XXXIV. Deber de servir a la comunidad y a la nación

Toda persona (...) Asimismo tiene el deber de desempeñar los cargos de elección popular que le correspondan en el Estado de que sea nacional.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969

Este instrumento internacional ha sido también llamado el Pacto de San José o la Convención Americana. Entró en vigor el 18 de julio de 1978 y fue ratificada por México el 24 de marzo de 1981.

Es considerada el acuerdo internacional más importante de la región, ampliamente utilizado tanto por la Comisión Interamericana como por la Corte. El principal precepto que regula los derechos políticos son:

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 la voluntad de los electores, y
- c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

El tratamiento que reciben los derechos políticos en este instrumento normativo internacional es amplio. No sólo se regula el derecho ciudadano de votar y ser votado, sino también el de ser nombrado para ocupar cargos en dependencias cuya función esté vinculada con las funciones públicas. Por otro lado y no menos importante resulta el grado de obligatoriedad que genera ser

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

404

parte de esta Convención. Los Estados miembros, una vez que la han ratificado y han realizado los trámites internos correspondientes para su entrada en vigor, deberán realizar todas las adecuaciones que su derecho interno requiera, para hacer efectivo su cumplimiento, a tenor de lo establecido por los artículos 1 y 2 de la misma.

Este carácter vinculante es corroborado por el principio *pacta sunt servanda*, contenido en el artículo la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, que establece la obligatoriedad en el cumplimiento de lo pactado. Otro documento que reafirma esta posición es la Opinión Consultiva 7/86 de la Corte Interamericana, que ha afirmado:

El artículo 2º recoge una regla básica del Derecho Internacional, según el cual todo Estado Parte de un tratado tiene el deber jurídico de adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme al tratado, sean dichas medidas legislativas o de otra índole.

Si por cuestiones internas, un Estado Parte de la Convención no garantiza la ejecución de algún derecho contenido en la misma, esta circunstancia constituiría una violación a la Convención, susceptible de ser denunciada ante los órganos de protección en ella previstos.⁵³

B. Los Órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

La Convención Americana, en la Parte II, específicamente en el artículo 33 establece los medios de protección de los derechos humanos, definiendo la competencia de la Comisión y de la Corte Interamericanas para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos que señala la misma a los Estados Miembros.

A continuación nos detendremos para mencionar ambos órganos.

6. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana fue creada en 1959, en el marco de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización

⁵³ www.corteidh.or.cr

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

405

de Estados Americanos. Éste es un órgano principal y autónomo, cuyo mandato surge de la Carta de esta organización y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como mencionamos anteriormente.

Inicialmente, al aprobarse el Estatuto de la Comisión, el Consejo de la OEA determinó que los derechos humanos a tener en cuenta eran los consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y que este órgano tenía solamente facultades de difusión de los derechos humanos. Sin embargo, a partir de 1965, durante la Segunda Conferencia Extraordinaria de la OEA, se amplían las facultades de la Comisión, confiriéndosele el carácter de expresas, al considerarse la necesidad de prestar atención en particular a: el derecho a la vida, la libertad, la seguridad e integridad de la persona, el de la igualdad ante la ley, el de la libertad religiosa y de culto, el de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión, el derecho de justicia, el de protección contra la detención arbitraria y el derecho a un proceso regular.



Se activa de esta manera un principio de tutela regional de derechos fundamentales que se materializa a través de las diferentes facultades que son ejercidas por la Comisión, entre las que *destaca la posibilidad de recibir quejas en casos individuales*.

Estas atribuciones se ven fortalecidas a partir de la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969, vigente desde el 18 de julio de 1978.

A partir de esta fecha comienzan a funcionar dos mecanismos de protección:

Uno basado en la Carta de la OEA y en la Declaración Americana, que está dirigido a aquellos Estados que no son Partes de la Convención Americana y cuyas facultades se limitan a la supervisión de la Comisión Interamericana.

El otro se apoya en la Convención Americana y en sus órganos: la Comisión y la Corte Interamericanas. En el caso de la Corte, podrán acogerse a su jurisdicción contenciosa aquellos países que así lo hayan manifestado.

La Comisión actúa en representación de todos los países miembros de la OEA, y tiene su sede en Washington, D.C., Estados Unidos de América.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

406

Integración

Está constituida por siete expertos electos a título personal por la Asamblea General de la OEA, de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros. Son elegidos por un periodo de cuatro años y sólo pueden ser reelegidos una vez. Es importante comentar que no puede formar parte de la Comisión más de un nacional de un mismo Estado. Estos expertos deben tener una autoridad moral intachable y profundos conocimientos en la materia de los derechos humanos.

Competencia

La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato, formula recomendaciones a los gobiernos de los Estados para que adopten las medidas necesarias en el cumplimiento de este fin.

Especial relevancia tiene la facultad de recibir, analizar e investigar peticiones individuales o de Organizaciones no Gubernamentales que alegan violaciones de los derechos humanos, según lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de la Convención.

Además, este órgano puede solicitar que la Corte Interamericana requiera “medidas provisionales” de los Gobiernos en casos urgentes de peligro a personas, aún cuando el caso no haya sido sometido todavía a la Corte.

También está facultada para someter casos a la jurisdicción de la Corte Interamericana y actuar frente a ella en dichos litigios, lo que hace de manera discrecional, teniendo en cuenta las características e implicaciones del caso en cuestión y las posibilidades de que prospere ante el órgano jurisdiccional.

Adicionalmente, solicita “Opiniones Consultivas” a la Corte Interamericana sobre aspectos de interpretación de la Convención Americana.

Procedimiento

La Comisión Interamericana se reúne en Periodos Ordinarios y Extraordinarios de sesiones varias veces por año. Las sesiones tienen carácter reservado, a menos que la Comisión determine lo contrario.

Su Secretaría Ejecutiva cumple las instrucciones de la Comisión, en cuanto al estudio y tramitación inicial de las peticiones sobre presuntas violaciones de los derechos humanos, regulados por la Convención Americana y otros instrumentos internacionales aplicables; y sirve de apoyo para la preparación legal y administrativa de sus tareas.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

407

Para dar curso a la solicitud comentada, la Comisión deberá comprobar que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna o en su caso, las causas que lo han impedido. Las causales consideradas son:⁵⁴

- Que no exista en la legislación interna del Estado en cuestión el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alegan han sido violados;
- Que no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna o haya sido impedido de agotarlos;
- Que haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Este órgano puede crear relatorías para el mejor cumplimiento de sus funciones y establece las características del mandato encomendado a cada relatoría.

Cuando lo considera conveniente publica informes especiales sobre la situación en un Estado en particular. Este Informe es enviado a la Asamblea General.

Resultados de los Informes de la Comisión

A través de recomendaciones, esta institución insta a los gobiernos a adoptar medidas a favor de los derechos humanos en el marco de su legislación interna; les proporciona asesoramiento, a solicitud expresa, y a través de la Secretaría General de la OEA, sobre esta materia.

Estas recomendaciones pueden estar dirigidas a requerir a los Estados a que tomen “medidas cautelares” específicas para evitar daños graves e irreparables a los derechos humanos en casos urgentes.

En el caso de la observancia de los derechos humanos de los países miembros de la OEA, pero no partes de la Convención Americana de 1978, sobre esta materia, la Comisión, puede dirigirse a estos gobiernos para obtener las informaciones que considere pertinentes y formularles recomendaciones, cuando lo considere apropiado, para hacer más efectiva la observancia de los derechos fundamentales y coadyuvar a que los procesos y recursos internos de estos países sean debidamente aplicados y agotados.

⁵⁴ Artículo 31 del *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, www.cidh.oas.org

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

408

7. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte fue constituida en San José de Costa Rica, en 1979. Es un órgano judicial autónomo que tuvo para su creación la influencia evidente de la Corte Europea de Derechos Humanos.

Integración

Este órgano está compuesto por siete jueces, nacionales de los Estados miembros de la OEA, elegidos a título personal entre juristas de probada autoridad moral y reconocida competencia en el tema de los derechos fundamentales, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las funciones judiciales conforme a la ley del país de origen o del Estado que los proponga como candidatos. No puede haber más de un juez de la misma nacionalidad.

Los jueces de la Corte son electos para un mandato de seis años y sólo pueden ser reelectos una vez. El juez electo para reemplazar a otro cuyo mandato no ha expirado, completa tal mandato.

Competencia

La Corte puede ejercer tanto una competencia contenciosa como consultiva, según lo establece el Capítulo VIII de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La competencia contenciosa, establecida en los artículos 61 y 62 de la citada Convención, se ejerce para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que le sea sometido, siempre que los Estados partes en el caso la hayan reconocido a través de una declaración especial o por convención especial.

Básicamente, conoce de los casos en que se alegue que uno de los Estados partes ha violado un derecho o libertad protegidos por la Convención, siendo necesario que se hayan agotados los procedimientos previstos en la misma.

Las personas, grupos o entidades que no son Estados no tienen capacidad de presentar casos directamente ante la Corte, pero sí pueden recurrir ante la Comisión Interamericana y agotar esa instancia. La Comisión puede llevar un asunto ante la Corte, siempre que el Estado cuestionado haya aceptado su competencia. De todas maneras, la Comisión debe comparecer en todos los casos ante la Corte.

Por su parte la competencia consultiva, según el artículo 42 de la Convención Americana es ejercida por la Corte cuando los Estados miembros de la

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

409

OEA acuden a ella para conocer su interpretación acerca de la referida Convención o de otros tratados que regulan esta materia.

Según la opinión consultiva de la Corte 1/82, su competencia en relación con otros tratados de derechos humanos no se limita a los tratados interamericanos en la materia, sino a todo tratado vigente en uno o en varios Estados americanos, y que tampoco se limita a tratados que regulan el tema de los derechos humanos, sino que incluye cualquier tratado en que esté directamente implicada la protección de los derechos humanos.⁵⁵

La Corte también puede, a solicitud expresa, dar opiniones a un Estado miembro, acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los instrumentos internacionales mencionados *supra*.

Procedimiento y resultados

El procedimiento ante la Corte termina con una sentencia motivada, obligatoria, definitiva e inapelable. Si el fallo no expresa en todo o en parte la opinión unánime de los jueces, cualquiera de éstos tiene derecho a que se agregue al fallo su opinión disidente o individual.

En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo.

8. Relación de México con la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos

México no ha sido indiferente al desarrollo que ha tenido lugar en el tema de los derechos humanos en el ámbito internacional, en el regional e internamente.

Su participación a través de la suscripción de innumerables instrumentos sobre derechos humanos, muchos de los cuales hemos comentado a lo largo de este Capítulo, da prueba, en parte, de ello.

De igual manera, ha sostenido una activa colaboración con los órganos internacionales de protección de derechos fundamentales.

Siguiendo esta postura, se han efectuado cambios institucionales importantes, para adecuarlas a las necesidades del Estado Constitucional y Democrático de Derecho que la situación actual exige.

⁵⁵ www.corteidh.or.cr

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

410

Internamente, la existencia del juicio de amparo, se presenta como el instrumento jurisdiccional primigenio para la defensa de ciertas garantías individuales.

Ha creado la Comisión Nacional y las estatales de los Derechos Humanos, que son órganos políticos encargados de velar por la observancia de estos derechos.

Dentro de estos cambios importantes sin duda las reformas al sistema electoral que han tenido lugar y que se gestan actualmente, y específicamente el logro de una mayor independencia de los órganos electorales con relación a las autoridades gubernamentales es un paso positivo, digno de destacar.

La existencia también de los tribunales que resuelven los casos contenciosos administrativos (tribunales de lo contencioso administrativo, Tribunal Federal de Justicia Federal Fiscal y Administrativa y para algunos supuestos los tribunales agrarios), entre otros mecanismos, nos demuestran el interés que el Estado Mexicano ha puesto en la actualización del tema de los derechos fundamentales.

De manera particular, y volviendo a la relación que el país ha mantenido con la Comisión interamericana, el Estado mexicano efectuó una invitación a este órgano regional, durante el mandato del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León para que el mismo efectuara una visita *in loco*⁵⁶ del 15 al 24 de julio de 1996.

Las entidades federativas visitadas fueron: Chiapas, Guerrero y Baja California. Durante la visita, la Comisión se reunió con una amplia representación de diferentes sectores sociales que le permitieron tener una aproximación real de la situación de los derechos humanos en México.

Como resultado de la visita, la Comisión realizó un Informe, en el que se prioriza la revisión de los siguientes derechos: a la vida, a la libertad personal; a la integridad personal; a la justicia, derechos políticos; derechos y situación de los pueblos indígenas; derechos sociales, económicos y culturales; derechos de la mujer y derecho a la libertad de pensamiento y expresión.

En el tema de los derechos políticos, se consideró que existían situaciones pendientes en la reforma electoral, entre las que mencionaron:

⁵⁶ www.cidh.oas.org, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, 24 de septiembre de 1998.

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

411

- La ausencia de una definición clara y contundente de los delitos electorales;
- La ausencia de mecanismos que garanticen la sanción efectiva de los mismos;
- Deben establecerse mecanismos de sanción a toda forma de coerción o inducción del voto, derivada de la relación laboral, de la agremiación social y o del disfrute de un bien o servicio público;
- Deben establecerse garantías y mecanismos para evitar que se identifiquen los programas públicos con los programas de partidos, y para impedir que aquéllos sean utilizados con fines electorales.

El Informe, además consideró que estas carencias podían incidir negativamente en los resultados electorales, y en su credibilidad, sobre todo porque la aplicación de la justicia en la materia electoral se mostraba poco confiable, creíble y efectiva.

Por otro lado, en el documento se reconoció un avance en materia de consenso entre los principales partidos para llevar a buen término las reformas electorales, entre las que se pueden mencionar la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado, establecer los mecanismos de vigilancia y disciplina de este órgano, establecer la acción de inconstitucionalidad de las leyes electorales federales y locales, así como la acción por controversias constitucionales, que serían resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; establecer que los derechos políticos de los ciudadanos estarán protegidos conforme al recurso que establezca la Constitución; reconocer el voto de los mexicanos en el extranjero; establecer mecanismos para el control constitucional de actos y resoluciones de autoridades electorales federales y locales; instaurar la figura del referéndum para reformas que inciden en decisiones políticas fundamentales; instaurar la figura de la iniciativa popular; señalar en el párrafo noveno del artículo 41 que el organismo público con autoridad en la materia electoral será independiente y autónomo, etcétera.

Este documento también señaló los principales desacuerdos de los partidos, entre los que se encontraban, el tema del financiamiento de campañas; la integración de la Cámara de Diputados; el acceso a medios electrónicos de comunicación y las coaliciones.

Las Recomendaciones del Informe, referidas a los derechos políticos son:

- Que el Estado mexicano adoptara las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contem-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

412

ple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia;

- Que supervisara que las entidades locales cumplieran con lo establecido en el artículo 115 constitucional referido a la adopción para su régimen interior de la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre;
- Que definiera en forma clara los delitos electorales, y estableciera mecanismos que garanticen su castigo efectivo;
- Que dictara una reglamentación precisa a fin de auditar los fondos financieros de los partidos políticos en forma efectiva.

Estas recomendaciones efectuadas por la Comisión Interamericana coincidieron con una serie de acciones que, desde el año 1995, habían sido puestas en marcha por el poder ejecutivo y los principales actores políticos del país: el PRI, PRD y PAN expresando la necesidad de una reforma política, poniendo especial énfasis en la electoral.

Entre estas manifestaciones se puede mencionar el Acuerdo Político Nacional, iniciativa del titular del Ejecutivo Federal, que fue suscrito el 17 de enero de 1995, por los presidentes de los tres partidos políticos mencionados.

Los compromisos de este Acuerdo coincidían en gran medida con las recomendaciones, emitidas posteriormente por la Comisión, sobre todo lo relativo a que la reforma electoral incluyera no sólo el ámbito federal, sino también a las entidades federativas, que el proceso democrático contribuyera a solucionar los rezagos económicos y sociales existentes, que las reformas estuvieran apegadas al Estado de Derecho, entre otros.

Otra de las acciones, efectuada ese propio año fue encabezada por el Instituto Federal Electoral, y consistió en la organización del Foro para discutir la Reforma Político Electoral. En este evento se puso de manifiesto la necesidad de establecer mecanismos de control jurisdiccional para garantizar el respeto de los derechos políticos de los ciudadanos, el examen de constitucionalidad de las leyes, actos y resoluciones en materia electoral. También se analizó la posibilidad de integrar el Tribunal Federal Electoral en el Poder Judicial de la Federación.

En esta misma tesitura, particular importancia tuvieron los Acuerdos de Bucareli, que lograron el consenso de los partidos con representación en el

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

413

Congreso de la Unión, con excepción del PAN, que había abandonado las negociaciones de la Reforma, en desacuerdo con el conflicto poselectoral, originado en Huejotzingo, Puebla.

Posteriormente, con el regreso del PAN a las negociaciones, éstas concluyeron con la iniciativa de reformas a la Constitución, de julio de 1996.

Dentro de las Reformas Constitucionales aprobadas, resultaron de gran importancia, entre otras:

- Reconocer a los individuos el derecho de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país (artículo 35, fracción III)
- Reconocer el derecho de los ciudadanos para afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos (artículo 41, párrafo cuarto)
- Lograr una adecuada protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, a través del sistema de medios de impugnación (artículo 41)
- Reconocer e instrumentar el voto de los mexicanos en el extranjero y el voto emitido fuera del domicilio del elector para elegir al Presidente de la República y a los Diputados al Congreso de la Unión, electos por el principio de representación proporcional (artículo 36, fracción III)
- Lograr una integración adecuada e independiente del Consejo General del Instituto Federal Electoral
- Se establecieron normas constitucionales para lograr equidad en las campañas electorales y las prerrogativas de los partidos políticos, en las que se tuvo en cuenta el tema espinoso, que había sido señalado por la Comisión interamericana del financiamiento de las campañas políticas (artículo 41)
- Se establecieron las bases para el desarrollo de la justicia electoral estatal (artículo 116)
- Se amplió y perfeccionó la acción de inconstitucionalidad para normas electorales (artículo 105, fracción II)
- Se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y se crearon el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el de revisión constitucional electoral.⁵⁷

⁵⁷ Terrazas Salgado, Rodolfo, *La Reforma de 1996 y el TEPJF, Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, TEPJF, 2003, pp. 337- 371.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

414

Sin duda, también las recomendaciones de la Comisión, y el desarrollo de los sistemas electorales latinoamericanos, constituyeron un parámetro importante para indicarle a México que el camino elegido para el fortalecimiento de la idea de mejorar el sistema electoral mexicano y sus principales órganos, era el adecuado.

Por su parte, en lo tocante a la Corte Interamericana, es necesario comentar que el ingreso de México a este órgano interamericano, estuvo acompañado de una reserva relativa a los casos derivados de la aplicación del artículo 33 constitucional que regula la expulsión de extranjeros por acuerdo del ejecutivo, sin juicio previo.

México aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte el 16 de diciembre de 1998 y adquirió su vigencia, internamente, con su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1999. Es decir, con este acto nuestro país reconoció el carácter supranacional del órgano jurisdiccional internacional.

Sin dudas ésta ha significado una importante decisión, porque con su proceder, el Estado mexicano adquiere la posibilidad de contar, para la efectiva protección de los derechos humanos de una jurisprudencia, enriquecida por la experiencia regional, que complementa la ya desarrollada por los órganos jurisdiccionales nacionales.

Además, haciendo gala de una actitud valiente, reconoce los límites que le impone este órgano y acepta que sus actos puedan ser valorados y sancionados por una autoridad regional y que éstos sean ventilados en la comunidad de naciones americanas.

En el tema de los derechos políticos, aunque no constituyen el grueso de casos que analiza la Corte, el Estado mexicano no sólo ha acatado las recomendaciones u opiniones emitidas por ella, sino que también ha tenido la iniciativa de presentar opiniones consultivas ante la misma. Además, los órganos jurisdiccionales nacionales han abrevado de estos criterios judiciales (opiniones consultivas, sentencias y jurisprudencia) para sustentar y enriquecer sus resoluciones.

En lo referente a las opiniones consultivas, México ha tenido la iniciativa de presentar dos solicitudes, la OC-16/99 y la OC-18/03, referidas al "Derecho a la Información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal", y "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", y ha participado en la elaboración de otras opiniones, pre-

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS...

415

sentadas por algunos países de la región (Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Canadá).⁵⁸

En el caso de la OC-2/82, referida al “Efecto de las Reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 74 y 75)”, solicitada a la Corte por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, México tuvo una activa participación, debido a que había efectuado una reserva, como mencionamos anteriormente, en relación con la regulación contenida en el artículo 33 constitucional que trata la expulsión de extranjeros por acuerdo del ejecutivo, sin juicio previo. Este tema está estrechamente vinculado con la actitud de activismo político que asumen en el territorio, algunas personas que ostentan diferente nacionalidad a la mexicana.

La solicitud estaba encaminada a conocer cual debía ser la fecha de entrada en vigor de la Convención Americana o Pacto de San José, para aquellos países que hubiesen efectuado una reserva al Pacto.

La Corte concluyó que la Convención entra en vigencia para un Estado que la ratifique o se adhiera a ella con o sin reservas, en la fecha del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión, es decir, que la reserva de un determinado Estado Parte no es óbice para que los derechos fundamentales de los individuos se vean afectados.

De los asuntos contenciosos analizados por el Tribunal Electoral, conviene señalar que desde las anteriores integraciones y fundamentalmente durante la presente composición de la Sala Superior, ésta ha puesto especial énfasis en la aplicación de los instrumentos internacionales, suscritos por México sobre derechos humanos, en las sentencias dictadas por este Tribunal.

En el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-695/2007, interpuesto por Jorge Hank Rhon, en contra del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, el 6 de julio de dos mil siete, el actor se inconformó con la decisión de ese Tribunal Estatal, referida a que no podía contender en las elecciones para Gobernador, por encontrarse ocupando el cargo de presidente municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, para el periodo dos mil cuatro-dos mil siete.

⁵⁸ www.corteidh.or.cr, OC-2/82, OC-13/93, OC-17/02.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

416

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunció de la siguiente forma:

- Consideró que la resolución impugnada estaba indebidamente fundada y motivada, al sustentar que la interpretación literal y sistemática de los artículos 18, 41, 42 y 80, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como 55, fracción V, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que quienes tengan el carácter de Presidente Municipal, entre otros, durante el periodo de su encargo y aun cuando se separen, no pueden ser electos Gobernadores en esa entidad federativa.
- De la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción VI, y 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, a la luz de los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, en relación con el contenido y alcance del derecho fundamental de ser votado y, en especial, con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se obtiene que la limitación prevista en el citado artículo de la constitución local no encuadra en los supuestos permitidos para restringir ese derecho fundamental, por lo cual debe estarse a la norma que maximice el ejercicio del derecho a ser votado.
- De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales suscritos por el Presidente y ratificados por el Senado, forman parte del sistema jurídico nacional, razón por la cual sirven de sustento para resolver la controversia planteada. El criterio de la Suprema Corte de Justicia relativo a que los Tratados Internacionales forman parte del sistema jurídico mexicano, conduce al principio de que los derechos fundamentales no están sometidos a la distribución de competencias del Estado Federal, por lo que cualquier norma puede preverlos, ampliarlos o complementarlos y toda autoridad está en la obligación de respetarlos. Esto es, tratándose de los derechos fundamentales es posible ubicarlos fuera de las competencias de las autoridades, pues cuando la constitución federal reconoce las libertades y derechos, no lo hace solamente para la autoridad federal, sino que es extensivo para todas las demás autoridades en el ámbito de su competencia; por ello, los derechos fundamentales no necesariamente están en las relaciones de competencias, sino que pueden trascender a

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

417

éstas y, precisamente, ésta es la cualidad expansiva de esos derechos, porque los consagrados por una autoridad federal pueden ser ampliados por las demás autoridades en sus ámbitos espacial y personal de validez. De la misma manera, la Constitución permite que el derecho internacional expanda los consagrados en el sistema jurídico nacional, pues los derechos fundamentales sólo están protegidos contra cualquier restricción o suspensión, en términos de su artículo 1º, por lo cual, a *contrario sensu*, se permite su ampliación, si se tiene en cuenta que la Constitución establece exclusivamente un catálogo mínimo de derechos fundamentales, que sirven de limitante a la autoridad, a fin de garantizar, el desarrollo pleno del individuo en el contexto social, cuya dinámica conduce a la constante conquista de nuevos derechos fundamentales, razón por la cual cualquier maximización o potencialización de los derechos fundamentales contribuye a cumplir de mejor manera ese fin social.

- El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos regula los derechos políticos de los ciudadanos sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Por su parte, en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se mencionan los mismos derechos políticos, limitándolos en su apartado 2º, sólo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.
- La Sala Superior analizó los artículos 29 y 30 de la Convención Americana, haciendo hincapié en que las limitaciones de los derechos políticos, serán aquellas establecidas puntualmente en ella, y que serán aplicadas sólo conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
- En el caso, el artículo 41 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California establece el derecho de quienes ocupan un cargo, empleo o comisión en la administración pública federal, estatal o municipal, de contender para la gubernatura, si se separan con noventa días de anticipación al día de la jornada electoral, supuesto que eficiente el derecho a ser votado. Por otra parte, el artículo 42, párrafo tercero, de la citada constitución, prevé una restricción que no encuentra sustento en el sistema jurídico al que pertenece, pues, po-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

418

dría leerse como una prohibición para que los presidentes municipales, entre otros, que no han concluido su encargo, contiendan para ser gobernador de su Estado.

- Como se advierte, el artículo 55 constitucional establece una restricción al derecho político-electoral de ser votado, de modo que, conforme a lo sustentado por esta Sala Superior, debe ser interpretado limitativamente, y aplicarse exclusivamente al caso concreto, razón por la cual, generalmente, no es dable extenderlo a otros casos por analogía, mayoría de razón, o mediante la utilización de algún otro método de interpretación, como el sistemático o funcional, para justificar la aplicación de restricciones a diversos supuestos de los establecidos por el constituyente federal.
- La conclusión alcanzada, en el sentido de que la interpretación lleva a aplicar lo dispuesto en el artículo 41, fracción VI, de la constitución local, por ser el precepto que maximiza y potencializa el ejercicio del derecho fundamental de ser votado, se corrobora si se acude al método de interpretación *in dubio pro homine* o *pro libertate*, que tiene como directriz favorecer a la libertad en caso de duda, esto es, implica considerar a la libertad como uno de los valores de la mayor importancia en un Estado de Derecho, si se tiene en cuenta que los principios son las piezas más importantes del sistema jurídico, puesto que representa el poder en el campo de acción del individuo necesario para su desarrollo y autorrealización, lo cual redundaría en beneficio de la sociedad, y como tal, constituye un freno al poder del Estado, para impedir los abusos de los gobernantes.
- La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió por unanimidad, revocando la resolución reclamada y confirmó el acuerdo aprobado por el Consejo Estatal Electoral de Baja California, emitido el veintitrés de mayo de dos mil siete, mediante el cual se otorgó el registro como candidato a gobernador del Estado a Jorge Hank Rhon, postulado por la coalición *Alianza para que Vivas Mejor*. Adicionalmente, la Sala Superior argumentó su decisión, apoyándose, entre otros, en los siguientes precedentes nacionales e internacionales:
 - En opinión del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano encargado de la supervisión del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cualquiera que sean las condiciones que

PROCESO EVOLUTIVO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS. . .

419

se impongan al ejercicio de los derechos político-electorales “deberán basarse en criterios objetivos y razonables”.⁵⁹

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha estimado que: “La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos [consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana] no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.”⁶⁰
- Este criterio también se encuentra en la tesis: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES⁶¹
- Los derechos fundamentales de carácter político-electoral no son derechos absolutos o ilimitados sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que las previstas en la legislación, no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas.⁶²
- El derecho fundamental de ser votado está reconocido en el artículo 8, fracción IV, inciso c), de la Constitución local, así como en los tratados internacionales de derechos humanos antes mencionados, instrumentos que son obligatorios, en los términos del artículo 133 constitucional que, entre otros aspectos, dispone que los jueces de cada Estado se arreglarán a dichos tratados “a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.” Siendo

⁵⁹ Observación General No. 25, 57° periodo de sesiones (1996), párr. 4.

⁶⁰ Caso Yatama vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párr. 206.

⁶¹ (Legislación de Michoacán). SE3L 048/2002, consultable en *Jurisprudencia y tesis relevantes: Compilación oficial 1997-2005*, volumen tesis relevantes, p. 394.

⁶² Diferentes instancias internacionales han reconocido el carácter no absoluto de los derechos políticos. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos en su Observación General No. 25; la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, casos Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica, S. 02-03-1987, Matthews vs. Gran Bretaña, S. 18-02-1999 y Melnychenko vs. Ucrania, S.12-10-2004.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

420

un principio general del derecho el que un tratado obliga a los Estados por lo que respecta a la totalidad de su territorio y que, por tanto, un Estado “no pueda alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional”,⁶³ así como que un Estado que ha ratificado un tratado internacional no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de dicho instrumento.⁶⁴

En ese sentido, es evidente que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encuentra inmerso en la dinámica de aplicación en sus resoluciones de los instrumentos internacionales que no sólo constituyen una fuente importante de jurisprudencia, sino que enriquecen las posiciones doctrinarias aportadas por los Magistrados de la Sala Superior y las Salas Regionales, fundamentalmente.

Más adelante revisaremos con detalle en algunos de los criterios relevantes que atestiguan esta aseveración.⁶⁵

⁶³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina, Sentencia de 2 de febrero de 1996, Serie C No. 26, párr. 46.

⁶⁴ Ambos principios han sido codificados en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (arts. 27 y 29).

⁶⁵ *Vid. infra* capítulo VIII.

Capítulo sexto

El Tribunal Electoral 1987-2007



■ El Tribunal Electoral (1987-2007)

I. Primera parte: Tribunal de lo Contencioso Electoral

1. Antecedentes

No pocos autores señalan que desde 1917, en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se sentaron las bases de la defensa del voto ciudadano, en su artículo 97, en donde se precisa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podía nombrar algún o algunos de sus miembros, o a algún juez de Distrito o Magistrado de circuito, o bien, designar uno o varios comisionados especiales para averiguar algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público.¹

Después de transcurridas varias décadas, el 6 de diciembre de 1977 se reforma el artículo 97 constitucional, lo que faculta a la Suprema Corte para que practicara de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. A la par de este artículo, también se reformó el artículo 60, que permitió modificar el clásico sistema de calificación de diputados,

423

¹ Ortiz Escobar, J. Jorge, *Tribunal Federal Electoral. Sus antecedentes, su organización y funcionamiento*, México, TFE, s/a, 31 p., pp. 15-16; González Oropeza, Manuel, *Tribunales electorales*, pp. 235-236, *Estudios Jurídicos en memoria de Jorge Barrera Graf*, coord. de Fernando Serrano Migallón, México, Porrúa, 1993, XV-446 p.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

424

transfiriéndolo del Poder Legislativo al Poder Judicial. Se especificaba que, aunque correspondía a cada Cámara hacer la calificación de la elección de sus miembros, procedía el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.²

Algunos años después, durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el 15 de diciembre de 1986 se reformó de nuevo el artículo 60 constitucional, en donde desaparece el recurso de reclamación,³ y se ordenó que se instituyera un Tribunal que estableciera un sistema de “medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen”.⁴ Unos meses más tarde, en febrero de 1987 se publica el *Código Federal Electoral*, en cuyo libro octavo se instituyó la organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel). Revisemos ahora el corto, pero trascendental camino que se recorrió para que naciera este tribunal, el primer antecedente del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2. La reforma política de 1986

En la reforma política de 1986 el gobierno en turno utilizó el mismo procedimiento de la reforma política de 1977, en la que por primera ocasión se estableció constitucionalmente un recurso legal denominado “recurso de reclamación”, el cual sólo los partidos políticos estaban legitimados para interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre y cuando este órgano colegiado considerara que hubo violaciones sustanciales en el proceso electoral o en la calificación misma de la elección. Dicho recurso se hacía valer en

² *Ibidem*.

³ González Oropeza, *op. cit.*, p. 236. El autor considera que desaparece este recurso de reclamación porque “los partidos políticos acudían en muchas ocasiones ante el máximo tribunal del país a derivar posturas ideológicas, por lo que había que dejar a la Suprema Corte a salvo de polémicas o controversias relacionadas con el debate político”.

⁴ Galván Rivera, Flavio, *El Tribunal Federal Electoral. Estructura y competencia*, p. 546-547, en: *Temas de Derecho Procesal. Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, UNAM-IIJ-IMDP, 1996, 828 p. (Serie A. Fuentes, b) Textos y Estudios Legislativos, núm. 92).

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

425

contra de las resoluciones de la Cámara de Diputados erigida en colegio electoral; sin embargo, la resolución de la Corte no tenía el carácter de definitiva (más bien se trataba de una opinión), toda vez que se ponía en conocimiento de la Cámara de Diputados para que ésta emitiera una nueva resolución, la cual tendría el carácter de definitiva e inatacable. Los requisitos de procedencia y el trámite del recurso de reclamación se encontraban reglamentados en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. En efecto, la reforma política de 1986 se inicia con la publicación de una convocatoria en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de junio de 1986, en la cual el presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, invita a los partidos políticos, a las asociaciones políticas, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general, para que participen en las audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral, en la que el objetivo es, según el artículo segundo de dicha convocatoria,

...recabar opiniones que permitan al Ejecutivo encontrar formas de perfeccionamiento democrático, en torno a la participación de ciudadanos y partidos políticos en la integración de la representación política, el sistema de partidos políticos y la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La consulta incluirá opiniones sobre las posibles formas de participación de los ciudadanos en las decisiones del Gobierno...

Para este evento se creó una comisión integrada por el secretario de Gobernación (quien la presidía), un representante de la Cámara de Diputados y otro de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Unos días más tarde, el 25 de junio de ese año, la misma convocatoria aparece publicada en los periódicos de mayor circulación en el país; en ella se señalan las fechas y los lugares en los que se realizarían las audiencias públicas, así como el temario conforme al cual se llevarían a cabo, siendo éste el siguiente:

- Integración de la representación política
- Partidos políticos nacionales
- Órganos y procesos electorales
- Padrón electoral, y
- Contencioso electoral

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

426

3. La consulta popular: participantes y ponencias

La primera sesión se llevó a cabo el día martes 1° de julio de 1986, con el tema “Integración de la representación política”, en la cual participaron:

- Lic. Irma Cué, por el Partido Revolucionario Institucional
- Dip. Cuauhtémoc Amezcua Dromundo, por el Partido Popular Socialista
- Sen. Patrocinio González Blanco Garrido, por el Partido Revolucionario Institucional
- Lic. Eugenio Soto Sánchez, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Prof. Vicente Fuentes Díaz, por el Partido Revolucionario Institucional
- Dip. Guillermo Fonseca Álvarez, por el Partido Revolucionario Institucional
- Lic. Mario Moya Palencia, a título personal
- Mtro. Manuel Barquín Álvarez, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
- Lic. Pericles Namorado Urrutia, por el Partido Revolucionario Institucional
- Dr. José Rivera Pérez Campos, por el Instituto Nacional de Derecho Electoral y Estudios Políticos

En la segunda sesión, llevada a cabo el 8 de julio de 1986, con el tema inmediato anterior, participaron:

- C. Eugenio Ortiz Walls, por el Partido Acción Nacional
- Lic. Arturo Núñez Jiménez, por el Partido Revolucionario Institucional
- Prof. Humberto Pliego Arenas, por el Partido Popular Socialista
- Lic. Rodolfo Duarte Rivas, por el Partido Revolucionario Institucional
- Mtro. Jesús Orozco Henríquez, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
- C. José Woldenberg, por el Partido Socialista Unificado de México
- Lic. Marco Antonio Aguilar Cortés, por el Partido Revolucionario Institucional
- Lic. Enrique Sánchez Bringas, a título personal

En la tercera sesión, el 15 de julio de 1986, con el tema “Partidos políticos nacionales” participaron:

- C. Francisco González Garza, por el Partido Acción Nacional
- Sen. Socorro Díaz Palacios, por el Partido Revolucionario Institucional

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

427

- Lic. Francisco Ruíz Massieu, subsecretario de Planeación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Dip. Arnoldo Martínez Verdugo, por el Partido Socialista Unificado de México
- Dip. Pedro Etienne Llano, por el Partido Socialista de los Trabajadores
- Dr. Rafael Segovia, por el Colegio de México
- C. Jesús Antonio Cailos, por el Partido Popular Socialista
- Dr. Francisco José Paoli Bolio, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

En la cuarta sesión, efectuada el 22 de julio de 1986, con el tema inmediato anterior participaron también:

- Lic. Rubén Solís Quechol, por el Partido Demócrata Mexicano
- Dip. Martín Tavira Urióstegui, por el Partido Popular Socialista
- Lic. Alejandra Lajous, a título personal
- C. Gerardo Medina Valdés, por el Partido Acción Nacional
- C. Elvira Concheiro Bórquez, por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
- Dip. Miguel Osorio Marbán, por el Partido Revolucionario Institucional
- Lic. Jorge Moreno Collado, por la Asociación Mexicana de Sociología
- Lic. Humberto Lira Mora, por el Partido Revolucionario Institucional
- Dip. Gonzalo Altamirano Dimas, por el Partido Acción Nacional
- Dip. Diego Valadéz Ríos, por el Partido Revolucionario Institucional

En la quinta sesión del 29 de julio de 1986, se abordó el tema “Órganos y procesos electorales”, en donde participaron:

- Lic. Pedro González Azcauga, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- C. Gustavo Hiraes, por el Partido Socialista Unificado de México
- Prof. Jesús Luján Gutiérrez, por el Partido Popular Socialista
- Lic. Miguel Montes García, por el Partido Revolucionario Institucional
- Dip. Francisco Berlín Valenzuela, presidente del Instituto Nacional de Derecho Electoral y Estudios Políticos
- Dip. Leopoldo de Gyvez, por el Partido Socialista Unificado de México
- Lic. Eduardo Andrade Sánchez, Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

428

En la sexta sesión llevada a cabo el 5 de agosto de 1986, participaron con el tema “Renovación política electoral”:

- Dip. Hildebrando Gaytán Márquez, por el Partido Popular Socialista
- Prof. Sabino Hernández Téllez, por el Partido Socialista Unificado de México
- Sen. Guadalupe Gómez Maganda, por el Partido Revolucionario Institucional
- Lic. Delfino Solano Yáñez, a título personal
- Lic. Gustavo Castañeda Herrera, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- C. César Humberto González Magallón, por el Partido Socialista de los Trabajadores

En la séptima sesión del 12 de agosto de 1986, con el tema “Padrón electoral”, participaron:

- Dip. Jesús Murillo Karam, por el Partido Revolucionario Institucional
- Lic. Juan Campos Vega, por el Partido Popular Socialista
- Lic. Adolfo Kuns Bolaños, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Sen. Silvia Hernández de Galindo, por el Partido Revolucionario Institucional
- Lic. Silvia Gómez Tagle, por El Colegio de México

En la octava sesión del 14 de agosto de 1986, con el tema inmediato anterior, participaron:

- Lic. José Orlando Espíritu, por el Partido Socialista Unificado de México
- Lic. Roberto Trejo Rodríguez, por el Partido Socialista de los Trabajadores
- Dip. Arnulfo Villaseñor Saavedra, por el Partido Revolucionario Institucional

La novena sesión se efectuó el 19 de agosto de 1986, con el tema “Contencioso electoral”, en la cual participaron:

- Lic. Carlos Villalba Vivaldo, por el Partido Demócrata Mexicano
- Prof. Luis Alfonso Jiménez Osuna, por el Partido Popular Socialista
- Lic. Andrés Espinosa Cruz, por el Instituto Nacional de Derecho Electoral y Estudios Políticos
- Sen. Celso H. Delgado Ramírez, por el Partido Revolucionario Institucional

En la décima sesión, el 21 de agosto de 1986, participaron con el tema inmediato anterior:

- Lic. Ricardo Ruiz Suárez, por el Partido Socialista Unificado de México
- Dip. Pedro José Peñaloza, por el Partido Revolucionario de los Trabajadores
- Dr. Héctor Fix Zamudio, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
- Dip. César Augusto Santiago Ramírez, por el Partido Revolucionario Institucional
- Lic. Jorge Madrazo, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
- Lic. Eugenio Soto Sánchez, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Dip. Indalecio Sayago Herrera, por el Partido Popular Socialista
- Lic. Edmundo Elías Mussi, por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México

4. Principales ponencias presentadas en el tema “contencioso electoral”

Es pertinente aclarar que por motivos del tema objeto de este análisis, únicamente haremos referencia a las partes de las ponencias participantes relacionadas directamente con el tema “Contencioso electoral”; de ahí que el contenido de los trabajos que no se refieran a este tema, incluyendo aquellos que fueron inscritos en él, pero que no se encuentre relación alguna con la función jurisdiccional a través del establecimiento de un tribunal electoral no se tomarán en consideración en esta parte del estudio, como es el caso de las propuestas presentadas por los Diputados Pedro José Peñaloza, César Augusto Santiago Ramírez e Indalecio Sayago Herrera.

A continuación se describirán las ponencias en el orden en el que los autores participaron en este foro sobre renovación política electoral, ya sea en su carácter de representante de los partidos políticos, asociaciones políticas, instituciones académicas, o bien, a título personal.

Para Carlos Villalba Vivaldo, representante del Partido Demócrata Mexicano, señala que las elecciones las debe hacer, organizar, vigilar y calificar el

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

430

propio pueblo y no el gobierno, que en última instancia es el grupo en el poder y quien está obsesionado en conservarlo.

Por lo que se refiere a la justicia electoral, el ponente señala la necesidad de suprimir los colegios electorales, y que en su lugar la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería seguir teniendo competencia para conocer del recurso de reclamación, pero no sólo para el caso de los diputados, sino ampliarse para resolver los conflictos generados por la elección de los integrantes de la Cámara de Senadores y la del presidente de la República. Asimismo, afirma que los fallos emitidos por este órgano colegiado deberían tener el carácter de vinculatorios y definitivos.

Luis Alfonso Jiménez Osuna, representante del Partido Popular Socialista, sostiene que es necesaria una reforma al artículo 60 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que suprima los últimos tres párrafos de esa disposición, pues constituye, según Jiménez Osuna, una aberración jurídica y un atentado contra la representación nacional que el Poder Judicial, concretamente la Suprema Corte de Justicia... resuelva y obligue a la representación popular a modificar una resolución tomada en el cumplimiento de sus obligaciones y en ejercicio de su soberanía, por lo que es necesario que la propia Cámara de Diputados sea la que conozca, tramite y resuelva el recurso de reclamación."

Andrés Espinosa Cruz, del Instituto Nacional de Derecho Electoral y Estudios Políticos, estima que el sistema contencioso electoral (refiriéndose a los colegios electorales y al Poder Judicial, al que califica como órgano ajeno a los procesos electorales), debe renovarse para que responda a las necesidades actuales de nuestro sistema político, y permita acrecentar la confianza de la población en sus instituciones, sabiendo que su voto es respetado, al contar con organismos que le garanticen la seguridad jurídica de las elecciones, y proponen una serie de modificaciones, entre las que se encuentra la establecida en el apartado tercero de su ponencia, relacionada con el establecimiento de un Tribunal Electoral, y que a la letra expresa textualmente:

TERCERA. Que se constituya un Tribunal Electoral, que podría integrarse con nueve miembros, que se elegirían (*sic*) de la siguiente forma:

A) Tres Magistrados de la Suprema Corte de Justicia designados por el Congreso de la Unión a propuesta del titular del Ejecutivo

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

431

B) Tres miembros del Poder Legislativo en funciones, es decir, de la Cámara de Diputados y Senadores previa elección, y

C) Tres Maestros de reconocida probidad y prestigio intelectual, que impartan cátedra en nuestras Universidades, sancionados por la Comisión Federal Electoral

Este Tribunal además debería de tener las siguientes características: PERMANENCIA. Es decir, se constituiría en forma definitiva no transitoria, toda vez que en nuestro sistema político continuamente se llevan a cabo elecciones locales y federales, por lo que su competencia sería federal.

DEFINITIVIDAD E INATAACABILIDAD. Esto es, que sus resoluciones serían ininapugnables en una instancia posterior, pues por el carácter mismo de la materia que va a conocer no es aconsejable tener segundas instancias que no beneficiarán su actuar y sí muy probablemente lo entorpecerían.

Asimismo, el carácter de los miembros sería vitalicio, con esto se procuraría que los mismos se mantuvieran lo más alejado posible de las tentaciones que implica el participar para puestos de elección.

Una última característica de este tribunal consiste en la competencia para conocer de todas las controversias que se deriven del proceso electoral, desde su preparación, desarrollo y vigilancia, hasta la propia calificación de las elecciones, además asumiría las facultades que actualmente otorga la *Constitución* a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las violaciones al voto público.

Celso H. Delgado Ramírez, presidente de la Comisión Coordinadora de Convenciones del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, propone que la Comisión Federal Electoral cuente con un órgano técnico de apoyo que se haga cargo de los asuntos contenciosos electorales, con características de un tribunal, integrado por políticos de formación jurídica y específicamente electoral, de reconocida ética profesional y nombrados por la Comisión Federal Electoral a propuesta de sus comisionados, y sus resoluciones se turnarían directamente al Colegio Electoral, como última instancia definitiva e inatacable. En este contexto, habría la necesidad de derogar el recurso de reclamación procedente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones que dicte el Colegio Electoral

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

432

de la Cámara de Diputados, toda vez que es un principio nacional y universalmente aceptado que ninguno de los poderes de la República está sobre o encima de los actos particulares del otro poder, y menos aún tratándose de la propia integración.

Ricardo Ruiz Suárez, a nombre del Partido Socialista Unificado de México, sostiene que la calificación de las elecciones las lleve a cabo la Comisión Federal Electoral, integrada por igual número de miembros de cada uno de los partidos contendientes, y que las resoluciones que emita este órgano calificador tengan la oportunidad de ser combatidas a través de un recurso creado para este efecto, del que conocerá un tribunal electoral, cuyas resoluciones sean inatacables. Este tribunal, además, tendría las siguientes características:

El Tribunal Electoral —continúa el ponente— tendría competencia para conocer de las impugnaciones que se interpusieran en contra de las resoluciones que emitiera la Comisión Federal Electoral, en uso de sus facultades de órgano calificador de las elecciones federales de diputados y senadores. En el caso de la calificación de la elección para presidente de la República, seguiría siendo competente el Poder Legislativo Federal.

Para el caso de la integración del Tribunal Electoral, Ruiz Suárez agrega que éste estaría compuesto por representantes de los partidos políticos que intervinieron en las elecciones, así como por un número determinado de ciudadanos de reconocido prestigio en el ámbito del derecho, la cultura y la ciencia (independientes de los partidos políticos contendientes y que no hubieran participado como candidatos a puestos de representación popular).

Para garantizar la imparcialidad en las decisiones del Tribunal, precisa el representante del Revolucionario Institucional, los representantes de los partidos serían a razón de uno por cada partido y representarían un tercio de los integrantes del Tribunal, mientras que dos tercios de ciudadanos complementarían el número de miembros de este órgano colegiado.

En el caso de los ciudadanos que no pertenecieran a los partidos políticos y que integrarían el Tribunal, Ruiz Suárez propone el siguiente procedimiento: todos los partidos políticos presentarán una lista con un número similar de candidatos a ser miembros del Tribunal, siempre y cuando reúnan los requisitos señalados; una vez presentadas las listas se procederá a su elección a través del método de insaculación. De igual manera, se podría nombrar un número determinado de suplentes que entrarían en funciones de acuerdo con supuestos que estableciera el respectivo reglamento.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

433

La participación de Héctor Fix Zamudio, por parte del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, fue una de las de mayor importancia jurídica, toda vez que nos revela en el contenido de su propuesta que se acerca más a lo jurídico que a lo político, como lo hacían las anteriores participaciones. Se distinguía también por su estructura, sistematización y viabilidad, inclusive fue el primero en utilizar el término de “Tribunal Federal Electoral” como si conociera el futuro de esta institución, ya que años más tarde (1990) con este nombre el Constituyente Permanente establecería a este órgano jurisdiccional.

En esta etapa, el prestigiado maestro consideraba en su propuesta que como en nuestro ordenamiento (refiriéndose a la entonces Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), existen organismos administrativos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procedimientos electorales (Comisión Federal, comisiones locales, comités distritales y mesas directivas de casillas), sólo podría pensarse en un tribunal federal que conociera de las impugnaciones electorales en contra de las decisiones de dichos organismos, así como de los colegios electorales respectivos, pero sin la facultad de decidir de manera definitiva, si se pretende conservar la tradición de autocalificación.

En cuanto a la forma de integrar dicho tribunal y sin descender al detalle, el mismo podría componerse de cinco magistrados designados por el presidente de la República, con aprobación del Senado Federal, que deberían cumplir con los mismos requisitos que se exigen a los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Dichos magistrados deben gozar de todas las garantías judiciales que se otorgan a los jueces federales, inclusive la de inamovilidad hasta la edad de retiro, previo un periodo de prueba de cuatro años, similar al establecido para los jueces de distrito y magistrados de circuito por el artículo 97 de la *Constitución Federal*.

En cuanto a la competencia, agrega Fix Zamudio que además del actual recurso de reclamación que se atribuye a la Suprema Corte de Justicia, también debe corresponder al citado Tribunal el conocimiento de las impugnaciones contra las decisiones de los organismos administrativos electorales en cuanto al registro y su pérdida, de los partidos y de las asociaciones políticas nacionales, así como respecto de los derechos y obligaciones que la ley respectiva les atribuye, en particular en cuanto a sus prerrogativas establecidas en los artículos 60 de la carta federal y 48 y 49 de la Ley Reglamentaria.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

434

Por otra parte, dice Fix Zamudio que la reglamentación del citado recurso de reclamación debe modificarse en dos sentidos en cuanto a su conocimiento por el citado Tribunal Federal Electoral. En primer lugar, debe ampliarse para comprender también la revisión del procedimiento y de la aclaratoria de los colegios electorales de las legislaturas locales en relación con la elección de senadores federales, y en segundo término, es preciso otorgar a los magistrados electorales la facultad de apreciar nuevamente los hechos y recibir, si procede, elementos de convicción que no pudieron aportarse ante las autoridades administrativas, lo que implicaría una verdadera instrucción y no sólo el examen de la legalidad del procedimiento y de la calificación.

Finalmente (sigue manifestando Fix Zamudio), y de acuerdo con nuestra convicción personal, debe suprimirse el párrafo cuarto del artículo 97 de la Constitución federal, en virtud de que es inconveniente atribuir al más alto tribunal de la República la facultad de realizar de oficio una investigación en los casos en que pudiera ponerse en duda *todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión*. “Esta atribución es inviable políticamente, puesto que si bien el dictamen que con este motivo pudiese emitir la Suprema Corte no es obligatorio, implicaría privar de *legitimidad* al órgano de poder respectivo. Tenemos un ejemplo histórico en el pronunciamiento de José María Iglesias en 1876, aunque en un contexto jurídico y político diverso. Si se establece un tribunal especializado como en este documento se propone, carece totalmente de sentido la participación de la Suprema Corte de Justicia en los procedimientos electorales”, finalizó Fix Zamudio.

Jorge Madrazo, catedrático de la Facultad de Derecho e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, estima que para bosquejar la integración de un posible tribunal electoral federal mexicano habría que definir primeramente las funciones que se le asignarían.

Al respecto, este tribunal debería asumir la función contenciosa del proceso electoral, por lo que sería un tribunal de derecho, que resolvería las controversias planteadas de acuerdo con las pruebas aportadas por las partes. De ser esta una hipótesis válida, la integración del tribunal tendría que hacerse por jueces profesionales.

Una nueva disyuntiva se presenta en la decisión sobre si dichos jueces deberían formar parte de la actual judicatura federal o, bien, ser nombrados *ex profeso*. En esta segunda hipótesis habría que considerar el perfil de los jue-

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

435

ces como auténticos sujetos imparciales del proceso y ubicados auténticamente *supra partes*. Por ello, además de exigir los mismos requisitos que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, debería quedar establecido expresamente como causa de no elegibilidad la militancia partidista.

Toda vez que el Tribunal Electoral tendría competencia para conocer de todos los procesos electorales federales, afirma Madrazo que parecería lo más indicado que su designación no recayera en ninguno de los órganos involucrados, sino que proviniera de sus "pares", es decir, del pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Elegidos los miembros del Tribunal, éstos deberían gozar de las mismas garantías judiciales que la Constitución otorga a los Ministros de la Suprema Corte, a fin de asegurar su autonomía e independencia. El régimen de responsabilidad tendría que ser también el mismo. Para decidir el número de integrantes del Tribunal, el investigador opina que deberían armonizarse los siguientes criterios: a) el número de electores y su distribución en el ámbito federal; b) el cabal funcionamiento del órgano que actuaría colegiadamente; c) el plazo para la interposición de los recursos de alzada ante el Tribunal, que tendría su sede en el DF.

Por otra parte, dice Madrazo que habría que considerar que el Tribunal no podrá conocer en única instancia de todos los recursos que la ley establece, en muchos casos por la naturaleza propia del recurso. De esta suerte, para un bloque de recursos el Tribunal tendrá que ser considerado como de alzada, es decir, daría curso a lo que actualmente se denomina "recurso de revisión". En cualquier caso, las nulidades deberían ser resueltas por el Tribunal.

Si la alternativa de orientar jurisdiccionalmente los recursos electorales es válida, se impondría entonces la necesidad de conservar la instancia de la Comisión Federal Electoral para el conocimiento y resolución de los asuntos político-administrativos. La dualidad de funciones y de órganos es recomendable. Las de la competencia del Tribunal de carácter jurisdiccional que, debiendo resolverse conforme a derecho, han de estar en manos de jueces profesionales, y los de carácter político-administrativo, en los que la presencia de los partidos políticos es insuperable y que se resolverían en conciencia.

Eugenio Soto Sánchez, secretario de Asuntos Electorales y Capacitación Política del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, hizo notar la necesaria creación del tribunal de lo contencioso electoral, así como el procedimiento para el ejercicio de sus funciones. Este tribunal

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

436

deberá integrarse por jurisconsultos con profundo conocimiento del derecho electoral, y de reconocida solvencia moral, intelectual y política, designados por la Comisión Federal Electoral, toda vez que en la conformación de este alto organismo electoral están representados todos los partidos políticos con voz y voto.

Por otra parte, el especialista sostiene que el tribunal podrá tener adscritos en todas las comisiones locales electorales, así como a un representante en la Comisión Federal Electoral, que sería un agente del Ministerio Público Federal, el cual conocería de las irregularidades y violaciones que se cometieran durante los procesos electorales federales y contaría con facultades para consignar ante el juez competente a los que incurrieran en hechos ilícitos.

Por último, Soto Sánchez propone también desaparecer el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que la calificación de las elecciones debería seguir correspondiendo a los colegios electorales.

Edmundo Elías Mussi, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su ponencia defiende la importancia del Poder Judicial de la Federación como guardián supremo del orden constitucional y del imperio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, frente a los actos del Poder Legislativo, Ejecutivo y hasta en algunos casos del mismo Poder Judicial, al invalidar con carácter de obligatoriedad los actos de estos poderes cuando no se ajustan a los mandamientos de la ley suprema.

Sin embargo, en materia política a la Suprema Corte se le priva de la obligatoriedad que a sus decisiones corresponden y la somete a los otros poderes, por lo que ya no está actuando como máximo intérprete de la Carta Magna y, en consecuencia, es momento de modificar la Constitución en los artículos 60 y 97, para suprimir la intervención que se le otorga a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la política electoral. Como ejemplo, la Constitución, en su artículo 60, otorga injerencia a la Suprema Corte, a través del recurso de reclamación, para analizar si se cometieron violaciones sustanciales en el proceso electoral, y la estimación, opinión o conclusión a la que llegue, la sujetará a la Cámara de Diputados, para que ésta emita una nueva opinión, la que tendrá el carácter de definitiva e inatacable. Por ende, este órgano colegiado estará por encima de la Suprema Corte, es decir, de la autonomía del Poder Judicial Federal, la que se pierde, dejando de ser el supremo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, el artículo 97 de la norma suprema, faculta a la Suprema Corte para

practicar de oficio la averiguación de hechos que constituyan violaciones al voto público, cuando se ponga en duda la legalidad del proceso de alguno de los poderes de la Unión. Concluida su labor, los resultados los hará llegar oportunamente a los órganos competentes, corroborando una vez más, que la Suprema Corte se despoja de su carácter de supremo tribunal del país al someterse a los “órganos competentes”, sea la Cámara de Senadores o de Diputados, para que éstos resuelvan en definitiva.

En este contexto, Elías Musi propone crear un Tribunal Federal Electoral con salas regionales en los estados de la República mexicana, con competencia para desempeñar las funciones que actualmente realizan la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los colegios electorales, de conformidad con los artículos 60 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Principales conclusiones

PRIMERA. De las nueve ponencias presentadas en el tema “Contencioso electoral”, seis de ellas proponen no suprimir los colegios electorales, a saber:

1. La primera sugiere que sea competencia de la propia Cámara de Diputados el conocer, tramitar y resolver el recurso de reclamación, y no facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. La segunda sostiene el criterio de que la primera instancia fuera la Comisión Federal Electoral, la que deberá contar dentro de su estructura, con un órgano encargado de resolver los conflictos contenciosos electorales, pero que sus resoluciones fueran turnadas al Colegio Electoral como última instancia, siendo sus resoluciones definitivas e inatacables. En este caso, se derogarían el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y
3. El establecimiento de un tribunal electoral con competencia para conocer de las impugnaciones electorales en contra de actos o resoluciones de los organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procedimientos electorales (Comisión Federal Electoral, comisiones locales, comités distritales y mesas directivas de casillas). Así como del conocimiento de los actos y resoluciones de los colegios electorales respectivos.
4. La creación de un tribunal electoral, integrado por jurisconsultos con conocimientos en derecho electoral, de reconocida solvencia moral,

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

438

intelectual y política, designados por la Comisión Federal Electoral. Este Tribunal deberá tener un representante en la Comisión Federal Electoral y en las comisiones locales electorales, con el carácter de agente del Ministerio Público Federal, con competencia para conocer de las irregularidades y violaciones electorales, así como de consignar ante el juez competente a los que hayan incurrido en delitos electorales. Se derogarían el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero la calificación de las elecciones seguiría siendo competencia de los colegios electorales.

5. La tercera, instaurar un tribunal federal electoral, con salas regionales en los estados de la República mexicana, con competencia para desempeñar las funciones que actualmente realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme los artículos 60 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que significa la no desaparición de los colegios electorales.
6. Que la calificación de las elecciones las realice la Comisión Federal Electoral, y que sus resoluciones puedan ser impugnadas en última instancia ante un tribunal electoral, cuyas sentencias sean definitivas. Sin embargo, este tribunal tendría competencia para conocer de las impugnaciones que se interpusieran en contra de las resoluciones que emitiera la Comisión Federal Electoral, como órgano calificador de las elecciones de diputados y senadores, respecto a la calificación de la elección presidencial seguiría siendo competente el Poder Legislativo Federal. En este caso se suprime el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, respecto a los colegios electorales, únicamente se deroga para diputados y senadores; no para la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDA. De las nueve ponencias presentadas en el tema "Contencioso electoral", tres de ellas consideran la necesidad de suprimir los colegios electorales, y en su lugar proponen:

A) Ampliar la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer, mediante el recurso de reclamación, no sólo de la calificación de los integrantes de la Cámara de Diputados, sino también los de la Cámara de Senadores y la del presidente de la República, otorgando a sus resoluciones el carácter de definitivas.

B) Que la calificación de las elecciones las realice la Comisión Federal Electoral, y que sus resoluciones puedan ser impugnadas en última instancia ante un Tribunal Electoral, cuyas sentencias sean definitivas. En este caso no sólo se suprime la competencia de los colegios electorales, sino también el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C) La constitución de un tribunal electoral, con competencia para conocer de todas las controversias que se deriven del procesos electoral, desde su preparación, desarrollo, vigilancia, hasta la propia calificación de las elecciones, además de asumir las facultades que actualmente otorga la Constitución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las violaciones al voto público. En este caso se suprimen los colegios electorales, el recurso de reclamación competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la facultad de este máximo cuerpo colegiado para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público (una ponencia).

6. La reforma constitucional

En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, el 4 de noviembre de 1986 se dio lectura a la iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar los artículos 52, 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo, fracciones II, III y IV; 56, 60 y 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tomando en cuenta que la iniciativa proponía modificar varios artículos constitucionales, en esta parte del trabajo únicamente abordaremos aquellos numerales relacionados con nuestro tema, en los que se encuentran establecidos el sistema de autocalificación de las elecciones federales por parte de los colegios electorales y el recurso de reclamación, cuya competencia le correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que se refiere al sistema de autocalificación de las elecciones, que consiste en la facultad que tenían las Cámaras del Congreso de la Unión para calificar las elecciones de sus propios integrantes, tiene una larga tradición en el Estado mexicano, desde la Constitución española de Cádiz de 1812 hasta el 3 de septiembre de 1993, fecha en la que apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto por el que se reformaron varios artículos, entre ellos el 60 de la Constitución general de la República que establecía dicho sistema. La historia sólo registra como excepción la Constitución centra-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

440

lista de 1836, en la que las elecciones de los diputados eran calificadas por el Senado; mientras que la de los senadores, por el Supremo Poder Conservador, según lo dispuesto por los artículos 5° de la Tercera Ley y 12, fracción XI, de la Segunda, respectivamente.

El fundamento de este sistema de autocalificación se encuentra en la teoría de la división de poderes representada por Locke y Montesquieu, la cual aparece durante la Edad Media. Esta teoría consiste en que las funciones de cada uno de los órganos de los Estados deberían desempeñarse separadamente por órganos estatales diferentes, de tal suerte que su ejercicio no se concentrara en un solo, es decir, que cada uno de los poderes que integran el poder público sea independiente de los demás; como consecuencia, cada uno de los poderes públicos no puede estar sujeto a las determinaciones de los otros dos poderes; de ahí que respecto al Poder Legislativo, éste era la única autoridad facultada para calificar la elección de sus propios integrantes. Dejar la calificación del proceso de su integración a un organismo distinto al integrado por sus miembros sería lesionar la independencia en la que este poder tiene su origen, así como vulnerar al electorado que representa.

Así, antes de la reforma del artículo 60 constitucional se establecía que la Cámara de Diputados calificaría la elección de sus miembros a través de un colegio electoral integrado por sesenta presuntos diputados, que de acuerdo con las constancias de mayoría que registrara la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y, por cuarenta presuntos diputados que resultaran electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuvieran la votación más alta.

Por su parte, para calificar la elección de sus integrantes, la Cámara de Senadores se erigía en colegio electoral, integrado por los presuntos senadores que hubieran obtenido la declaratoria de senador electo por parte de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Por lo antes expuesto, la iniciativa de reforma constitucional proponía mantener el sistema de autocalificación de los integrantes del Poder Legislativo Federal, es decir, no desaparecían los colegios electorales; antes bien, en el caso de la Cámara de Diputados, para calificar la elección de sus integrantes, su colegio electoral se conformaría con la totalidad de los presuntos diputados electos, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, y no

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

441

sólo con un determinado porcentaje, retornando de esta forma al procedimiento original establecido en la Constitución de 1917.

Por lo que se refiere a la Cámara de Senadores, la propuesta consistía en que para calificar la elección de sus miembros, su Colegio Electoral estaría integrado por los presuntos senadores electos, sumados con aquellos que continuaran en el cargo. No olvidemos que en esta misma reforma constitucional también se proponía modificar el artículo 56 constitucional, para que la Cámara de Senadores se renovara por mitad cada tres años, modificación que al aprobarse tuvo consecuencias en la integración del Colegio Electoral de esta Cámara.

Ahora bien, por lo que se refiere al recurso de reclamación, el 6 de diciembre de 1977 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reformaban y adicionaban diecisiete artículos de la Constitución general de la República, entre ellos el artículo 60, el cual establecía dicho recurso a favor de los partidos políticos, y que se hacía valer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, y sólo en el caso de que el máximo órgano jurisdiccional de la nación estimara que se habían cometido violaciones sustanciales durante el proceso electoral o en la calificación de las elecciones. Sin embargo, sus resoluciones no tenían el carácter de definitivas ni eran vinculatorias; simplemente pasaban a la consideración de la Cámara de Diputados para que el correspondiente Colegio Electoral, en segunda instancia, emitiera la resolución con los resultados que los integrantes del Colegio Electoral decidieran, la cual gozaba de la calidad de definitiva e inatacable.

Por lo que se refiere a su reglamentación, el mismo numeral remitía a la ley secundaria, es decir, a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), el establecimiento de los requisitos de procedencia y del trámite a que debía sujetarse dicho medio de impugnación.

Esta reforma fue una de las más criticadas en materia electoral, sobre todo en el ámbito académico. La mayoría de los argumentos vertidos en contra de esta modificación constitucional giraban en torno a la inconformidad del papel desempeñado por el más alto tribunal del país en asuntos políticos, sobre todo porque sus resoluciones derivadas de la interposición del recurso de reclamación no tenían el carácter de última instancia, no eran vinculatorias, tampoco definitivas, mucho menos obligatorias para el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, de tal suerte que podían ser ignoradas. Finalmente, lo

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

442

resuelto por este Colegio Electoral sí tenía la naturaleza de definitiva e inatacable. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tenía competencia alguna para conocer de los asuntos electorales de los integrantes de la Cámara de Senadores erigida en Colegio Electoral para calificar la elección de sus integrantes.

Con justa razón, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma el presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, señalaba “Recojiendo otra de las propuestas más reiteradas por los partidos políticos y por diversos sectores de la sociedad, se propone la desaparición del recurso de reclamación, establecido en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 60 constitucional”. Asimismo, destacaba que “uno de los aspectos que más controversia ha producido entre los juristas y publicistas, en la historia reciente de nuestras instituciones políticas, ha sido el asignar a la Suprema Corte de Justicia facultades en asuntos electorales en virtud del recurso de reclamación establecido por la reforma de 1977”, reconociendo la necesidad de suprimir este recurso al afirmar “la demanda por su desaparición es una exigencia en la que han venido coincidiendo a partir de su promulgación, numerosos sectores identificados con mayorías y minorías políticas”. Finalmente reconoce la importancia de la función desempeñada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como garante del control constitucional en nuestro país, y, como consecuencia, el rango de máxima autoridad jurisdiccional de nuestro sistema legal, al manifestar

El Ejecutivo federal a mi cargo considera que el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto tribunal deben quedar a salvo de polémicas o controversias, y en particular del debate político; por lo mismo, para evitar que medien controversias que vulneren el respeto a la dignidad de nuestro máximo órgano judicial, he considerado pertinente someter al poder Constituyente Permanente, la derogación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia.

Al respecto, no sólo se propone la desaparición del citado recurso establecido en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 60 constitucional, sino que en su lugar se pretende también establecer por primera ocasión en México, un tribunal electoral, cuya competencia le sería otorgada por la ley; es

decir, constitucionalmente se proponía la creación de un tribunal en la materia electoral, pero su competencia, organización y funcionamiento se remitía a la ley, facultad principal del Congreso de la Unión. Su instauración (expresaba la iniciativa de ley), permitiría contar con una instancia que controlara el desarrollo del proceso electoral desde sus etapas preparatorias y asegurara su desenvolvimiento conforme a la ley, así como la transparencia de las acciones y mecanismos electorales. Sin embargo, volvían nuevamente a aparecer los fantasmas de Locke y Montesquieu, ya que las resoluciones de este tribunal electoral no tendrían el carácter de definitivas e inatacables; tan sólo se recorría una primera instancia, puesto que las sentencias de este órgano jurisdiccional serían materia de los colegios electorales de cada cámara en una segunda y última instancia en la calificación de las elecciones y sus resoluciones tendrían el carácter de definitivas e inatacables. En este sentido, finalmente la iniciativa de ley privilegiaba el sistema de autocalificación por los colegios electorales de cada cámara, función congruente con el principio de la teoría de la división de poderes.

Finalmente, el 15 de diciembre de 1986 apareció publicada la modificación del artículo 60 constitucional, en la forma que a continuación se cita

Art. 60. Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación Mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubiesen obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

444

los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

7. La reforma legal

En la iniciativa legal, complemento de las modificaciones constitucionales a los artículos 52, 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo, fracciones II, III y IV; 56, 60 y 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1986, se hace referencia a los foros de consulta popular convocados por el presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, para llevar a cabo la reforma en materia electoral, citando

En esta consulta, con la participación activa y corresponsable, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general, en un amplio clima de libertad, discutieron de manera especial los temas relativos a la representación política, al sistema de partidos y su régimen de prerrogativas, a los procesos y órganos electorales, al padrón electoral y al contencioso electoral.

Asimismo, se dice que la presente iniciativa se envía a la consideración de los integrantes del Poder Legislativo, junto con la iniciativa de las reformas constitucionales, considerando que es importante remitir los dos documentos, para comprender cabalmente el propósito democratizador que en su conjunto anima a todas las innovaciones legales que se proponen.

En materia de justicia electoral, la iniciativa legal propone un nuevo sistema contencioso electoral, en el cual destaca de manera fundamental la creación de un tribunal electoral, que como órgano imparcial y con plena autonomía para dictar sus fallos realice funciones de control de la legalidad del proceso

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

445

electoral. Sin embargo, es importante señalar que la iniciativa no sólo tenía relación con la justicia electoral, sino también con otros rubros que hacen que la reforma que se propone modifique la mayoría de los 250 artículos de la entonces Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 y la adición de 113 nuevos, para dar paso a un nuevo código electoral, que de manera clara y sistemática regule y dé coherencia y precisión a la renovación política electoral.

De ahí que, si bien es cierto que el artículo 60 de la Constitución general de la República estableció en su cuarto párrafo como obligación del gobierno federal, la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, también es verdad que la propia Constitución derivó en la ley secundaria el establecimiento de medios de impugnación en la materia electoral, la creación del tribunal electoral, su competencia, así como la naturaleza jurídica de sus resoluciones.

Este trabajo jurídico de carácter reglamentario, que proponía modificaciones de fondo, por lo complejo, pormenorizado y extenso, obligó al legislador ordinario a la expedición del Código Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1987, el cual abrogaba la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el 30 de diciembre de 1977.

El contenido de este Código Electoral se integra por ocho libros. El primero se refiere al objeto y fin del cuerpo legal y se define a los derechos políticos; el segundo se integra por las normas reguladoras de las formas de organización política de los ciudadanos; el tercero, a las normas que estructuran el Registro nacional de Electores; el cuarto, al proceso electoral y a los organismos electorales; el quinto, a la elección; el sexto, a los resultados electorales y a las diversas etapas que constituyen el cómputo de la elección; el séptimo clasifica los recursos en revocación, revisión, apelación y queja, que los actores electorales, en su papel de ciudadanos, partidos políticos y sus representantes, tienen derecho de interponer en contra de los actos y resoluciones que consideren violatorios de los derechos políticos electorales, medios de impugnación que serán resueltos, los dos primeros, por autoridades electorales administrativas, y los dos últimos, por el Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuya estructura, organización y funcionamiento se detalla en el libro octavo del citado ordenamiento legal. Con el establecimiento de este Tribunal se elimina el recurso de reclamación en materia electoral; en consecuencia, la injerencia que tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como autoridad competente para resolver este recurso.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

446

8. El Tribunal de lo Contencioso Electoral

La naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral se encuentra establecida en el artículo 352 del *Código Federal Electoral*, al definir a esta autoridad como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja.

En cuanto a su integración, el Tribunal de lo Contencioso Electoral se conformaba con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión en el mes de mayo anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos. En esta etapa es importante señalar que la Cámara de Diputados se constituía en cámara de origen.

Respecto al procedimiento, las propuestas de los partidos políticos se presentaban al presidente de la Cámara de Diputados, quien turnaba la propuesta a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la que en el término de quince días presentaba el dictamen en el que se proponía la designación de los integrantes del Tribunal, debidamente fundada. Dicho dictamen se sometía a la consideración del pleno, en los términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el que, en caso de ser aprobado, se turnaba a la Cámara de Senadores.

En los recesos del Congreso de la Unión, a la Comisión Permanente le correspondía hacer el nombramiento de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Para ser Magistrado de este Tribunal, los interesados deberían cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos;
- II. Tener treinta años cumplidos al tiempo de que se realice el nombramiento;
- III. Poseer el día del nombramiento, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en derecho expedido y registrado en los términos de la ley de la materia;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

- V. No pertenecer ni haber pertenecido al estado eclesiástico ni ser ni haber sido ministro de algún culto;
- VI. No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular, y
- VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político.

El tiempo que surte efectos el nombramiento de magistrado es de dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificados. La retribución que reciban será señalada en el presupuesto de egresos de la Federación.

Según el dictamen de las comisiones unidas, primera, segunda y tercera de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, el 29 de mayo de 1987 hace del conocimiento de la Honorable Asamblea, que fueron turnadas para su estudio y su dictamen las propuestas hechas por los partidos políticos nacionales, que contienen los nombres de los ciudadanos que dichos partidos consideran que deberían ser nombrados magistrados numerarios y supernumerarios, para integrar el Tribunal de lo Contencioso Electoral, siendo éstos los siguientes:

Acosta Romero, Miguel	Guerrero Martínez, Antonio
Azuela Huitrón, Mariano	Krieger Vázquez, Emilio
Baeza Romero, Alberto	López Madrid, I. Elías
Ballinas Acuña, José Francisco	Méndez Silva, Ricardo
Baltasar Vázquez, Miguel	Moreno Díaz, Daniel
Burgoa Orihuela, Ignacio	Ojesto Martínez, José Fernando
Calvo Zapata, Carlos	Ortega Mojica, Víctor Manuel
Cano Cooley, Víctor Manuel	Rico Álvarez, Fausto
Cárdenas López, Jorge Luis	Rojas Roldán, Abelardo
Carrancá y Rivas, Raúl	Romero Bravo, Humberto
Carrillo Prieto, Ignacio	Sánchez Bringas, Enrique
Cuadra y Moreno, Héctor	Sánchez González, José
De la Peza, José Luis	Sánchez Medal Ramón
Elías Mussi, Edmundo	Sánchez Ríos, Bernardo
Fix Zamudio, Héctor	Sánchez y Sánchez, Gerardo
Flores García, Fernando	Solano Yáñez, Delfino
Franco González Salas, José Fernando	Suárez Belmont, Gonzalo Tomás
García Moreno, Víctor Carlos	Velasco Rocha, Sergio Francisco
Garrido Platas, Luis Javier	Vélez Pliego, Alfonso
González Casanova, Pablo	Villalpando Rodríguez, María Evangelina
González Durán, Carlos	Zamora Valencia, Miguel Ángel.
Guerrero Martínez, Eduardo Alfonso	

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

448

Finalmente, y después de haber valorado la comisión dictaminadora los méritos individuales de los propuestos, se deja constancia de que todos y cada uno de los profesionistas son reconocidos y estimados en los medios jurídicos y académicos a los que pertenecen y de que gozan ante toda la sociedad de prestigio profesional excelente y de fama pública de honestidad y probidad, plenamente acreditados con su conducta.

Asimismo, se hace constar que la generalidad de los incluidos son figuras relevantes de su especialidad en los planos nacionales e internacionales y que han recibido reconocimiento del país y del extranjero; algunos desempeñan o han desempeñado elevados puestos en la judicatura; otros más son autores connotados que han publicado diversas obras jurídicas, sociológicas y políticas; varios representan los más altos niveles de reconocimiento a su labor en diferentes entidades de la República; están reputados catedráticos que han desempeñado elevadísimas responsabilidades en la vida académica o han presidido agrupaciones profesionales del más alto rango, se acuerda:

PRIMERO. Se designan magistrados numerarios del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que ejercerán sus funciones durante dos procesos electorales ordinarios sucesivos, a los ciudadanos Miguel Acosta Romero; José Luis de la Peza; Fernando Flores García; José Fernando Franco González Salas; Raúl Carrancá y Rivas; Emilio Krieger Vázquez y Enrique Sánchez Bringas.

SEGUNDO. Se designan magistrados supernumerarios del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que ejercerán sus funciones durante dos procesos electorales ordinarios sucesivos, a los ciudadanos: José Fernando Ojesto Martínez y Edmundo Elías Mussi.

En cuanto a su organización interna de este órgano colegiado en materia electoral, su presidente será designado por el Pleno para cada elección federal ordinaria, de entre los magistrados que lo integran. En esta primera conformación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, el Pleno designó como presidente a Miguel Acosta Romero.

Al respecto, el *Código Federal Electoral*, establecía como facultades del presidente, las siguientes

- I. Convocar a los demás miembros del Tribunal para la instalación e inicio de sus funciones, en los términos de este Código;
- II. Presidir las sesiones del pleno del Tribunal, dirigir los debates y conservar el orden durante las mismas;

- III. Nombrar al secretario general, secretarios y al personal administrativo necesario para el buen funcionamiento del Tribunal;
- IV. Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades;
- V. Despachar la correspondencia del Tribunal;
- VI. Notificar a los organismos electorales las resoluciones que pronuncie sobre la expedición de constancias de mayoría;
- VII. Notificar a los organismos electorales y al registro nacional de Electores para su cumplimiento, las resoluciones que dicte sobre los recursos de que conozca; y
- VIII. Los demás que le atribuye este Código.

Asimismo, para la tramitación, integración y sustanciación de los expedientes que contienen los medios de impugnación que se hacen valer y, que el Tribunal tiene la obligación de resolver, el presidente del tribunal nombrará a los secretarios y personal auxiliar que considere necesario.

El Tribunal contará, además, con un secretario general para atender la administración de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el funcionamiento del organismo.

Los secretarios del Tribunal deberán ser de nacionalidad mexicana, mayores de 25 años, con título de licenciado en derecho legalmente registrado y en pleno ejercicio de sus derechos políticos. En relación con el funcionamiento del Tribunal, éste se instalará a más tardar la tercera semana de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, para concluir las al término del proceso electoral de que se trate. En caso de elecciones extraordinarias, se estará a lo dispuesto en la convocatoria respectiva. El Tribunal resolverá siempre en pleno. Éste deberá integrarse con un mínimo de seis magistrados, entre los que deberá estar el presidente. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes y en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad. Las sesiones del Tribunal serán públicas. Los magistrados supernumerarios se ocuparán de supervisar y dirigir los trámites a los recursos planteados y suplir las faltas de los magistrados numerarios.

9. Conclusión de inciso: La reforma política de 1986

La reforma política de 1986 se inició con una convocatoria propuesta por el Ejecutivo Federal, cuyos destinatarios fueron los partidos políticos nacionales, las asociaciones políticas, las organizaciones sociales, las instituciones

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

450

académicas y los ciudadanos en general, a efecto de que participaran en audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral, cuyo objetivo fue el de recabar opiniones que dieran la pauta para encontrar formas de perfeccionamiento democrático en torno a la participación de ciudadanos y partidos políticos en la integración de la representación política, el sistema de partidos políticos y la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, incluyendo puntos de vista sobre las posibles formas de participación de los ciudadanos en las decisiones del gobierno.

Derivado de las múltiples aportaciones sobre el particular, se llegaron a conclusiones relevantes que finalmente fueron reflejadas en la iniciativa de ley que el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión el 3 de noviembre de 1986.

La iniciativa no sólo tenía relación con la justicia electoral, sino también con otros rubros más que derivaron en la modificación de la mayoría de los 250 artículos de la entonces Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 y la adición de 113 nuevos, para dar paso a un nuevo Código Electoral, que de manera clara y sistemática, regulara y diera coherencia y precisión a la renovación política electoral, ordenamiento que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 12 de febrero de 1987, el cual abrogaba la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales publicada el 30 de diciembre de 1977.

Al respecto, no solo se propuso la desaparición del recurso de Reclamación establecido en el artículo 60 constitucional, sino que en su lugar se estableció por primera ocasión en México, un tribunal electoral cuya competencia le sería otorgada por la ley, es decir, constitucionalmente se proponía la creación de un tribunal en la materia electoral, pero su competencia, organización y funcionamiento, se remitía a la ley, facultad principal del Congreso de la Unión.

A decir de la propia iniciativa de ley, su instauración permitiría contar con una instancia que controlara el desarrollo del proceso electoral desde sus etapas preparatorias y asegurar su desenvolvimiento conforme a la ley, así como la transparencia de las acciones y mecanismos electorales.

Finalmente, el 15 de diciembre de 1986 apareció publicada la modificación del artículo 60 constitucional, en la forma que a continuación se cita Art. 60. Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

451

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación Mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubiesen obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

Con ello se conseguiría la renovación del sistema electoral mexicano, mediante la instrumentación de mecanismos tendentes a asegurar la expresión justa de la voluntad general, la vigencia del régimen representativo, el respeto al pluralismo ideológico, la conformación de un régimen de igualdad entre los partidos políticos, así como la autenticidad del sufragio ciudadano.

De la anterior transcripción se desprende la creación de un tribunal, sin que se le atribuyera naturaleza jurídica, denominación alguna, ni competencias específicas, lo que como se dijo, se dejó a la competencia del Congreso Federal que debía detallarlo en la ley electoral secundaria. Así, en el Código Federal Electoral en su artículo 352 se le denominó Tribunal de lo Contencioso Electoral y se le definió como

“...el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja...”

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

452

El organismo se conformaba por 7 magistrados numerarios y 2 supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión en el mes de mayo del año anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos, la Cámara de Diputados fungía como Cámara de origen, mientras que la de Senadores como Cámara revisora.

Respecto al procedimiento de designación, las propuestas de los partidos políticos se presentaban al Presidente de la Cámara de Diputados, quien turnaba la propuesta a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la que en el término de quince días presentaba el dictamen en el que se proponía la designación de los integrantes del Tribunal, debidamente fundada.

Dicho dictamen se sometía a la consideración del pleno, en los términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el que, en caso de ser aprobado, se turnaba a la Cámara de Senadores.

En los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente le correspondía hacer el nombramiento de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Para ser Magistrado del Tribunal, los interesados debían cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos;
- II. Tener treinta años cumplidos al tiempo de que se realice el nombramiento;
- III. Poseer el día del nombramiento, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en derecho expedido y registrado en los términos de la ley de la materia;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- V. No pertenecer ni haber pertenecido al estado eclesiástico ni ser ni haber sido ministro de algún culto;
- VI. No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular, y
- VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

453

El tiempo que surtía efectos el nombramiento de magistrado era de dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificados. La retribución que recibían sería señalada en el presupuesto de egresos de la federación.

Con fecha 29 de mayo de 1987, la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión acordó designar magistrados numerarios del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que ejercerán sus funciones durante dos procesos electorales ordinarios sucesivos, a los ciudadanos Miguel Acosta Romero; José Luis de la Peza; Fernando Flores García; José Fernando Franco González Salas; Raúl Carrancá y Rivas; Emilio Krieger Vázquez y Enrique Sánchez Bringas, y como magistrados supernumerarios a los ciudadanos: José Fernando Ojesto Martínez y Edmundo Elías Musi.



En cuanto a su organización interna su Presidente sería designado por el Pleno para cada elección federal ordinaria, de entre los magistrados que lo integran. En esta primera conformación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, el Pleno designó como Presidente al doctor Miguel Acosta Romero.

En relación con el funcionamiento del Tribunal, éste se instalaría a más tardar la tercera semana de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, para concluir las al término del proceso electoral de que se trate.

El Tribunal resolvería siempre en pleno, integrado como mínimo con seis magistrados, entre los que debería estar el Presidente. Las resoluciones se tomarían por mayoría de votos de los presentes y en caso de empate el Presidente tendría voto de calidad.

Las sesiones del Tribunal serían públicas. Los magistrados supernumerarios se ocuparían de supervisar y dirigir los trámites a los recursos planteados y suplir las faltas de los magistrados numerarios. Por lo que hace a su competencia, mediante el recurso de apelación resolvía impugnaciones en contra de actos de la etapa preparatoria de la elección, mientras que a través de los recursos de queja, resolvía conflictos derivados de los resultados de las elecciones.

En congruencia con la redacción del citado precepto 60 de la Constitución, el Tribunal de lo Contencioso Electoral era la primera instancia en materia de declaración de nulidad de la votación de recibida en una casilla o de la elección efectuada en un distrito electoral, siendo la última instancia el Colegio

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

454

Electoral de cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, así en la calificación de las elecciones por parte de los Colegios Electorales, en teoría se debían tomar en cuenta las resoluciones emitidas por el tribunal en estudio al resolver sobre los recursos de queja hechos valer, así como las constancias que integraran los expedientes respectivos, lo que conduce a afirmar que la interposición del recurso de queja constituía un requisito de procedibilidad para la ulterior impugnación ante los Colegios Electorales.

De lo anterior se concluye que en los hechos, las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral no tenían el carácter de inatacables, ni tenían la particularidad de ser definitivas, puesto que podían ser modificadas e incluso ignoradas por los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso.

Las críticas a la creación del tribunal en estudio no se hicieron esperar. Se cuestionó la calificación de “organismo autónomo de carácter administrativo”, pues en la materia electoral no se presentaban los extremos del conflicto entre la Administración y los particulares, puesto que los conflictos que debía resolver no involucraban órganos de la Administración Pública, sino organismos con formas de organización e integración plural, en las que participarían minoritariamente el Poder Ejecutivo y el Legislativo y mayoritariamente los partidos políticos nacionales con registro, autónomos y con personalidad jurídica propia según definición legal.

Atendiendo a los actos que despliegan los organismos electorales, esencialmente de naturaleza político-electoral, se dijo que no se justificaba la calificación de “organismo autónomo de carácter administrativo”, pues en rigor su función consistía en un control jurisdiccional de la legalidad en los procesos electorales, además del señalamiento del manifiesto error tautológico en su denominación, porque cualquier tribunal resuelve sobre lo contencioso, motivo por el cual debía red denominarse.

Se dijo también que para fines prácticos y llevado al extremo, los Colegios Electorales podrían estar actuando como juez y parte en la impugnación de las elecciones. En efecto, a disposición expresa de la entonces vigente Constitución, si los Colegios Electorales se conformaban con todos los presuntos diputados y senadores que hubieren obtenido su constancia o declaración respectiva, y los Colegios Electorales tenían la función de calificar la elección de los que la integran, en caso de ser impugnados, los presuntos diputados o senadores electos habrían estado actuando simultáneamente como juez y parte en la impugnación, pues por un lado se vería cuestionada su elección y, por el

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

455

otro estarían en posibilidad de resolver dicha impugnación en la que estuvieren directamente involucrados.

Sin embargo, las censuras más comunes consistieron en que el Tribunal de lo Contencioso Electoral no se podía considerar como un verdadero tribunal por carecer de potestad anulatoria de las elecciones y votaciones, lo que lo hacía un órgano revisor más dentro del procedimiento electoral.

En relación con la efímera existencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral y su función cabe decir que tuvieron especial relevancia durante el proceso electoral federal 1987-1988, lo siguientes asuntos:

Durante 1987 y hasta el último día de junio de 1988 el tribunal conoció 23 recurso de apelación; habiendo resuelto 15 de ellos y reservado los seis restantes por caer en la hipótesis del último párrafo de la fracción IV del artículo 318.

De entre ellos trascienden por su importancia el RA/02/87 interpuesto en contra de la determinación de la Comisión Federal Electoral de mantener inalterada la división territorial para efectos del proceso electoral federal, que fue declarado infundado; el RA/03/88 interpuesto por un miembro del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, que impugnó la resolución de la Comisión Federal Electoral mediante la cual se declaraba incompetente para conocer de las cuestiones planteadas, argumentando que no podía interferir en la vida interna de los partidos políticos, el tribunal resolvió procedente el recurso de apelación para que la Comisión conociera de las cuestiones planteadas y resolviera en consecuencia; el RA/07/88 interpuesto por dos ciudadanos impugnando la determinación de la Comisión Federal Electoral, para que la elección de Senadores de la República se hiciera en una sola boleta, comprendiendo las dos fórmulas y mediante un solo círculo para ambas, se determinó el recurso infundado; y el RA/08/88 interpuesto por el Partido Mexicano Socialista en contra de la resolución de la Comisión Federal Electoral de no sustituir las boletas electorales para la elección presidencial, cambiando el nombre de Heberto Castillo por el de Cuauhtémoc Cárdenas S., por razones de carácter técnico y de tiempo habiéndose declarado igualmente infundado.

Todas estas resoluciones evidenciaron la falta de costumbre de los partidos políticos a ceñirse al marco jurídico, pues indebidamente fueron motivo de análisis y revisión en el seno de la Comisión Federal Electoral, y de acres e infundadas críticas por comisionados de varios partidos políticos, siendo que debieron ser acatadas sin cuestionamiento alguno.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

456

Por lo que hace a recursos de queja, los partidos políticos, todos sin excepción, hicieron uso de éste para impugnar los resultados consignados en los cómputos distritales y lo hicieron en forma intensiva, pues el tribunal recibió 593 recursos.

La estadística en este caso es sumamente importante pues nos permite analizar la eficacia de este medio de impugnación y en su caso, las causas que impidieron su óptima aplicación.

De los 593 recursos interpuestos 181 (30.52%) fueron desechados por notoriamente improcedentes, bien porque quien los promovía carecía de legitimación para ello; porque no se había cumplido con la presentación en tiempo y forma de los escritos de protesta en los casos que el Código lo establece como requisito de procedibilidad; o bien porque no se cumplían los requisitos esenciales señalados en el Código Electoral, de lo que se deriva que la principal causa para que se diera un alto porcentaje de desechamientos de los recursos de queja fue la falta de preparación, capacitación y comprensión de los cuadros de los partidos políticos del sistema de recursos.

De los 593 recursos de queja 324 (54.63%) fueron declarados infundados por falta absoluta de pruebas o porque las ofrecidas no eran las idóneas para acreditar lo que se considera fue producto de la tan limitada reserva legal establecida en el artículo 315, fracción II del Código Federal Electoral de admitir exclusivamente las pruebas documentales públicas, referidas en el catálogo correspondiente del Código Federal de Procedimientos Civiles, la indicada limitación en un régimen exageradamente restrictivo, no se ajustó a las exigencias de la materia electoral lo que redundó en la imposibilidad del juzgador de tener la cabal apreciación de los hechos controvertidos o inciertos, esto sin pasar por alto que en muchas ocasiones los partidos políticos no tuvieron el cuidado de ofrecer y aportar con sus recursos de queja todos los elementos probatorios con que podían contar o que los organismos electorales no enviaban todos, los elementos o documentos en su poder, haciendo así imposible la tarea juzgadora del Tribunal.

De los restantes recursos 64 (10.79%) fueron declarados fundados, parcial o totalmente, y en uno de ellos, relativo a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Tribunal ordenó que no se expidiera la constancia de mayoría, por lo que este caso fue conocido y resuelto en definitiva por el Colegio Electoral correspondiente, declarando electo al candidato común de los partidos popular socialista y del frente cardenista de reconstrucción nacional.

En resumen, la mayoría de los recursos de queja relativos a las elecciones federales fueron declarados infundados, destacan entre otras causas:

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

457

- a) El recurrente no señala la elección que se impugna ni qué consisten las supuestas irregularidades;
- b) El recurso fue interpuesto contra actos previos a la electoral;
- c) El recurrente no aprobó las irregularidades que invoca en las casillas;
- d) El recurrente no señala la elección que impugna;
- e) El recurrente no ofrece ni aporta prueba documental pública, que acredite sus extremos;
- f) El recurrente no acreditó los agravios que aduce en su petición;
- g) Las pruebas ofrecidas por el recurrente no fueron suficientes acreditar los hechos constitutivos de su acción;
- h) El recurrente impugna actos, no previstos como causal de nulidad por el Código Federal Electoral;
- i) El recurrente no acreditó su personalidad, en términos de lo que dispone la Ley Reglamentaria;
- j) El recurrente no presentó escrito de protesta, y
- k) El promovente no firmó su recurso correspondiente.

Lamentablemente los críticos a ese órgano resolutor, no carecían de razón, derivado de los escasos medios de acción y la limitación del material probatorio inapropiados para la materia electoral, aunado a que si bien las decisiones recaídas a los recursos de apelación eran vinculantes para los litigantes, siendo definitivas e inatacables, no sucedía lo mismo en relación con las emitidas en los recursos de queja, pues estaban sujetas a la revisión de los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso, que podían modificarlas e incluso revocarlas con base en motivos y negociaciones de incuestionable esencia política y no de derecho por ser éstos órganos político-legislativos que decidían de manera definitiva e inatacable la calificación de las elecciones, el Tribunal tuvo una eficacia relativa en el proceso electoral de 1988.

Pese a todas sus limitaciones, opinó la generalidad que ese órgano habría logrado aportar una experiencia valiosa para el derecho electoral mexicano, pues abría las puertas para corregir deficiencias, impedir abusos y ampliar facultades, y marcaba la pauta para la creación de nuevas formas de organización y conducción de los procesos electorales, una mayor seriedad, certeza y apego a derecho de los procedimientos que salvaguardan la eficacia del sufragio y mayor coherencia a las formas de integración de la representación nacional.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

458

II. Segunda parte: Tribunal Federal Electoral

1. La reforma política de 1990

En Palacio Nacional, el 9 de enero de 1989, en la sesión celebrada por la Comisión Federal Electoral, en el segundo punto del orden del día, se procedió a dar lectura a la solicitud de Carlos Salinas de Gortari, para que se realizaran audiencias públicas sobre la reforma electoral.

En este acto, el presidente de la Comisión Federal Electoral, Fernando Gutiérrez Barrios, solicitó al secretario técnico, Manlio Fabio Beltrones Rivera, dar lectura a la solicitud del ciudadano presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari.

En dicha solicitud se destaca el compromiso del presidente de la República expresado el día 1° de diciembre de 1988, de convocar a la revisión del marco jurídico que normaba los procesos electorales. Por este motivo, se comunica a la Comisión Federal Electoral, una atenta y respetuosa solicitud para que se realicen audiencias y consultas públicas, en las que se recojan las distintas opiniones de los mexicanos en la materia. La revisión del marco jurídico electoral —expresaba la iniciativa— será consecuencia del grado de acuerdo que los partidos políticos logren alcanzar.

Como respuesta a esta solicitud del señor presidente de la República, la Comisión Federal Electoral acordó, por unanimidad, la creación de la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, a fin de convocar a ciudadanos, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas, a expresar sus opiniones y propuestas en la materia. Dicha Comisión Especial también quedó facultada para celebrar reuniones para la concertación de acuerdos adoptados por consenso.

La Comisión Especial se constituyó con nueve integrantes, que son: el secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, quien la preside en representación del Poder Ejecutivo Federal. Como comisionado por la Cámara de Diputados, Miguel Montes García. Como comisionado por la Cámara de Senadores, Alfredo Toxqui Fernández de Lara. Como comisionados por parte de los partidos políticos nacionales, participaron: Diego Fernández de Cevallos, por el Partido Acción Nacional; José Luis Lamadrid, por el Partido Revolucionario

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

459

rio Institucional; Alfredo Reyes Contreras, por el Partido Popular Socialista; Jorge Alcocer Villanueva, por el Partido Mexicano Socialista; Víctor Vázquez López, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y Adolfo Kuns Bolaños, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Como Secretario Técnico de esta Comisión, Manlio Fabio Beltrones Rivera.

Esta Comisión Especial se instaló el 17 de enero de 1989. Durante esta sesión se expidió la Convocatoria para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral.

En la Convocatoria cabe destacar las bases primera, segunda y novena. En la primera se convoca a ciudadanos, partidos políticos nacionales, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales, y políticas e instituciones académicas a participar en la Consulta Pública sobre Reforma Electoral. En la segunda se enuncian los temas sobre los cuales versará la reforma electoral, que son:

- Derechos políticos y representación nacional
- Régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales
- Política y medios de comunicación social
- Registro nacional de electores
- Organismos, procesos y contencioso electoral; e
- Instituciones políticas del Distrito Federal

Asimismo, se dispuso que para el tratamiento de los temas se organizarán once audiencias públicas en la Secretaría de Gobernación, los días 1º, 8º, 15 y 22 del mes de febrero; 1º, 8º, 15 y 29 de marzo; 5º, 12 y 14 de abril, todos de 1989. Al final del evento se tuvo la necesidad de adicionar un día más, para realizar finalmente doce audiencias públicas. Es importante señalar que el número de sesiones y los temas que se abordaron fueron seleccionados a criterio de la comisión especial, según el número de trabajos recibidos. En la base novena se dispone que la Comisión ha publicado el desarrollo de este evento, apoyándose en los medios de comunicación social de cobertura nacional. Para lo cual se dispondrá en radio y televisión, por lo menos, de dos horas para cada audiencia pública, mediante programas o transmisiones en directo que incluyan las intervenciones de los representantes de los partidos políticos, con una duración de quince minutos para cada uno de ellos, así como las ponencias que resultaran de mayor interés presentadas por otros comparecientes.

Por otra parte, en cada audiencia, al terminar la intervención de los comparecientes se abrieron sesiones de preguntas y respuestas, en las que el

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

460

público asistente tenía la posibilidad de aclarar dudas e intercambiar opiniones que permitieron ampliar los temas abordados.

2. La consulta pública: participantes y ponencias

En la primera audiencia pública, del 1° de febrero de 1989, con el tema “Derechos políticos y representación nacional”, participaron:

- Licenciado Diego Fernández de Cevallos, por el Partido Acción Nacional
- Senador Julio Patiño Rodríguez, por el Partido Revolucionario Institucional
- Diputado Armando Ibarra Garza, por el Partido Popular Socialista
- C. Arnoldo Martínez Verdugo, por el Partido Mexicano Socialista
- Diputado Pedro Etienne Llano, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Asambleísta Adolfo Kuns Bolaños, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Doctor Arnaldo Córdoba
- Doctor Rafael Segovia
- Doctor Luis F. Aguilar Villanueva
- Licenciado Jaime González Graf

En la segunda audiencia pública, del 8° de febrero de 1989, con el tema “Derechos políticos y representación nacional”, participaron:

- Diputado Antonio Martínez Báez
- Doctor Emilio O. Rabasa
- Doctora Jacqueline Peschard
- C. Francisco Hernández Juárez
- Licenciado José María Calderón Rodríguez
- C. Jesús Hernández Barbosa, por el Partido Demócrata Mexicano

En la tercera audiencia pública, del 15 de febrero de 1989, con el tema “Régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales”, participaron:

- Licenciado Javier Livas Cantú
- C. Juan José Hinojosa
- Licenciado Arturo Romo Gutiérrez
- Doctor Luis Javier Garrido
- Doctor Manuel Villa Aguilera
- Licenciado Juan Molinar Horcasitas

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

461

En la cuarta audiencia pública, del 22 de febrero de 1989, con el tema “Régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales”, participaron:

- Licenciado Juan de Dios Castro Lozano, por el Partido Acción Nacional
- Asambleísta César Augusto Santiago, por el Partido Revolucionario Institucional
- Diputado Sergio Quiroz Miranda, por el Partido Popular Socialista
- Senador Porfirio Muñoz Ledo, por el Partido Mexicano Socialista
- Diputado Rubén Venadero Valenzuela, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Licenciado Francisco Lupián Mejía, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Doctora Soledad Loaeza Tovar
- Doctor Francisco José Paoli Bolio

En la quinta audiencia pública, del 1° de marzo de 1989, con el tema “Política y medios de comunicación social”, participaron:

- Diputado Modesto Cárdenas García, por el Partido Popular Socialista
- C. Luis Suárez
- Doctor Rolando Cordera Campos
- Licenciado Raúl Trejo Delarbre
- C. Abraham García Ibarra
- Licenciado Raúl Cremoux López

En la sexta audiencia pública, del 8° de marzo de 1989, con el tema “Política y medios de comunicación social”, participaron:

- Diego Fernández de Cevallos, por el Partido Acción Nacional
- Licenciado Carlos Ortiz Tejeda, por el Partido Revolucionario Institucional
- Licenciado Froylán López Narváez, por el Partido Mexicano Socialista
- Licenciado Alberto Pérez Martínez, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Licenciado Luis Gonzalo Filisola Rayón, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Licenciado Rodolfo González Reyes
- Licenciado Miguel Ángel Granados Chapa

En la séptima audiencia pública, del 15 de marzo de 1989, con el tema “Registro Nacional de Electores”, participaron:

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

462

- Diputado César Coll Carabias, por el Partido Acción Nacional
- Licenciado Amador Rodríguez Lozano, por el Partido Revolucionario Institucional
- C. Hildebrando Gaytán Márquez, por el Partido Popular Socialista
- C. José de Jesús Zambrano Grijalva, por el Partido Mexicano Socialista
- Diputado José Jaime Enríquez Félix, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Diputado Alberto Pérez Fontecha, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Doctor Miguel Basáñez Ebergenyi
- Licenciado Miguel Cervera Flores
- Doctora Silvia Gómez Tagle
- Profesor Cuauhtemóc Rivera Godínez

En la octava audiencia pública, del 29 de marzo de 1989, con el tema “Organismos, procesos y contencioso”, participaron:

- Licenciado Martín Tavira Urióstegui, por el Partido Popular Socialista
- Licenciado Antonio García Orozco
- Licenciado Julio Faesler
- Licenciado Federico Reyes Heróles
- Licenciado Gabriel Sánchez Díaz

En la novena audiencia pública, del 5 de abril de 1989, con el tema “Organismos, procesos y contencioso”, participaron:

- Licenciado Fernando Gómez Mont, por el Partido Acción Nacional
- Asambleísta Fernando Ortiz Arana, por el Partido Revolucionario Institucional
- Licenciado José Woldenberg Karakowski, por el Partido Mexicano Socialista
- Diputado Israel Galán Baños, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Ingeniero Gustavo Riojas Santana, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- C. Edgard Sánchez Ramírez, por el Partido Revolucionario de los Trabajadores
- Doctor Fernando Castañeda Sabido
- Doctor Salvador Valencia Carmona

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

463

En la décima audiencia pública, del 12 de abril de 1989, con el tema “Organismos, procesos y contencioso”, participaron:

- Licenciado Diego Fernández de Cevallos, por el Partido Acción Nacional
- Diputado Juan Manuel Alcántara Soria, por el Partido Acción Nacional
- Licenciado Miguel Ángel Yunes Linares, por el Partido Revolucionario Institucional
- Diputado Jesús Antonio Carlos Hernández, por el Partido Popular Socialista
- Licenciado Antonio Tenorio Adame, por el Partido Mexicano Socialista
- C. Víctor Vázquez López, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Diputado Alberto Pérez Fontecha, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Licenciado Pericles Namorado Urrutia
- Licenciado Jorge Madrazo Cuéllar

En la décima primera audiencia pública, de 19 de abril de 1989, con el tema “Instituciones Políticas del Distrito Federal”, participaron:

- Diputado Alberto Pérez Fontecha, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Asambleísta José Ángel Conchello Dávila, por el Partido Acción Nacional
- Arquitecto Jaime Aguilar Álvarez, por el Partido Revolucionario Institucional
- Asambleísta Héctor Ramírez Cuéllar, por el Partido Popular Socialista
- Asambleísta Ramón Sosamontes Herreramoro, por el Partido Mexicano Socialista
- C. Gilberto Carlos Ornelas, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Ingeniero Gustavo Riojas Santana, Por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Senadora Ifigenia Martínez Hernández
- Licenciado Octavio Sentés Gómez

En la décima segunda audiencia pública, del 26 de abril de 1989, con el tema “Instituciones políticas del Distrito Federal”, participaron:

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

464

- Licenciado Diego Fernández de Cevallos, por el Partido Acción Nacional
- Asambleísta José Antonio Padilla Segura, por el Partido Revolucionario Institucional
- Ingeniero Santiago Ávalos Zavala, por el Partido Popular Socialista
- Ingeniero Heberto Castillo Martínez, por el Partido Mexicano Socialista
- Asambleísta Alfredo de la Rosa Olguín, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Asambleísta Adolfo Kuns Bolaños, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Licenciada María del Carmen Benítez Hernández
- Licenciado Ignacio Marván Laborde
- Doctor Luis Rubio

Además de las correspondientes propuestas leídas por cada uno de los participantes en las audiencias públicas, hubo otras que fueron remitidas a la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral. En el tema "Derechos políticos y representación nacional", se enviaron diez trabajos; en el tema "Régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales", seis; en el tema "Política y medios de comunicación social", tres; en el tema "Registro Nacional de Electores", dos; en el tema "Organismos, procesos y contencioso electoral", dieciocho; en el tema "Instituciones políticas del Distrito Federal", cuatro. En total fueron enviadas 53 ponencias, que no fueron leídas públicamente, pero que formaron parte de este importante foro público.

3. Principales ponencias presentadas con el tema "Organismos, procesos y contencioso electoral"

Es cierto que en la consulta pública comparecieron 48 representantes de los seis partidos políticos nacionales y 43 invitados por consenso de los integrantes de la Comisión Especial, además de las 53 ponencias recibidas por esta Comisión en respuesta a la convocatoria expedida, cuyos autores no participaron en los foros públicos, para hacer un total de 144. Sin embargo, para el propósito de este trabajo únicamente tomaremos en consideración aquellos estudios relacionados directamente con la función jurisdiccional, es decir, con la labor realizada por una autoridad encargada de administrar justicia en materia electoral, o sea, con el tribunal electoral.

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

465

Enseguida se describirán las ponencias en el orden en que fueron expuestas por los autores, ya sea en su carácter de representantes de partidos políticos nacionales, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales y políticas, instituciones académicas o en su carácter de ciudadanos.

Martín Tavira Urióstegui, del Partido Popular Socialista, respecto al Tribunal de lo Contencioso Electoral, manifiesta su desacuerdo con su actuación, porque, según él, es un organismo administrativo y no jurisdiccional y su actuación ha merecido el rechazo de la mayoría de las fuerzas políticas de la nación. Por ello, a juicio del Partido Popular Socialista debe desaparecer dicho Tribunal. La calificación de las elecciones y las funciones atribuidas a éste deben corresponder a un organismo supremo formado exclusivamente por representantes de los partidos políticos, finalizó.

Antonio García Orozco, en su carácter de ciudadano, propone fortalecer el órgano jurisdiccional electoral, tomando en cuenta las deficiencias en su primera experiencia electoral (proceso electoral de 1988). Diferenciar las pruebas proclives de presentación por parte de los partidos, de aquellas otras, que puedan ser aportadas de oficio por el propio Tribunal; dotarlo del imperio necesario para exigir cualquier documentación pública a cualquier autoridad administrativa, en el tiempo y forma requeridos; desligar su integración de cualquier propuesta o intervención partidista o gubernamental.

Julio Faesler, en su carácter de ciudadano, propone reformar la Constitución para incluir como garantía individual el derecho de participar en los procesos electorales a través de la emisión del voto libre, personal y secreto; extender la protección constitucional contra toda inferencia, presión o coacción que impida o desvirtúe la efectividad del sufragio electoral; fijar la prohibición del gobierno de participar o favorecer, por cualquier medio, a un partido o candidato determinado; instaurar el sistema de segunda vuelta, tratándose de elecciones presidenciales; la aceptación de otras pruebas, además de las documentales públicas; para sustanciar la interposición de recursos; la tipificación de nuevos delitos electorales en materia de medios de información y empleo de recursos públicos en perjuicio de la libertad del sufragio.

Por su parte Federico Reyes Heróles, en su carácter de ciudadano, y respecto al Tribunal Electoral, manifiesta "el principio de autocalificación ideado por el Constituyente, ha llegado a sus límites. La complejidad y extensión del debate electoral lo han rebasado. Es imprescindible revisar la redacción e interpretación del artículo 60 constitucional. Además el principio de autocalificación

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

466

mexicano está viciado, puesto que el primer aval de limpieza electoral, la constancia de mayoría, lo concede una instancia del Ejecutivo Federal: la Comisión Federal Electoral. La doctrina y la historia nos enseñan que no hay muchas alternativas: o autocalificación, o tribunales especializados, constitucionales o electorales. El país requiere un Tribunal de pleno derecho, con las características de toda judicatura que dirima lo contencioso electoral. El Tribunal Electoral podría, a la par, encargarse de la delicada actividad de fiscalización de los partidos”.

Fernando Gómez Mont, del Partido Acción Nacional, manifiesta que el gobierno sí debe participar en todas las etapas del proceso electoral, en mayor o en menor grado, directa o indirectamente, como gestor del bien común; pero en todo caso bajo el amparo de una ley justa, que cumpla fielmente, como garante último de legalidad. Esto no quiere decir que el juez o tribunal inapelable quede bajo la decisión política de los órganos de gobierno, sino que el propio gobierno debe sujetarse a la ley y respetar las resoluciones del Tribunal en ella previsto.

El Partido Acción Nacional pugna decididamente por establecer en la materia, tribunales de estricto derecho, que resuelvan en definitiva las controversias que surjan entre las partes, y no meras asambleas políticas, que de una forma u otra, son jueces y partes de sus propias causas, por más sofismas que pretendan justificarlas.

El asambleísta Fernando Ortiz Arana, del Partido Revolucionario Institucional, propone descentralizar el proceso, es decir, debe correr en paralelo con la descentralización y el fortalecimiento de instituciones tales como el Registro Nacional de Electores y el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Definir con claridad y evitar ambigüedades. Mejor precisión en las normas que regulan el escrutinio, el cómputo y la calificación.

Insiste en la necesaria delimitación de las facultades administrativas, jurisdiccionales y de vigilancia del proceso electoral. Delimitación por un lado y transparencia en las facultades y responsabilidades que en cada materia le corresponde a cada organismo y por el otro, a cada sujeto del proceso.

Descentralización de los instrumentos. Organismos e instancias del proceso con normas claras sobre el desarrollo y conclusión de las etapas y el proceso electoral. Precisión de facultades administrativas, jurisdiccionales y de vigilancia de cada uno de los organismos y de las instancias del proceso. Descentralización del Padrón y del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Mayor presencia de los partidos políticos en la vigilancia de los procesos electorales.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

467

Definición de corresponsabilidad y consensos en todas las instancias del proceso electoral.

José Woldenberg Karakowsky, del Partido Mexicano Socialista, señala que la organización y vigilancia, el cómputo de los votos y la calificación de los comicios constituyen la columna vertebral de un sistema electoral. Si la fórmula organizativa ofrece garantías plenas a los contendientes, sienta las bases para el respeto cabal de la voluntad ciudadana y es aceptada por los participantes como el marco legal a través del cual debe dirimirse la disputa por los puestos de gobierno y de representación, entonces la legislación cumple el importante papel de reforzar la disputa democrática y de fortalecer la confianza del electorado en el método civilizado de confrontación política.

Si, por el contrario, y como sucede, el marco normativo no garantiza imparcialidad, se presta para que entre los votos reales y las cifras oficiales existan discordancias relevantes, y los principales actores de la contienda no reconocen en él un instrumento equitativo y neutral para el combate-convivencia política, entonces la legislación electoral, lejos de cumplir con sus fines, se convierte en fuente de descrédito, incertidumbre y litigios, que acaban por desgastar cualquier posibilidad de construcción de un escenario cabalmente democrático.

Hoy, quizá más que nunca, continúa Woldenberg, el país reclama y requiere un marco legal a través del cual la diversidad de formaciones políticas puedan disputar, en forma democrática, la conducción del país, el estado, el municipio. La pluralidad política, ideológica y cultural de México es un hecho irreversible y es la que empuja hacia la conformación de nuevas instituciones, normas y relaciones políticas. El país no es ni puede ser monocolor, y dar cauce a que las diferencias políticas encuentren un escenario civilizado para expresarse, luchar y convivir, es tarea prioritaria. Cualquier intento por mantener en forma artificial un cuadro de relaciones políticas vertical y excluyente no logrará más que contribuir a la escalada de impugnaciones sin fin, con una desembocadura desgastante y quizá desgarradora, agrega Woldenberg.

Por ello —dice el militante del Partido Mexicano Socialista— estamos obligados a buscar la forma a través de la cual se reglamenten procesos electorales imparciales y por ello incuestionados. Y donde la forma de organizar, contar los votos y calificar los comicios sea vital. Estamos obligados a tomar en cuenta las resoluciones del Tribunal o de los tribunales encargados de procesar el contencioso electoral. Esto último, porque con la normatividad actual resulta doblemente contradictorio que dictámenes del Tribunal de lo Contencioso Electoral

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

468

puedan o no ser tomados en cuenta por los respectivos colegios electorales. Estamos obligados —reitera Woldenberg— a forjar una fórmula transparente y equitativa para emitir la última palabra sobre los resultados electorales. Y hoy por hoy, la tradicional autocalificación en nada contribuye a esos objetivos.

Necesitamos como país, continúa señalando Woldenberg, una normatividad electoral aceptada y avalada por todos. Ese es el punto de arranque de cualquier confrontación auténticamente democrática: contar con un marco, que ofreciendo garantías a todos sea capaz de fomentar el debate entre las distintas corrientes políticas, la participación de los ciudadanos, y sobre todo, la elección indiscutida de gobernantes y legisladores.

Fernando Castañeda Sabido, por su propio derecho como ciudadano mexicano, manifiesta que hay un consenso en el sentido de que debe desaparecer la autocalificación por parte de los colegios electorales para ser sustituida por un tribunal electoral que califique las elecciones. Esta propuesta, según el autor, es impecable desde el punto de vista jurídico, ya que una elección en donde ha habido irregularidades no puede calificarse mediante votación, sino a través del desahogo de pruebas y mediante procedimientos judiciales.

Salvador Valencia Carmona, como ciudadano, se refiere a dos ámbitos: al del Tribunal de lo Contencioso Electoral y al Colegio Electoral que califica las elecciones. Él manifiesta que el Tribunal de lo Contencioso Electoral, de naturaleza constitucional y no administrativa, es una solución intermedia entre los sistemas de autocalificación y judicialista.

El Tribunal, expresa el jurista, ha sido objeto de vivos cuestionamientos y aún clamando su desaparición. Sin asumir una defensa a ultranza de institución tan reciente, sí conviene detenernos a meditar si hay que destruirla o transformarla, acción ésta que aconseja el sentido común, para no convertir a cualquier institución electoral en la tela de Penélope.

Es cierto que respecto a su competencia medular, el impropriamente llamado recurso de queja sobre las causas de nulidad, el Tribunal ha tenido una eficacia bastante relativa. Es asimismo evidente el manifiesto error tautológico en su denominación, porque cualquier tribunal resuelve sobre lo contencioso. Y es también verdad, por último, la inadecuada ubicación de las funciones de este órgano dentro del procedimiento electoral. Su limitación en las pruebas que legalmente le pueden ser aportadas, y la falta de definitividad de sus resoluciones, más de todo ello, no puede deducirse que sea ineficiente o inútil el control jurisdiccional de la democracia. Para que el Tribunal sea un órgano

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

469

que procure de una manera efectiva la justicia electoral, asegura Valencia Carmona, requiere de profundas modificaciones. Debe definirse, agrega el jurista, en primer lugar, la naturaleza permanente o accidental del Tribunal. Si sólo actúa como órgano jurisdiccional en la etapa de la elección, sus magistrados trabajarían unos meses y podrían provenir de la Suprema Corte, de los colegios de abogados y notarios, de las universidades e instituciones similares, como sucede en algunos países europeos y latinoamericanos. En cambio, si la función jurisdiccional se incrementa, añadiéndosele actividades administrativas y electorales de distinta índole, como acontece en el Tribunal Electoral Supremo de Costa Rica, el órgano tendría que ser permanente y descentralizado en todo el país.

Por otra parte, en opinión de Valencia Carmona, la limitación del material probatorio asequible a dicho Tribunal y sus escasos medios de acción producen una intervención jurisdiccional formalista y una prueba de valor tasado en exceso. El Tribunal reclama un régimen probatorio más amplio, de tal modo que pueda allegarse distintos medios de convicción, apropiados al proceso electoral, mediante los cuales conozca y decida la veracidad de las situaciones justiciables, como en el ordenamiento electoral español que permite documentos o cualquier prueba oportuna, o el alemán, que ordena estimar las pruebas que dicte el interés público, disposición que ha servido para la elaboración de una interesante jurisprudencia por el Tribunal Constitucional.

Es menester, por último, dice el jurista, que el Tribunal no se quede a medio camino entre la comisión federal y la Cámara. Si se aspira a una jurisdicción respetable, deben aceptarse las consecuencias. No lo coloquemos entre dos instancias políticas. Establezcamos un tribunal electoral que, dotado de autonomía y competencia plenas, decida en último grado y de manera definitiva la controversia política, después de la intervención del colegio electoral. No abriguemos temor al gobierno de los jueces. Al tribunal sólo llegarían los casos excepcionales, en virtud de que la mayoría de los conflictos se habrían decantado y resuelto en las instancias previas, si éstas ganan en objetividad y eficacia. En el presente, dado el angustioso término que tiene para decidir, es cuando menos ingenuo, más bien habría que afirmar que, pese a todas sus limitaciones, este órgano ha logrado aportar una experiencia valiosa para nuestro derecho electoral.

Juan Manuel Alcántara Soria, del Partido Acción Nacional, señala que es condición esencial para la existencia de un verdadero régimen representativo

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

470

de gobierno, un sistema electoral que garantice la expresión libre de la voluntad ciudadana, organizado sobre cinco bases:

1. Establecimiento de órganos especializados, responsables, imparciales, plenamente protegidos para cumplir las funciones que les encomiende la ley, que tengan a su cargo la vigilancia, la formación y el funcionamiento de los partidos políticos; la organización y prestación del servicio público electoral; la tramitación de los recursos administrativos de garantía para los derechos ciudadanos o de los partidos; la vigilancia de las elecciones y el cómputo objetivo de los votos;
2. Establecimiento de un conjunto de recursos y garantías procesales que en cada etapa del proceso electoral permitan impedir o reprimir abusos y corregir errores, bien sea acudiendo los ofendidos a una instancia superior administrativa, o reclamando la intervención de Poder Judicial dentro de sus funciones normales de declaración y protección del derecho;
3. Determinación de las normas objetivas que han de regir la resolución inapelable relativa a la calificación de las elecciones y previsión de la forma de integrar el órgano o tribunal de tipo jurisdiccional, encargado de tal calificación;
4. Reglamentación de un régimen de partidos políticos que garantice la autenticidad de éstos, determine su competencia, sus medios jurídicos de acción y su responsabilidad y la de protección eficaz, haciéndolos instrumentos técnicos de acción ciudadana y colaboradores permanentes en el funcionamiento real en las instituciones jurídico-políticas constitucionales, prescribiendo las simulaciones de partidos en la innoble figura del partido oficial;
5. Creación y funcionamiento permanentes de un registro ciudadano, concebido como un servicio público esencial para el ejercicio de la ciudadanía y para todos los procedimientos relacionados con el sufragio, debiendo estar este registro, rodeado de garantías que impidan la falsificación o la deficiencias culpables.

Estas bases fueron formuladas desde 1947. Los diputados del Partido Acción Nacional de entonces, presentaron las iniciativas de Ley Electoral de Poderes Federales, Ley de Partidos y del Tribunal de Elecciones... que sea un órgano distinto del cuerpo formado por los mismos representantes electos, que con un criterio objetivo y regulado por la ley, se encargue de juzgar sobre la

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

471

elección. La función de ese órgano, que es sustancialmente una función judicial, de investigación de la verdad y de declaración del derecho, pide, fundamentalmente, independencia, aptitud y responsabilidad.

Miguel Ángel Yunes Linares, del Partido Revolucionario Institucional, reconoce que el sistema de calificación de las elecciones y el Tribunal de lo Contenciosos Electoral se encuentran en el vértice del debate. Se ha propuesto tanto desaparecer el sistema de autocalificación de elecciones a través de los colegios electorales de las Cámaras, así como eliminar al Tribunal de lo Contencioso Electoral, para dar lugar a un tribunal de pleno derecho, que resuelva de manera definitiva. En nuestro concepto, expresaba Yunes, es preferible perseverar en esta dirección y perfeccionar un sistema de calificación, que si bien no se inscribe dentro de las corrientes tradicionales responde a las necesidades históricas de la nación.

Por lo que se refiere al tribunal de lo contencioso electoral, éste debe contribuir a contrapesar los ánimos preeminentemente políticos que orientan los juicios de las asambleas cuando actúan como instancia jurisdiccional; así, el sistema mixto de calificación puede equilibrar ambos criterios, y los juicios en la valoración de las elecciones tendrán una naturaleza política, dado que son fallos sobre hechos políticos, pero estarán regidos por los valores del derecho. ¿Qué hacer para avanzar?

En lo que al colegio electoral se refiere, parece imprescindible disminuir el número de sus integrantes, aceptar el hecho de que quienes a él concurren lo hacen más en calidad de representantes de un partido que de la nación. Luego, serían los propios partidos quienes propusieran a sus miembros.

Mejorar los procedimientos internos de debate, revisar las disposiciones reglamentarias del Congreso y aceptar que el tiempo es un factor insoslayable son otras cuestiones fundamentales.

En cuanto al tribunal, dos son los aspectos más debatidos: el de la probanza y el que se refiere a la atención de sus resoluciones por parte de los colegios electorales.

Es conveniente estudiar la posibilidad de ampliar el sistema probatorio sin caer en el atractivo pero ineficaz planteamiento de que se acepten toda clase de probanzas. Debemos recordar que el tribunal tiene el deber de resolver en plazos breves y perentorios. Quizá pudieran aceptarse algunas pruebas documentales que tengan valor probatorio sin que necesariamente revistan el carácter de públicas.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

472

Un avance lo constituiría el permitir que los partidos políticos presentaran directamente las pruebas ante el Tribunal y abrir la posibilidad para que “los terceros afectados” puedan concurrir al trámite de los recursos, dándoles acceso al expediente, formulando alegatos y ofreciendo pruebas. De la mayor relevancia debe ser el que en ningún caso los colegios electorales dejen de tomar en consideración las resoluciones del Tribunal, sin que por esto pierdan su condición de última instancia en la calificación de las elecciones. Sería justa una disposición que hiciera obligatorio para los colegios electorales el tomar en cuenta en los dictámenes las resoluciones del tribunal de lo contencioso electoral y una más en el sentido de que éstas sólo podrían modificarse con el voto de una mayoría calificada de presuntos diputados.

Lo ideal sería que no se requiriera de un procedimiento contencioso en materia electoral; lo real es que debemos no sólo perfeccionar el nuestro, sino analizar cada una de las instancias del proceso, incluyendo la integración y las funciones de los organismos electorales, para evitar que acudir al contencioso electoral deje de ser excepción y se convierta en regla.

Miguel Ángel Yunes finalmente sugiere dirigir nuestra atención al organismo básico del proceso electoral, a la mesa directiva de casilla, al lugar donde se produce y se recibe el sufragio, donde se efectúa el escrutinio y cómputo de la votación, donde se elaboran los documentos básicos de la elección, donde se establece el contacto directo con la ciudadanía, con las representaciones partidistas, con los propios candidatos; volver la mirada a la casilla y convenir en que si logramos profesionalizar el servicio electoral, si coincidiéramos en que el proceso electoral debe partir de un principio de confianza y buena fe, si contáramos con ciudadanos capacitados en cada una de ellas para vigilar el cumplimiento de la legislación, sin importar cuál fuera el procedimiento para designarlos, esto contribuiría a que los procesos fueran menos debatidos y a que la vía contenciosa continúe, como expelió, y no como regla, finalizó Yunes Linares.

Jesús Antonio Carlos Hernández, del Partido Popular Socialista, propone:

- I. Crear un sistema de recursos o medios de impugnación electoral ágil, sencillo y comprensible.
- II. Que se adopte un sistema de pruebas abierto y lo más amplio posible.
- III. Que todos los actos y certificaciones de autoridades y notarios públicos, en materia electoral, sean obligatorios y gratuitos. En todo caso, la autoridad correspondiente proveerá lo necesario.

- IV. Que el actual Tribunal de lo Contencioso Electoral sea sustituido por un organismo técnico dependiente de la eventual Comisión Nacional Electoral.

Antonio Tenorio Adame, del Partido Mexicano Socialista, finaliza con tres conclusiones su trabajo presentado en este foro, entre la que se encuentra una que se refiere a la creación de jurados electorales. Si no se cambian los comportamientos, ahora ilegales e inmorales, de nada servirían las mejores previsiones técnico-jurídicas. Supuestas esas condiciones mínimas de legalidad y de respeto, se sugiere el establecimiento de una estructura jurídica y política, de carácter transitorio, provisional, para superar el fraude y la intransigencia. Sería conveniente crear un jurado electoral de carácter federal, presidido por la autoridad política, pero compuesto por ciudadanos electos por los partidos políticos: a) Pedimos la creación de jurados de distrito con facultades resolutorias y definitivas, que realicen el cómputo preliminar de todas las casillas que las computen cuando éstas no han sido impugnadas; b) Pedimos la integración de un jurado electoral federal con facultades resolutorias y definitivas, el cual declare y resuelva todas las situaciones de carácter contencioso.

Pedimos la creación de un órgano electoral federal, que realice el cómputo definitivo con los resultados proporcionados por las instancias distritales y el órgano jurídico federal que resuelva los recursos, las nulidades e imponga sanciones a ilícitos cometidos en casillas contenciosas. A estos jurados se les encomendará la calificación formal y definitiva de los procesos electorales, las Cámaras dejarán de ser responsables en calificación de elecciones, ningún tribunal, ni la Corte, tampoco calificarán.

El jurado debe gozar de todas las facultades que requieren para resolver en una sola instancia y de manera irrevocable y definitiva, todas las cuestiones que puedan plantearse.

Alberto Pérez Fontecha, en representación del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, en su ponencia pone a consideración del foro las siguientes propuestas:

Primero. Que se suprima el actual Tribunal de lo Contencioso Electoral, por implicar una simulación jurídica y se cree un órgano jurisdiccional auténtico.

Segundo. Que sea un verdadero tribunal donde no se viole la garantía de audiencia instituida en el artículo 14 constitucional.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

474

Tercero. Que el cargo tan honroso de magistrado del nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral sea honorífico o no retribuido, en congruencia con el Artículo 13 de nuestra Constitución general.

Cuarto. Que se establezca en la ley electoral federal que la firma en las copias de las actas de escrutinio de la casilla, por todos los integrantes de la misma y los recursos que ahí se presenten, tendrán autenticidad y se conviertan en documentos plenos de legalidad en caso de controversia.

Quinto. Que aquellas casillas electorales que no fueran impugnadas por ningún partido político, el día del cómputo y una vez terminado éste, sean destruidas ante los integrantes y representantes de los partidos en el comité distrital correspondiente.

Sexto. Que todos los órganos electorales, los partidos políticos, los candidatos y los ciudadanos estarán obligados a acatar los fallos del Tribunal que serán inapelables.

Séptimo. Que los paquetes electorales de aquellas casillas que fueron impugnadas sean remitidos al tribunal, para que éste pueda analizarlas en su momento.

Octavo. Que los partidos políticos, los candidatos y los ciudadanos puedan presentar todas las pruebas que consideren necesarias ante el tribunal, aunque éstas no cumplan con los requisitos que señala el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Noveno. Que la integración de este tribunal sea por insaculación pública, de entre los propuestos por universidades, institutos, partidos políticos, asociaciones y ciudadanos.

Pericles Namorado Urrutia, en su participación se refiere al Tribunal de lo Contencioso Electoral, manifestando que el organismo autónomo, de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver tan sólo los recursos de apelación y queja a que se refiere el Código Federal Electoral, por principio de cuentas, no es un tribunal. Como se deriva del texto del artículo 353 del ordenamiento citado, es apenas un órgano revisor. Como es obvio, revisar no es juzgar en plenitud. Los tribunales verdaderos instruyen procesos para, al cabo de ellos, decir el derecho interpartes e imponerlo con la autoridad y fuerza de la cosa juzgada; pero nunca para conocer y decidir únicamente recursos procesales.

Por último, en la opinión del ponente, se considera lícito, posible y recomendable que el actual Tribunal de lo Contencioso Electoral sea estructurado

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

475

para funcionar como un tribunal verdadero, sin que ello sea óbice para que, conservando nuestra tradición jurídico-política, siga operando el sistema de calificación de sus miembros por cada Cámara del Congreso de la Unión, conciliando así la operatividad de los sistemas contencioso político y contencioso jurisdiccional. La Cámara de Diputados debe conservar la facultad de calificar la elección del presidente de la República.

Jorge Madrazo Cuéllar, al referirse al Tribunal de lo Contencioso Electoral, lo denomina "injerto judicialista", que se caracteriza por la inexistencia de su plena jurisdicción, que se limita a conocer de los recursos de apelación y que articula su actividad con la permanencia de la autocalificación del órgano Legislativo y la heterocalificación política del órgano Ejecutivo Federal.

En opinión de Madrazo Cuéllar, el Tribunal Electoral mexicano debería asumir la función propiamente contenciosa del proceso electoral, es decir, el conocimiento y sustanciación de los recursos electorales. De esta suerte, el organismo por crearse sería un tribunal de derecho, que resolvería las cuestiones planteadas de acuerdo con las pruebas aportadas por las partes. De ser ésta una hipótesis válida, la integración del tribunal tendría que hacerse por jueces profesionales.

Hoy, dice el jurista, el debate se mueve dentro de una disyuntiva a la que parece difícil escapar: o se conserva el principio de la autocalificación y la heterocalificación política o se promueve la calificación jurisdiccional sin parches, pegotes o elementos que nulifiquen.

La solución de la diferencia no es fácil: ambos sistemas ofrecen ventajas y desventajas. Creo, sin embargo, continúa señalando el especialista, que desde hace tiempo el procedimiento de la calificación por órgano político ha dado evidentes signos de agotamiento. Las dificultades en su procesamiento, sobre todo en el último ejercicio, son del dominio público. El actual sistema revisa la legalidad de la elección con base en criterios de racionalidad política, oportunidad, conveniencia, fuerza o debilidad de los actores, condiciones subjetivas, circunstancias coyunturales, rango global de competitividad de la elección, compañerismo y solidaridad, pasión e impetuosidad ante la disyuntiva de ganar o perder, presencia de fórmulas de presión política, etcétera.

Atento a lo anterior, Madrazo reformula su consideración en el sentido de crear un tribunal federal electoral caracterizado por su plena jurisdiccionalidad, autonomía técnica, orgánica y presupuestal; su ubicación imparcial y suprapartes sin adscripción formal y material a ninguno de los poderes públicos; supremo,

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

476

en el sentido de que sus resoluciones pasarán por autoridad de cosa juzgada; capaz de emitir sus dictámenes no juzgando en conciencia, sino conforme a derecho y de acuerdo con el valor probatorio de las evidencias aportadas por las partes y las diligencias decididas para mejor proveer; integrado por jueces profesionales que cuenten con las garantías en que se apoye su imparcialidad.

Plantea también la posibilidad de que el propuesto tribunal federal electoral tomará a su cargo la parte contenciosa del proceso electoral hasta su calificación, dejando a órganos político-administrativos, como la Comisión Federal Electoral y sus instancias intermedias, el cumplimiento de las demás funciones del proceso.

La revisión de la legalidad de las elecciones, ejercicio que precisamente implica la calificación electoral, sería realizada por el tribunal para todos los casos, independientemente de que hubieran sido impugnadas o recurridos. Así, la investidura del electo culminaría con un dictamen o proclamación del tribunal federal electoral.

La extensión de ámbito federal en el que debe tener lugar un proceso electoral haría inoperante la existencia de un tribunal central o de única residencia. La necesidad de la integración de las salas regionales e incluso de la designación de representantes que puedan actuar con oportunidad y cercanía al trabajo de las comisiones locales electorales y de los comités distritales electorales, para resolver las impugnaciones que se hagan valer en contra de sus actos.

Los jueces que debieran integrar el tribunal tienen que ser designados *ex professo*, sin vinculación alguna con otro órgano de la judicatura, ni con ningún área, sector o función de la administración pública federal, estatal o municipal. Pareciera que el problema fundamental en la constitución de un tribunal federal electoral es el de la forma y procedimientos para su integración. Finalmente esta cuestión representa la legitimidad de un órgano que tendría a su cargo dar fidelidad a la expresión de la voluntad popular.

El Congreso de la Unión debe ser quien designe en última instancia la designación de los jueces electorales. Sobre la base de diecinueve jueces electorales, el procedimiento podría ser el siguiente: La Cámara de Diputados designaría a cuatro y la Cámara de Senadores designaría a tres. El presidente de la República presentaría al Congreso una propuesta de tres ternas de las que el Congreso nombraría a tres jueces adicionales. El pleno de la Suprema Corte de Justicia elaboraría otras tres ternas para que el Congreso nombrara a otros tres jueces. Los seis partidos políticos en su conjunto propondrían a seis

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

477

ternas para que el Congreso resolviera otros seis jueces, completando así el número de diecinueve.

En cuanto a los requisitos para ser designado o postulado juez electoral, añadiría a los que actualmente consagra el Código Federal Electoral el de no realizar función alguna o tener cargo o comisión en la administración pública federal, estatal o municipal o haberse separado de ellas por lo menos doce meses antes de la designación o postulación.

Un juez electoral podría ser designado para un período de tres años, con posibilidad de reelección por una sola vez. Su remuneración sería igual a la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y también les sería aplicable el mismo régimen de responsabilidades.

La creación de un tribunal federal electoral entrañaría la modificación de un sistema político de calificación electoral por uno totalmente diferente, como el jurisdiccional, supondría la revisión de todo el aparato contencioso electoral. Por su naturaleza y oportunidad habría recursos que tendrían que ser resueltos por las mesas directivas de casillas, comités distritales y comisiones locales electorales, pero su apelación, en vez de ser interpuestas ante el órgano político-electoral de inmediata jerarquía, lo sería ante las salas regionales o delegacionales del tribunal federal electoral. Las acciones de nulidad o posible inconstitucionalidad serían resueltas en única instancia por el tribunal en pleno. Por otra parte, como ya lo habíamos señalado al inicio de este apartado, además de las ponentes que participaron públicamente, también se enviaron 53 trabajos a la Comisión Especial para esta consulta, entre los que destacan los siguientes:

La Asociación Mexicana de Abogados, A. C., los cuales propusieron en este tema, que el tribunal de lo contencioso electoral se fortalezca como un auténtico órgano jurisdiccional y que sea éste quien expida o niegue las constancias de mayoría en todo caso en que se presente contienda derivada de un proceso electoral, debiendo ser como hasta ahora, la Comisión Federal Electoral quien expida las constancias cuando no haya inconformidad expresa conforme a derecho, con el fin de salvar tiempo e integrar el Colegio Electoral a la brevedad posible.

Proponemos que en cada entidad federativa se cree el tribunal correspondiente, o bien por regiones, para que la solución jurídica de lo contencioso electoral se dé en lapsos cortos, de acuerdo con las necesidades concretas de esta materia.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

478

Consideramos conveniente suprimir del Código la estimación de que las protestas consignadas en el acta final de escrutinio y computación de las casillas son el medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral, por atentar esto contra la definición y el valor jurídico de la presunción como prueba, que tiene que nacer de un hecho cierto, y en este caso lo único cierto es que se protestó, pero no podemos presumir que los actos impugnados sean auténticos.

Bastaría con decir que para que el Tribunal dé curso a la contienda judicial deberá haber constancia en las respectivas actas, de que se presentaron los escritos suficientes para que se dé la posibilidad de decretar la nulidad.

No es válido jurídicamente que se determine por presunción fundada, pues debe hacerse con prueba suficiente, y la presunción es sólo uno de los medios de convicción. Siendo el Tribunal el encargado de expedir o negar las constancias de mayoría en elecciones recurridas, ya contará éste con elementos de prueba suficientes para decidir la controversia.

Es correcto que sea el propio Poder Legislativo el que se autocalifique en su integración, como punto medio para garantizar la independencia de los poderes y el justo equilibrio entre éstos, para el bien de la nación.

Eduardo E. Ávila Gil, del Centro Municipal de Capacitación Política de Tijuana, B. C., presenta, como él les llama, los siguientes puntos de vista:

- I. Tomando en cuenta que el procedimiento para calificar la elección de los miembros del Congreso de la Unión, en ambas Cámaras, establecido en el artículo 60 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, convierte a este acto en una autocalificación, improcedente para un sistema democrático emanado de un movimiento y emancipador.
- II. Tomando en cuenta que ese procedimiento ha permitido y permite que se ponga en tela de juicio la legitimidad de una representación popular auténtica que le otorgue al Poder Legislativo la soberanía que le corresponde constitucionalmente.
- III. Tomando en cuenta que el mismo artículo 60 establece la creación de un tribunal para realudir en busca de apelación o recurso de queja, pero cuyos dictámenes están supeditados a la resolución final de los colegios electorales, la cual será definitiva e inatacable, dejando en virtud estado de indefensión a quien recurra a esas instancias, y

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

479

IV. Tomando en cuenta que a los ciudadanos y a los partidos políticos se les veda el recurso de queja, apelación o inconformidad ante el Poder Judicial con la creación de ese Tribunal, denominado en el *Código Federal Electoral*, de lo Contencioso Electoral me permito proponer las siguientes modificaciones al artículo 60 constitucional:

1° Que los colegios electorales se constituyan de la forma más equitativa posible en la cual los distintos partidos políticos se encuentren en igualdad de circunstancias numéricas y sean integrantes de la legislatura saliente y en número impar que evite empates u otorgar votos de calidad que puedan despertar suspicacias, en lo referente al de la Cámara de Diputados.

Se propone que el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores, esté constituido por los integrantes de la legislatura saliente, ya que en ella no se puede lograr la equidad, que requiere la pluralidad política.

2° Que se modifique el artículo 60 constitucional en lo referente a que el Tribunal de lo Contencioso sea la última instancia de quienes recurran en apelación, queja o inconformidad después de la resolución que realice cualquiera de los colegios electorales y que aquélla, la del Tribunal, sea definitiva e inatacable, pues la constitución del mencionado organismo del Código Federal Electoral debe ser más confiable por la imparcialidad de sus integrantes, de acuerdo con las normas exigidas para su creación.

Para Ignacio Burgoa Orihuela, surge la necesidad de que se suprima el actual falso "Tribunal de lo Contencioso Electoral" (Tricoel), por implicar una simulación jurídica, y se sustituya por un órgano jurisdiccional auténtico, cuyos lineamientos esenciales deben ser:

Competencia. El nuevo tribunal debe conocer de toda acción que se entable contra cualquier resolución que emitan los organismos distintos de los colegios electorales de ambas Cámaras legislativas y que no sea impugnabile por ningún recurso. El ejercicio de dicha acción debe originar la sustanciación de un juicio contencioso electoral en que las partes sean el actor, el órgano cuya decisión se impugne y el sujeto a cuyo favor ésta se hubiese dictado.

Legitimación Procesal. Estarían legitimados para ejercitar dicha acción los candidatos y los partidos políticos que resientan un agravio directo en sus derechos políticos a causa de la resolución que se ataque, debiendo de figurar como demandado el órgano electoral del que ésta emane y como tercero in-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

480

interesado el sujeto moral o físico que hubiera resultado beneficiado con dicha resolución.

Procedimiento. El juicio electoral debe sustanciarse en un breve procedimiento cuya descripción tentativa es la siguiente:

1. La demanda a través de la cual la mencionada acción se ejercite deberá entablarse ante el nuevo tribunal de lo contencioso electoral dentro de un plazo que no exceda de tres días naturales siguientes al de la notificación de la resolución impugnada.
2. Se deberá correr traslado de dicha demanda al organismo electoral responsable y al tercero interesado inmediatamente que se reciba.
3. En el auto admisorio se deberá señalar fecha y hora para la celebración de una audiencia en la que las partes puedan aportar las pruebas que señala el artículo 93 del *Código Federal de Procedimientos Civiles*, con excepción de la confesional, testimonial y de inspección judicial, en atención a la dilación que significa su desahogo.
4. Tales probanzas pueden constituir en documentos públicos y privados, dictámenes periciales, fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, en elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia y en presunciones legales y humanas.
5. En dicha audiencia, el tribunal, por unanimidad o mayoría absoluta de votos de sus componentes, deberá dictar la sentencia que proceda convalidando o anulando la resolución atacada.
6. Toda sentencia deberá fundarse estrictamente en la Constitución y en la Ley y ser irrecurrible, sin que pueda ser modificada o revocada por ningún órgano electoral, incluyendo los colegios electorales de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Integración. Con el objeto de que el tribunal sea un organismo jurisdiccional autónomo e imparcial ajeno a todo grupo o facción políticos, deberá estar integrado por quince magistrados que designe, entre los profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México con más de veinte años de ejercicio docente o con la calidad de eméritos, el consejo técnico respectivo. Los nombramientos deberán recaer en personas que no pertenezcan a ningún partido político, sean de honestidad intachable y de probado valor cívico, a criterio discrecional de dicho Consejo.

Renovación del Tribunal. Este órgano jurisdiccional debe integrarse para cada proceso electoral, sin que sus miembros puedan ser designados para el inmediato siguiente.

Observación final. La tendencia de la pretendida y necesaria reforma al sistema electoral mexicano se ha enfocado hacia el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático, depurándolo de los vicios legales que tiene. Uno de los objetivos para lograr esa finalidad debe consistir en la creación de un órgano jurisdiccional autónomo, serio y responsable, compuesto por personal de solvencia moral, cultural y cívica, que garanticen su actuación imparcial en la solución de las controversias electorales que se susciten por las resoluciones de los organismos que intervengan en las diferentes etapas del proceso respectivo. La anulación de dichas resoluciones, cuando sean contrarias a la *Constitución* y a la ley, debe incumbir a verdaderos magistrados que no estén vinculados a ningún partido político ni presente sus servicios a ningún órgano del Estado. Este designio es el elemento que funda los atributos que debe tener el nuevo tribunal de lo contencioso electoral para que cumpla dignamente su cometido como auténtico órgano jurisdiccional electoral digno, imparcial y honorífico.

Por otra parte, Burgoa señala que en beneficio de la democracia mexicana debe desaparecer el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

4. Principales conclusiones

A. Reforma constitucional

El 16 de agosto de 1989, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, los diputados y senadores miembros del Partido Revolucionario Institucional sometieron a la consideración de la Cámara de Diputados para su estudio y dictamen, la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 5º, 41, 53, 54, 56, 57, 58, 60, 63, 73 y 77, y derogar los transitorios decimoséptimo, decimooctavo, decimonoveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se destaca las siguientes conclusiones:

- a) Con base en el principio de soberanía, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste; de ahí que perfeccionar los métodos para garantizar este principio ha sido propósito permanente en la evolución del sistema electoral mexicano, lo que constituye una obligación indeclinable de los poderes públicos constituidos, de propiciar una revisión cuidadosa y responsable del marco electoral establecido en la Constitución y, por consiguiente, una adecuada estructuración de la legislación ordinaria. A este objetivo

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

482

respondieron las audiencias públicas y las reuniones de consulta que hemos hecho referencia, realizadas bajo los auspicios de la Cámara de Diputados y de la Comisión Federal Electoral.

- b) En materia electoral se han alcanzado importantes metas; sin embargo, la complejidad política hace necesaria la creación de nuevas formas de organización y conducción de los procesos electorales, propiciar mayor seriedad, certeza y apego a derecho de los procedimientos que salvaguardan la eficacia del sufragio y otorgar mayor coherencia a las formas de integración de la representación nacional.
- c) Además de transformar los organismos electorales, también es necesario perfeccionar los procedimientos que garanticen la efectividad del sufragio. Es cierto que con el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral se introdujeron nuevas formas de control legal en la materia electoral, pero también es cierto que con esta nueva experiencia alcanzada por este organismo en las últimas elecciones abre las puertas para corregir deficiencias, impedir abusos y ampliar facultades.
- d) Los que suscriben esta iniciativa manifiestan que siempre ha sido un problema someter los procesos electorales al principio de legalidad, por lo que es necesaria una profunda reflexión para otorgar solución a este problema. Al respecto, los sistemas constitucionales han presentado diversas soluciones, desde encomendar a los jueces ordinarios el conocimiento y resolución de los conflictos electorales, hasta los que confían esta tarea a los órganos de carácter político, pasando por aquellos que combinan elementos de uno y de otro sistema.
- e) La firmeza de los resultados y el estricto apego a derecho en escrutinios y cómputos obligan a diseñar un nuevo sistema de calificación en donde las respectivas tareas que al tribunal y a los colegios electorales asigna la Constitución se hagan compatibles con la demanda ciudadana de mayor transparencia y con ella de mayor civilidad en el reconocimiento mutuo de la lucha por el poder.
- f) Se propone que sea en la norma suprema en donde se fije el contenido y alcance del contencioso electoral; que en los procedimientos electorales debe existir sencillez y celeridad, así como independencia y profesionalismo en sus integrantes.

- g) Finalmente, con el propósito de fortalecer el control de la legalidad electoral, se considera necesario ajustar los trabajos de los colegios electorales, de tal modo que, preservando el principio de autocalificación, se acoten discrecionalmente sus facultades.

B. Reforma legal

El 3 de mayo de 1990, los diputados federales miembros del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentaron a la consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5. El Tribunal Federal Electoral

La naturaleza jurídica del Tribunal Federal Electoral, por disposición expresa contenida en la Constitución general de la República en su artículo 41, señala que “El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley”. Al respecto, el artículo 264, fracción I, del nuevo *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, establece que el Tribunal Federal Electoral es el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral.

La naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral se encuentra establecida en el artículo 352 del Código Federal Electoral, al definir a esta autoridad como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja.

En cuanto a su integración, el Tribunal de lo Contencioso Electoral se conformaba con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión en el mes de mayo anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos. En esta etapa es importante señalar que la Cámara de Diputados se constituía en cámara de origen.

Respecto al procedimiento, las propuestas de los partidos políticos se presentaban al presidente de la Cámara de Diputados, quien turnaba la propuesta a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la que en el término de quince días presentaba el dictamen en el que se proponía la designación de los integrantes del Tribunal, debidamente fundada.

Dicho dictamen se sometía a la consideración del pleno, en los términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

484

Unidos Mexicanos, el que, en caso de ser aprobado, se turnaba a la Cámara de Senadores.

En los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente le correspondía hacer el nombramiento de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Para ser magistrado de este Tribunal, los interesados deberían de cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos;
- II. Tener treinta años cumplidos al tiempo de que se realice el nombramiento;
- III. Poseer el día del nombramiento, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en derecho expedido y registrado en los términos de la ley de la materia;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- V. No pertenecer ni haber pertenecido al estado eclesiástico ni ser ni haber sido ministro de algún culto;
- VI. No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular, y
- VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político.



EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

El tiempo que surte efectos el nombramiento de magistrado es de dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificados. La retribución que reciban será señalada en el presupuesto de egresos de la Federación.

Según el dictamen de las comisiones unidas, primera, segunda y tercera de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, el 29 de mayo de 1987, hace del conocimiento de la Honorable Asamblea, que fueron turnadas para su estudio y su dictamen las propuestas hechas por los partidos políticos nacionales, que contienen los nombres de los ciudadanos que dichos partidos consideran que deberían ser nombrados magistrados numerarios y supernumerarios, para integrar el Tribunal de lo Contencioso Electoral, siendo éstos los siguientes:

Acosta Romero, Miguel	Guerrero Martínez, Antonio
Azuela Huitrón, Mariano	Krieger Vázquez, Emilio
Baeza Romero, Alberto	López Madrid, I. Elías
Ballinas Acuña, José Francisco	Méndez Silva, Ricardo
Baltasar Vázquez, Miguel	Moreno Díaz, Daniel
Burgoa Orihuela, Ignacio	Ojesto Martínez, José Fernando
Calvo Zapata, Carlos	Ortega Mojica, Víctor Manuel
Cano Cooley, Víctor Manuel	Rico Álvarez, Fausto
Cárdenas López, Jorge Luis	Rojas Roldán, Abelardo
Carrancá y Rivas, Raúl	Romero Bravo, Humberto
Carrillo Prieto, Ignacio	Sánchez Bringas, Enrique
Cuadra y Moreno, Héctor	Sánchez González, José
De la Peza, José Luis	Sánchez Medal Ramón
Elías Musi, Edmundo	Sánchez Ríos, Bernardo
Fix Zamudio, Héctor	Sánchez y Sánchez, Gerardo
Flores García, Fernando	Solano Yáñez, Delfino
Franco González Salas, José Fernando	Suárez Belmont, Gonzalo Tomás
García Moreno, Víctor Carlos	Velasco Rocha, Sergio Francisco
Garrido Platas, Luis Javier	Vélez Pliego, Alfonso
González Casanova, Pablo	Villalpando Rodríguez, María Evangelina
González Durán, Carlos	Zamora Valencia, Miguel Ángel
Guerrero Martínez, Eduardo Alfonso	

Finalmente, y después de haber valorado la comisión dictaminadora los méritos individuales de los propuestos, se deja constancia de que todos y cada uno de los profesionistas son reconocidos y estimados en los medios jurídicos y académicos a los que pertenecen y de que gozan ante toda la

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

486

sociedad de prestigio profesional excelente y de fama pública de honestidad y probidad, plenamente acreditados con su conducta.

Asimismo, se hace constar que la generalidad de los incluidos son figuras relevantes de su especialidad en los planos nacionales e internacionales y que han recibido reconocimiento del país y del extranjero; algunos desempeñan o han desempeñado elevados puestos en la judicatura; otros más son autores connotados que han publicado diversas obras jurídicas sociológicas y políticas; varios representan los más altos niveles de reconocimiento a su labor en diferentes entidades de la república; están reputados catedráticos que han desempeñado elevadísimas responsabilidades en la vida académica o han presidido agrupaciones profesionales del más alto rango, se acuerda:

Primero. Se designan magistrados numerarios del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que ejercerán sus funciones durante dos procesos electorales ordinarios sucesivos, a los ciudadanos Miguel Acosta Romero; José Luis de la Peza; Fernando Flores García; José Fernando Franco González Salas; Raúl Carrancá y Rivas; Emilio Krieger Vázquez y Enrique Sánchez Bringas.

Segundo. Se designan magistrados supernumerarios del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que ejercerán sus funciones durante dos procesos electorales ordinarios sucesivos, a los ciudadanos: José Fernando Ojesto Martínez y Edmundo Elías Musi.

En cuanto a su organización interna de este órgano colegiado en materia electoral, su presidente será designado por el Pleno para cada elección federal ordinaria, de entre los magistrados que lo integran. En esta primera conformación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, el Pleno designó como presidente a Miguel Acosta Romero.

Al respecto, el Código Federal Electoral establecía como facultades del presidente, las siguientes:

- I. Convocar a los demás miembros del Tribunal para la instalación e inicio de sus funciones, en los términos de este Código;
- II. Presidir las sesiones del pleno del Tribunal, dirigir los debates y conservar el orden durante las mismas;
- III. Nombrar al secretario general, secretarios y al personal administrativo necesario para el buen funcionamiento del Tribunal;
- IV. Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades;
- V. Despachar la correspondencia del Tribunal;

- VI. Notificar a los organismos electorales las resoluciones que pronuncie sobre la expedición de constancias de mayoría;
- VII. Notificar a los organismos electorales y al registro nacional de Electores para su cumplimiento, las resoluciones que dicte sobre los recursos de que conozca; y
- VIII. Los demás que le atribuye este Código.

Asimismo, para la tramitación, integración y sustanciación de los expedientes que contienen los medios de impugnación que se hacen valer y, que el Tribunal tiene la obligación de resolver, el presidente del tribunal nombrará a los secretarios y personal auxiliar que considere necesario.

El Tribunal contará, además, con un secretario general para atender la administración de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el funcionamiento del organismo. Los secretarios del Tribunal deberán ser de nacionalidad mexicana, mayores de 25 años, con título de licenciado en derecho legalmente registrado y en pleno ejercicio de sus derechos políticos. En relación con el funcionamiento del Tribunal, éste se instalará a más tardar la tercera semana de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, para concluir las al término del proceso electoral de que se trate. En caso de elecciones extraordinarias, se estará a lo dispuesto en la convocatoria respectiva.

El Tribunal resolverá siempre en pleno. Éste deberá integrarse con un mínimo de seis magistrados, entre los que deberá estar el presidente. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes y en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad. Las sesiones del Tribunal serán públicas.

Los magistrados supernumerarios se ocuparán de supervisar y dirigir los trámites a los recursos planteados y suplir las faltas de los magistrados numerarios.

6. Conclusión de inciso: La reforma política de 1990

El 9 de enero de 1989, en la sesión celebrada por la Comisión Federal Electoral, se convocó a la revisión del marco jurídico que normaba los procesos electorales, a través de audiencias públicas, en las que se recogerían las distintas opiniones de los mexicanos en la materia.

Como respuesta a esta solicitud del Ejecutivo Federal, la Comisión Federal Electoral acordó por unanimidad, la creación de la "Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Parti-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

488

dos Políticos Nacionales”, a fin de convocar a ciudadanos, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas a expresar sus opiniones y propuestas en la materia.

La Comisión Especial referida se instaló el 17 de enero de 1989, durante esta sesión se expidió la Convocatoria para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral.

Derivado de las no pocas propuestas recabadas en los ejercicios consultivos realizados, se llegaron a conclusiones relevantes que sirvieron de base para emitir la iniciativa de reformas a la Constitución, el 16 de agosto de 1989 que finalmente fueron aprobadas y se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* mediante decreto de 6 de abril de 1990, que entre otros reformó nuevamente el artículo 60 y adicionó el numeral 41 de la Carta Magna.

“Artículo 60.

Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán el ejercicio de su encargo.

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales me-

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

489

diante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables.”

“Artículo 41

[...]

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los Artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.”

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

490

Acorde con lo anterior, con fecha 15 de agosto de 1990, apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ley reglamentaria de los artículos constitucionales ya referidos, en el cual el legislador ordinario expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reglamentario de los artículos constitucionales referidos, que en el párrafo 1 del artículo 264 dispuso lo siguiente



El Tribunal Federal Electoral es el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, a que se refiere el Título Segundo del Libro Séptimo de este Código, así como la imposición de las sanciones establecidas en el Título Tercero del propio Libro Séptimo.

El Tribunal Federal Electoral (Trife) era un órgano jurisdiccional en materia electoral. Resolvía los recursos de apelación e inconformidad previstos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) e imponía las sanciones administrativas previstas en el propio ordenamiento.

Siendo un órgano de jurisdicción, tenía la función de dirimir los conflictos que se suscitaban, al aplicar el Cofipe, entre las autoridades electorales (Instituto Federal Electoral, IFE) y los partidos políticos nacionales o bien los ciudadanos.

Esta tarea garantizaba que los actos y resoluciones electorales se sujetaban al principio de legalidad.

Contra las resoluciones que dictaba el Tribunal en materia de apelación no procedía juicio, ni recurso alguno, es decir sus decisiones eran definitivas e inatacables.

Las que se dictaban con posterioridad a la jornada electoral (al recurso de inconformidad), podrían ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deducía que existían violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste fuera contrario a derecho.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

491

El Tribunal se integraba por una Sala Central con sede en el Distrito Federal y Cuatro Salas Regionales con sede en las cabeceras de circunscripción plurinominal, esto es Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca.

La Sala Central era permanente, mientras que las Salas Regionales eran temporales, instalándose a más tardar en la primera semana del mes de enero del año de la elección y concluyendo sus funciones para entrar en receso el día último del mes de noviembre del año de la elección. La Sala Central se integraba con 5 magistrados y las Salas Regionales con 3 cada una.

Para ser Magistrado se requería reunir ciertos requisitos legales, los cual podían ser menores que los exigidos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Existía un cuerpo de Jueces Instructores que venían a acelerar y agilizar las labores del Tribunal. Además de los conocimientos técnicos-jurídicos necesarios y edad, se requiere para ser Juez, no haber tenido Cargos destacados en las dirigencias partidistas, ni cargos de elección popular durante los últimos seis años.

En términos generales el Tribunal Federal Electoral que se constituye a partir del anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral, era un Tribunal reforzado sus atribuciones y desconcentrado en su funcionamiento.

Las Salas Regionales, conocían durante el proceso electoral ordinario los recursos de apelación y los de inconformidad que se presentaban en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos del Instituto que quedaren comprendidos dentro de la circunscripción plurinominal de su sede.

Por lo tanto conocían durante el proceso electoral ordinario:

- a) Sobre los recursos de apelación (en la etapa de preparación de la elección) y de Inconformidad (en la etapa de resultados de la elección).
- b) De las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional federales, elección de senadores y elección de Presidente de la República.

Procedimiento para resolver las Controversias Electorales (art. 294)

En materia contencioso electoral rige el principio de que todo acto puede ser impugnado y, por lo tanto, puede ser revisada su conformidad con la Ley. Este principio tiene algunas excepciones (artículo 64.3 coalición de partidos).

Por mandato Constitucional corresponde resolver las controversias susciten en materia electoral al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

492

El Cofipe desarrolla el sistema de medios de impugnación que tienen objeto garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales.

El sistema divide los recursos que pueden presentarse dos años antes del proceso electoral y durante el proceso mismo.

En los dos años previos al proceso, los ciudadanos pueden interponer recurso de aclaración en contra de los actos de las oficinas municipales del Instituto Federal Electoral, por medio de los cuales se le haya incluido o excluido indebidamente del listado nominal de electores.

Son requisitos específicos para interponer este recurso:

1. Agotar previamente la instancia ante la propia oficina. El ciudadano que haya sido incluido o excluido indebidamente del listado de electores deberá solicitar a la autoridad responsable la rectificación, esto lo hará durante los veinte días en que se exhiben públicamente las listas nominales de electores.

Si la contestación es negativa o no se da en un plazo de 20 días, el ciudadano debe interponer el recurso de aclaración.

2. Deberá interponerse dentro de los 3 días siguientes al que sufrió efectos el acto o resolución o del vencimiento de los 10 días en que debió contestar la solicitud de rectificación.
3. Deberá interponerse ante la autoridad responsable (Oficina del Registro de Electores).
4. La autoridad lo remitirá a la Junta Distrital de su jurisdicción, quien resolverá de manera definitiva e inatacable.

Los partidos políticos en los dos años previos al proceso pueden interponer los recursos de revisión y de apelación.

El de revisión se interpone en contra de los actos o resoluciones de Juntas y demás órganos distritales o locales del Instituto Federal Electoral, que resolverá la Junta Ejecutiva Superior Jerárquica de la autoridad que realizó el acto o dictó la resolución recurrida.

El de apelación que se interpone contra las resoluciones que recaigan al recurso de revisión o contra los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral (Consejo General, Junta General Ejecutivo y Director General), que resolverá la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

Durante el proceso electoral

El ciudadano podrá interponer el Recurso de Revisión, cuando resulte incluido y/o excluido indebidamente en el listado nominal de elector. La diferencia con el recurso de aclaración es que el de Revisión es resuelto por el Consejo Distrital, cuya resolución es posible impugnar a través de la apelación.

Los partidos podrán interponer el de Revisión para objetar los actos o resoluciones de los Órganos Electorales y en este caso será resuelto por el Consejo jerárquicamente inmediato superior al que realizó o dictó la resolución recurrida.

El partido puede interponer el Recurso de Apelación, durante la etapa de preparación de las elecciones, para impugnar las resoluciones recaídas al Recurso de Revisión o contra los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que resolverá la Sala Competente del Tribunal Federal Electoral.

El partido podrá interponer el Recurso de Inconformidad para objetar los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de la votación emitida en una o varias casillas o para solicitar la nulidad de las elecciones de senadores y diputados o la nulidad de la votación circunscripción plurinominal que resolverá la Sala competente del Tribunal Federal Electoral.

Reglas generales en la tramitación de los recursos

En Materia Electoral y durante el proceso electoral todos los días y hora hábiles. El cómputo de los plazos se hará a partir del día siguiente de aquel en que se hubiera notificado el acto o resolución correspondiente, a excepción de cuando el representante del partido político hubiese estado presente en la sesión A órgano que actuó o resolvió en cuyo caso se tendrá por automáticamente notificado.

La personalidad de los representantes de partido se tendrá por acreditada cuando estén registrados formalmente ante los consejos, para lo cual acompañarán copia del documento en que conste el registro. Son representantes legítimos de los partidos, los miembros de los Comités Nacionales, estatales o municipales correspondientes a la cabecera distrital sus equivalentes. A su primera promoción deberán acompañar el documento donde conste su designación.

Serán partes en el procedimiento para tramitar un recurso:

- a) El actor, que sea quien estando legitimado en los términos del Código lo interponga;
- b) La autoridad, que será el órgano del Instituto Federal Electoral quien realice el acto o dicte la resolución que se impugna, y

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

494

- c) El tercero interesado, que será el partido político que tenga un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.

En la interposición de los recursos se deberán cumplir los requisitos siguientes:

- a. Deberán presentarse por escrito;
- b) Se hará constar el nombre del actor y su domicilio, para recibir notificaciones;
- c) Acreditar su personalidad;
- d) Hacer mención expresa del acto o resolución que se impugna y órgano del Instituto Federal Electoral responsable y los agravios que éste le causa;
- e) Los preceptos legales supuestamente violados y la relación sucinta de los hechos en que se basa la impugnación;
- f) La relación de las pruebas que se aportan, mención de los que se habrán de aportar dentro de los plazos legales y solicitud de las que la Sala habrá de requerir, cuando la parte justifique que, habiéndolas pedido oportunamente por escrito y no le fueron entregadas.
- g) Todo escrito deberá estar firmado autógrafamente por quien lo promueve.

Los recursos se interponen ante el órgano del Instituto que realizó el acto o dictó la resolución dentro de los plazos legales que son dentro de los tres días contados a partir del día siguiente en que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o resolución que se recurra. Cuando el órgano recibe el recurso, lo hace del conocimiento público, mediante cédula que fijará en los estrados.

Los partidos terceros interesados tendrán un plazo de 48 horas para presentar los escritos que consideren necesarios y deberán, además de otros requisitos, precisar la razón de su interés jurídico.

Una vez vencido el plazo anterior, el órgano del Instituto Federal Electoral, que haya recibido el recurso, lo hará llegar en 24 horas, el Órgano del Instituto Federal Electoral, superior competente o la Sala del Tribunal Federal, acompañando al Recurso, copia del documento en que conste el acto o resolución impugnada, las pruebas aportadas, los demás escritos de interesados y un informe circunstanciado (que hace las vías de contestación de demanda).

Una vez recibido el recurso por el órgano del Instituto Federal Electoral turnado al Secretario quien formulará un proyecto o de desechamiento admi-

sión que será sometido al Consejo en la primera sesión que celebre después de su recepción. En esta sesión deberá dictarse la resolución, el Secretario podrá pedir al Presidente que requiera algún elemento necesario para la sustanciación y que haya sido omitido, en todo caso se deberá resolver con los elementos con que se cuente. El recurso recibido en la Sala del Tribunal, será sustanciado por el Juez Instructor. La sesión de resolución deberá ser pública, en ésta el magistrado presenta su caso y el sentido de su resolución y señala la consideración jurídica y los preceptos en los que se basa. Los magistrados discuten el proyecto y se somete a votación.

Las pruebas en materia electoral se reducen a documentales, las documentales públicas por excelencia en este proceso, serán las que emanan de las autoridades electorales, a través de actas oficiales. Se admiten también documentales privadas las que no hacen prueba plena, sino que son consideradas presunciones.

Las resoluciones deben hacerse contar por escrito y contendrán la fecha, lugar y órgano del Instituto Federal Electoral o sala del tribunal que la dicta, un resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos, un análisis de los agravios, el examen y valoración de las pruebas, los fundamentos legales, los puntos resolutivos y en su caso el plazo para su cumplimiento.

Actuación del Tribunal Federal Electoral en el Proceso Electoral de 1991

En los 465 recursos de inconformidad resueltos por las cinco Salas del Tribunal Federal Electoral, se identifican los principales agravios hechos valer y, en su caso, las causas de desechamiento del recurso.

III. Tercera parte: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

1. Antecedente inmediato: Tribunal Federal Electoral

A. Primera etapa

Los documentos y momentos más relevantes que llevaron a la creación e instalación del Tribunal Federal Electoral fueron, de acuerdo con lo expresado en el *Informe de actividades 1990-1996*, los siguientes:

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

496

1. Decreto por el que se reformaron y adicionaron los artículos 5, 35 Fracción III, 36 Fracción I, 41, 54, 60 y 73 Fracción VI, Base 3ª. Y se derogaron los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990.
2. Decreto por el que se convocó al Congreso de la Unión a un periodo de sesiones extraordinario cuya apertura tuvo lugar el día 7 de agosto de 1990, a las 12:00 horas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 1990.
3. Decreto por el que se aprobó el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) y se adicionó el título vigésimo cuarto del *Código Penal para el Distrito Federal* en materia de fueron común, y para toda la República en materia de fuero federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.
4. Decreto por el que se convocó a periodo de sesiones extraordinarias de la H. Cámara de Diputados, cuya apertura tuvo lugar el día 28 de septiembre de 1990, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 27 de septiembre de 1990.
5. Decreto por el que se designaron a los consejeros magistrados del Consejo General del Instituto Federal Electoral y a los Magistrados del Tribunal Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 3 de octubre de 1990.
6. Decreto por el que se reformó y adicionó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 3 de enero de 1991.
7. Ceremonia formal de protesta de los CC. Magistrados propietarios e Instalación formal de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, correspondiente a la Primera Circunscripción plurinominal, llevada a cabo el día 11 de octubre de 1990, en el edificio ubicado en el número 18 de la calle de Hamburgo, Colonia Juárez de esta ciudad.
8. Primera sesión plenaria de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, celebrada el día 11 de octubre de 1990.
9. Designación del Secretario Administrativo del Tribunal Federal Electoral.

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

497

10. Segunda sesión plenaria de la Sala Central del TFE, celebrada el día 27 de noviembre de 1990.
11. Tercera sesión plenaria de la Sala Central del TFE, efectuada el día 28 de noviembre de 1990.
12. Cuarta sesión plenaria del TFE, realizada el día 19 de diciembre de 1990.
13. Quinta sesión plenaria de la Sala Central del TFE, celebrada el día 28 de diciembre de 1990.
14. Sexta reunión plenaria de la Sala Central del TFE, llevada a cabo el día 3 de enero de 1991.
15. Instalación formal de la Sala Regional de Durango, correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal, efectuada el día 5 de enero de 1991.
16. Instalación formal de la Sala Regional Xalapa, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal llevada a cabo el día 4 de enero de 1991.
17. Instalación formal de la Sala Regional Guadalajara, correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, que tuvo verificativo el día 5 de enero de 1991.
18. Instalación formal de la Sala Regional Toluca, correspondiente a la quinta circunscripción plurinominal, que tuvo efecto el día 4 de enero de 1991.
19. Aviso por el que se hizo del conocimiento público que de conformidad con el artículo 265, párrafos 1 y 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales habían quedado finalmente instaladas las Salas del TFE, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1991.
20. Reunión de instalación formal de la Comisión de Justicia, celebrada el 14 de febrero de 1991. El reglamento de esta comisión se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 1991.
21. Con base en el artículo 265 párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las Salas Regionales de Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca correspondientes a la segunda, tercera [cuarta] y quinta circunscripciones, respectivamente, entraron en receso el día 29 de noviembre de 1991.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

498

22. Con fundamento en el artículo 42 del *Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral*, las Salas Regionales del Tribunal, durante la segunda quincena del mes de noviembre de 1991 remitieron sus archivos al Archivo Jurisdiccional de la Sala Central.⁵

Como ya se ha señalado, el 15 de agosto de 1990 se publicó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en cuyo libro sexto se reglamentó la naturaleza, organización y competencia del Tribunal Federal Electoral (el cual sustituía al Tribunal de lo Contencioso Electoral) siendo ahora un

...órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, así como la imposición de las sanciones respectivas. Al resolver los recursos de apelación y de inconformidad, debe garantizar que los actos o resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad⁶

que además atendía a la descentralización de la administración de justicia, que algunos años antes comenzó la administración pública bajo el gobierno de Miguel de la Madrid, al crearse las Salas Regionales.

Entre las funciones que desempeñaría en sus inicios el Tribunal Federal Electoral (Trife) se mencionan las siguientes:

- Resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que los ciudadanos y los partidos políticos presenten durante los procesos electorales federales.
- Resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que los ciudadanos, los partidos políticos y las agrupaciones u organizaciones políticas presenten durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales.
- Resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que los ciudadanos y los partidos políticos presenten durante las elecciones extraordinarias.

⁵ Tribunal Federal Electoral, *Informe de actividades 1990-1996*, México, Tribunal Federal Electoral, 1996, pp. 168-178.

⁶ Ortiz Escobar, *op. cit.*, p. 18.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

499

- Resolver las diferencias laborales que surjan entre el Instituto Federal Electoral, el propio Tribunal Federal Electoral y sus trabajadores.
- Realizar tareas de capacitación, investigación y difusión en materia de Derecho Electoral.⁷

En el libro sexto del Código Federal se estableció la organización interna del Tribunal Federal Electoral, el cual se integró con una Sala Central y Cuatro Salas Regionales. La primera circunscripción, con sede en el Distrito Federal, funcionaba en forma permanente, y comprendía al Distrito Federal y los estados de Puebla y Tlaxcala. En tanto que las cuatro Salas Regionales se instalaban únicamente durante los años de elección, a más tardar en la primera semana del mes de enero del año de la elección y entraban en receso el último día del mes de noviembre del año de la elección;⁸ se destaca el hecho de que “las Salas Regionales no eran subordinadas a la Sala Central, sino que tenían facultades para resolver en única y última instancia”.⁹

Las sedes de las cuatro restantes circunscripciones plurinominales fueron: la segunda en Durango, Durango, que abarcaba Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; la tercera en Xalapa, Veracruz, comprendía los estados de Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán; la cuarta en Guadalajara, Jalisco, que se integraba con los Estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora; y finalmente la quinta en Toluca, Estado de México, constituida con los Estados de Guerrero, México, Morelos y Oaxaca.¹⁰

Para el funcionamiento de esta nueva administración, el Tribunal Federal Electoral contó con 17 magistrados, cinco en la Sala Central y tres en cada una de las Salas Regionales.¹¹ Los requisitos establecidos para ser magistrado del Tribunal Federal Electoral “no podían ser menores a los que señala esta

⁷ Pérez González y Saavedra Mandujano, *op. cit.*, p. 2.

⁸ Vega Pedraza, Alfonso, *Tribunal Federal Electoral: introducción*, Xalapa, Tribunal Federal Electoral-Sala Regional Xalapa, 1991, p. 5.

⁹ Elizondo Gasperín, *op. cit.*, p. 204.

¹⁰ Galván Rivera, *op. cit.*, p. 552.

¹¹ Recuérdese que el anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral contaba con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

500

Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”,¹² durarían en su cargo ocho años pudiendo ser reelectos. Para ser magistrado se requería la propuesta del presidente de la República, mediante lista que debía formularse con dos candidatos como mínimo para cada cargo a ocupar, señalando la Sala a la cual quedaría adscrito, y también era necesaria la elección de la Cámara de Diputados, mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes; la primera integración de salas quedó de la siguiente manera en enero de 1991:

- Sala Central
 - Magistrados propietarios
 - Lic. J. Fernando Franco González Salas (Presidente)
 - Lic. José Luis de la Peza Muñoz Cano
 - Dr. Cipriano Gómez Lara
 - Lic. Daniel Mora Fernández
 - Dr. Ernesto Javier Patiño Camarena
 - Magistrados suplentes
 - Dr. Víctor Carlos García Moreno
 - Lic. José de Jesús Orozco Henríquez
- Sala Regional Durango
 - Lic. Juan Ángel Chávez Ramírez (Presidente)
 - Lic. Francisco Orrante Ontiveros
 - Lic. Flavio Galván Rivera
 - Lic. Roberto Flores Lavín (Magistrado suplente)
- Sala Regional Veracruz
 - Lic. J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo (Presidente)
 - Lic. Francisco Loyo Ramos¹³
 - Lic. R. Jorge Ortiz Escobar
 - Lic. Jorge Scheleske Tiburcio (Magistrado suplente)

¹² Galván Rivera, *op. cit.*, p. 551. Entre algunos de los requisitos señalados, podemos mencionar: 1. ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; 2. estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; 3. no tener más de 65 años de edad ni menos de 35, el día de la elección; 4. poseer a la fecha mencionada, con antigüedad mínima de cinco años, el título de licenciado en derecho, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello, etc., hasta cumplir una lista de 10 requisitos.

¹³ Más tarde renuncia el magistrado Loyo Ramos y protesta como propietario Jorge Scheleske Tiburcio.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

501

- Sala Regional Guadalajara
Lic. Sócrates Eloy Gutiérrez Velazco (Presidente)
Lic. Ángel Rafael Díaz Ortiz
Lic. Gabriel Gallo Álvarez
Lic. Jaime Cedeño Coral (Magistrado suplente)
- Sala Regional Toluca
Lic. Edmundo Elías Musi (Presidente)
Lic. Juan Manuel Mendoza Chávez
Lic. Jorge Sánchez Cordero Dávila
Lic. Melchor Dávila Maldonado (Magistrado suplente)
- Secretario General
Lic. Javier Barreiro Perera



El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) introdujo una figura innovadora en este nuevo Tribunal, que fue la de Jueces Instructores, quienes debían iniciar el trámite de los recursos de apelación e inconformidad, analizarlos para determinar si reunían los requisitos exigidos por la Ley, admitirlos si los reunía o desecharlos si eran improcedentes; “esta figura viene a ser factor de celeridad, calificación y profesionalismo para substanciar los expedientes y ponerlos en estado de resolución”¹⁴

Las salas Central y Regionales contarían, por lo menos, con ocho jueces instructores durante los procesos electorales, los cuales tendrían las siguientes atribuciones:

1. Admitir los recursos de apelación e inconformidad así como escritos de coadyuvantes y terceros interesados.
2. Someter a la sala los acuerdos de desechamiento de recursos interpuestos de apelación y de inconformidad por notoriamente frívolos.
3. Someter a la sala acuerdos de no interposición de recursos, escritos de coadyuvantes o terceros interesados cuando no reúnan los requisitos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁴ Vega Pedraza, *op. cit.*, p. 8.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

502

4. Someter a la sala acuerdo de archivar como asunto totalmente concluidos de los recursos de revisión y apelación.
5. Determinar y acordar, cuando proceda, la acumulación de los procesos de revisión y apelación, así como conocimiento de causa.
6. Requerir la sustentación de los expedientes conforme al libro séptimo del Cofipe.
7. Exhortar a los juzgados federales o estatales para la realización de diligencias o efectuarlas por sí mismo las que deban practicarse fuera de la sala.¹⁵

La primera sede que tuvo el Trife estaba ubicada en el número 18 de la calle de Hamburgo, en la Colonia Juárez, desde donde comenzaron a gestarse algunos cambios de gran trascendencia para este tribunal, como fue la publicación del Reglamento interior del *Tribunal Federal Electoral*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 14 de enero de 1991, y la creación de toda una serie de dependencias que fortalecerían el trabajo del tribunal y que además mostraría a la opinión pública el resultado de su labor. De esta manera, fue creado en octubre de 1991 el Centro de Documentación, “con el objeto de constituirse en una de las mejores unidades especializadas de información en las materias de Derecho y en materia político-electoral tanto a nivel local como regional.” Se incrementó su acervo, se crearon nuevas bases de datos y se impartieron cursos informáticos para acceder de mejor manera a este material.¹⁶

También para ese mismo año se creó una Coordinación de Comunicación que atendía a los medios nacionales e internacionales, cuyo propósito era mantener ampliamente informada a la sociedad respecto a la manera en que daba cumplimiento a las responsabilidades señaladas en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.¹⁷

De igual manera se inició una notable actividad de difusión, a través de la labor editorial del Trife, que comenzó en 1991, con la edición de 10 mil ejem-

¹⁵ Mendoza Manero, Enrique, *El Tribunal Federal Electoral*, México, 1996, pp. 6-7.

¹⁶ Gutiérrez López, Roberto y Becerra Gelover, Alejandro, capítulo III. *Las reformas electorales en el periodo 1989-1995 y el Tribunal Federal Electoral*, pp. 227-334, *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, coordinación de Edmundo Elías Musi, prólogo de José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, 302 pp.

¹⁷ *Ibidem*.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

503

plares del folleto informativo *Tribunal Federal Electoral*, y con la publicación de dos mil ejemplares del *Reglamento Interior y Directorio*. Al año siguiente se publicaron tres mil ejemplares de la *Memoria 1991 del TFE*. En coediciones, el Tribunal, la LV Legislatura y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, publicaron en 1993 tres mil ejemplares del libro *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, y con el IFE publicaron dos mil ejemplares del libro de teoría política de Giovanni Sartori *¿Qué es la democracia?*. Por primera vez se publica la *Revista del Tribunal Federal Electoral*, con un tiraje de dos mil ejemplares.

A la par de estas actividades, también se llevaron a cabo las Reuniones Nacionales de Capacitación de Magistrados en 1991 y 1992, con el fin de establecer lineamientos y uniformar criterios para la tramitación y resolución de los recursos entre las Salas Regionales y entre éstas y la Sala Central. De tal manera que en 1991 se recibieron 679 recursos: 172 de revisión; 42 recursos de apelación; 465 recursos de inconformidad. Destacando la nulidad de la elección de diputados federales en el V Distrito Federal Electoral del Estado de Coahuila.¹⁸

Dentro de la reglamentación a la cual estaba sujeto el Tribunal Federal Electoral, se crea la Comisión de Justicia el 14 de febrero de 1991, la cual queda formada de la siguiente manera:

Presidente: J. Fernando Franco González Salas

Consejeros de la Cámara de Diputados acreditados ante el IFE:

Rodolfo Duarte Rivas y Juan Antonio García Villa

Consejeros Magistrados del IFE: Olga Hernández Espíndola y Luis Tirado Ledesma

Magistrados del TFE: Cipriano Gómez Lara y Javier Patiño Camarena

Secretario Técnico: Secretario General del TFE Francisco Javier Barreira

Perera cuya labor fue la elaboración de su reglamento interno, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 1991.

Por otra parte, a partir de la instalación de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral en el mes de octubre de 1990, también se comenzaron a

¹⁸ Carmona Gracia, Carlos, *El Tribunal Federal Electoral*, México, TFE-Centro de Capacitación Judicial Electoral Sala Regional Durango, 1995, pp. 18-19.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

504

elaborar y discutir las normas complementarias que resultaban indispensables para el óptimo cumplimiento de las funciones del TFE, recogiendo además las sugerencias formuladas por las Salas Regionales; de tal manera que entre diciembre de 1990 y abril de 1991 se aprobaron las siguientes normas complementarias:

- Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral 28 de diciembre de 1990
- Manual del Juez Instructor 5 de abril de 1991
- Manual del Centro de Documentación 5 de abril de 1991
- Manual de Procedimientos de Oficialía de Partes 5 de abril de 1991
- Manual de Procedimientos de Actuaría 5 de abril de 1991
- Manual de Procedimientos del Archivo Jurisdiccional 5 de abril de 1991.¹⁹

Durante un par de años estos reglamentos y normas funcionaron para las actividades del tribunal, y después algunos de ellos tuvieron que sujetarse a discusiones, con el fin de adecuarse a las nuevas necesidades.

Como era de esperarse, las cada vez más amplias y complejas actividades del Tribunal Federal Electoral hacía que su edificio sede rápidamente fuera rebasado, incluso las oficinas anexas al edificio principal. Las nuevas adquisiciones biblio-hemerográficas, los nuevos equipos de cómputo que permitían tener contacto vía electrónica con las Sedes Regionales, las oficinas del personal y la coordinación de comunicación social, el centro de documentación, las unidades de apoyo técnico y publicaciones, pronto estarían en su máxima capacidad. Y qué decir del área destinada a los cursos de capacitación del personal. Por ello era necesario buscar una nueva sede para que pudieran llevarse a cabo las funciones jurisdiccionales de este tribunal, de manera eficiente, digna y con los equipos técnicos y el mobiliario



personal y la coordinación de comunicación social, el centro de documentación, las unidades de apoyo técnico y publicaciones, pronto estarían en su máxima capacidad. Y qué decir del área destinada a los cursos de capacitación del personal. Por ello era necesario buscar una nueva sede para que pudieran llevarse a cabo las funciones jurisdiccionales de este tribunal, de manera eficiente, digna y con los equipos técnicos y el mobiliario

¹⁹ Tribunal Federal Electoral, *Informe de actividades 1990-1996*, op. cit., p. 207.

rio adecuado, previendo las necesidades que debían cubrirse para las próximas elecciones presidenciales de 1994.

Después de varias gestiones, el Departamento del Distrito Federal donó una superficie de 10 mil metros cuadrados ubicada en la Avenida Carlota Armero No. 5000, esquina con Avenida Santa Ana, en la Colonia CTM Culhuacán, para que se edificara la nueva sede del Trife. Las labores de construcción de la nueva sede comenzaron el 1° de febrero de 1993, con la colaboración de la UNAM a través de la Dirección General de Obras y Servicios Generales y la Facultad de Arquitectura, por medio del Convenio General de Colaboración UNAM-TFE.

Respecto a la actividad jurisdiccional en el año 1992, ocurrieron tres recursos de inconformidad relacionados con elecciones extraordinarias de diputados por el principio de mayoría relativa en el distrito V de Coahuila:

- No. de expediente SC-I-RI-EX001/92
24 de mayo de 1992: recurso de inconformidad interpuesto por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana contra actos del Consejo Distrital V del Estado de Coahuila
- No. de expediente SC-I-RI-EX-002/92
26 de mayo de 1992: recurso de inconformidad interpuesto por el Partido Popular Socialista contra actos del Consejo Distrital V del Estado de Coahuila
- No. de expediente SC-I-RI-EX-003/92
26 de mayo de 1992: recurso de inconformidad interpuesto por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana contra actos del Consejo Distrital V del Estado de Coahuila
Mientras que la actividad jurisdiccional en el año 1993 fue también de tres recursos de apelación:
- No. de expediente: SC-I-RA-00001/93
6 de abril de 1993: recurso de apelación interpuesto por la organización política denominada "Partido Social Demócrata" contra el acuerdo del Consejo General del IFE que se refiere a la no expedición de la convocatoria dirigida a organizaciones y agrupaciones política a fin de que puedan participar en el proceso electoral federal de 1994 como partidos con registro condicionado.
- No. de expediente SC-I-RA-00002/93
20 de agosto de 1993: recurso de apelación interpuesto por el C.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

506

Alberto Pérez Fontecha y otros, ostentándose como representante del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, contra actos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, consistentes en el no reconocimiento de su personalidad como representante del partido antes citado y otros actos.

- No. de expediente SC-I-RA-00003/93
24 de agosto de 1993: recurso de apelación interpuesto por el C. Alberto Pérez Fontecha y otros, ostentándose como representante del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, contra actos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, consistentes en el no reconocimiento de su personalidad como representante del partido antes citado y otros actos.

B. Segunda etapa

Más tarde, con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en los años de 1993 y 1994 se fortaleció la función del Tribunal Federal Electoral. A continuación se señalan las disposiciones legislativas y jurídicas de 1993 y 1994 que estuvieron encaminadas al fortalecimiento de esta labor.

Año 1993

1. Decreto por el que se adiciona la Fracción III del Artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1993.
2. Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1993.
3. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993.
4. Primera sesión pública del pleno del Tribunal Federal Electoral, celebrada el día 4 de octubre de 1993.
5. Primera sesión pública de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral del año 1993, celebrada el 13 de octubre.

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

507

6. Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993.
7. Sesión de la Comisión permanente del H. Congreso de la Unión, celebrada el 27 de octubre de 1993.
8. Segunda sesión pública del pleno del Tribunal Federal Electoral, celebrada el 17 de diciembre de 1993.
9. Reglamento interior del Tribunal Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1993.
10. Decreto por el que se reforman diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1993.²⁰

Año 1994

1. Primera sesión pública de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, celebrada el 6 de enero de 1994.
2. Aviso por el que se hace del conocimiento público, la nueva sede del Tribunal Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 22 de febrero de 1994.
3. Decreto por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, décimo séptimo y décimo octavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 19 de abril de 1994.
4. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 1994.
5. Decreto por el que se reforman los artículos 74 y 77 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de junio de 1994.

²⁰ *Ibidem*, pp. 183-188.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

508

6. Tercera sesión pública del pleno del Tribunal Federal Electoral, celebrada el 7 de junio de 1994.
7. Acuerdo mediante el cual se reforma el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 9 de junio de 1994.
8. Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 1 de julio de 1994.
9. Sesión pública de instalación de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, celebrada el 18 de agosto de 1994.²¹

Destacan de entre todas ellas, las reformas constitucionales del 3 de septiembre de 1993, pues modificaron y adicionaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 fracción I y 100 de la *Constitución*:

1. Integración y periodos de sesiones de las Cámaras del Congreso de la Unión
2. Desaparición de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores
3. Facultades al IFE para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas
4. Posibilidad de que la declaración de validez de diputados y senadores puedan ser impugnadas ante las Salas del TFE
5. Reconocimiento del TFE como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral
6. Ratificación de la competencia del Tribunal para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten en materia federal electoral
7. Incorporación del Poder Judicial para garantizar la debida integración del Tribunal
8. Ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal (resolución de diferencias laborales entre el IFE, el TFE y sus trabajadores)
9. Fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal y creación de una nueva Sala denominada "de Segunda Instancia" con cuatro miembros de la Judicatura Federal y el Presidente del TFE, quien la preside.

²¹ *Ibidem*, pp. 191-196.

10. Nombramiento de los cuatro miembros de la Judicatura Federal, quienes con el Presidente del TFE integren la Sala de Segunda Instancia.²²

El Poder Constituyente Permanente decidió reformar la estructura orgánica del Tribunal, modificando y adicionando el artículo 41 de la *Constitución*, en la que se le dio esta denominación a la Institución, además se precisó que éste es un “órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral”; en cuanto a su estructura el legislador estableció que el Tribunal “funcionará en Pleno o Salas”, agregando que “para cada proceso electoral se integrará una sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá.”²³ También se reformó el artículo 60 constitucional, para derogar el sistema político de autocalificación electoral de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión,

...concediendo la facultad calificadora al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral, aun cuando a éste única y exclusivamente por lo que hace a la parte contenciosa, disponiendo el Constituyente que la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias de validez y mayoría y la asignación de diputados y Senadores serán impugnables ante las Salas del órgano jurisdiccional, cuyos fallos serán definitivos e inatacables, es decir, tendrán naturaleza y autoridad de cosa juzgada.²⁴

También debe destacarse que a partir de la reforma de 1994, se suprimió el voto de los partidos políticos y su reducción a tan sólo un representante por partido, en lugar de la proporcionalidad aprobada en 1990, así como la integración de nuevos representantes ciudadanos en lugar de los Consejeros Magistrados que se denominarían Consejeros Electorales, nombrados ya sin la

²² Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, presentación de José Fernando Franco González Salas, 2 tomos, México, Tribunal Federal Electoral, 1995, tomo I, 340 p. con fotografías y gráficas, pp. 5-6.

²³ Aguilar León Norma Inés, *Tribunal Federal Electoral: garante de legalidad*, México, Coordinación Académica de Derecho Procesal, 1995, pp. 16-17.

²⁴ *Ibidem*, p. 17.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

510

participación del Poder Ejecutivo, sino de la mayoría calificada y por ende plural de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Para la reforma electoral de 1994 se reforzó, en materia penal, el capítulo sobre delitos electorales del *Código Penal*. En él se agregaron diversos tipos no existentes, como los relativos al hecho de ordenar el apoyo partidista o el uso de recursos desde algún espacio de gobierno, así como el aumento de las penas para otros delitos electorales instaurados en las reformas electorales de 1990 y 1993.²⁵

Todas estas reformas constitucionales dieron una nueva imagen del Tribunal Federal Electoral, por lo que tuvo que reorganizarse de manera interna, y con la atribución de nuevas y mayores facultades se fortaleció su naturaleza jurisdiccional y su presencia como autoridad en el ámbito electoral federal. Dentro de esas nuevas facultades, fue que se instituyó la Sala de Segunda Instancia, conformada por cuatro miembros de la judicatura federal, más el Presidente del Tribunal (que también la preside). Su función era temporal, pues debía quedar integrada a más tardar en la última semana del mes de octubre del año anterior al del procedimiento electoral, e instalarse en la tercera semana del mes de junio del año de la elección, para dar por concluidas sus funciones, a más tardar, el 30 de septiembre del mismo año, siendo su sede la misma que la de la Sala Central.²⁶ De acuerdo con las nuevas facultades y funciones, ahora el

...Tribunal Federal Electoral es el órgano del Estado que tiene por objeto la función de resolver, mediante la aplicación del Derecho, las controversias de intereses de trascendencia jurídica, surgidas de la actuación de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, así como de los órganos electorales al participar, en forma mediata e inmediata, en el procedimiento político-electoral realizado periódicamente, a fin de renovar a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, a través del voto.²⁷

²⁵ Andrade Martínez, Virgilio, capítulo VI. *Balance y perspectivas de la justicia electoral en México*, 601-641, en: *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, coordinación de Edmundo Elías Musi, prólogo de José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 621.

²⁶ *Ibidem*, p. 19.

²⁷ Galván Rivera, Flavio y Aguilar León, Norma Inés, *Tribunal Federal Electoral. Naturaleza jurídica*, México, Tribunal Federal Electoral-Segunda Circunscripción Plurinominal, 1994, p. 14.

En consecuencia, el Tribunal Federal Electoral **sí es un órgano jurisdiccional**, porque sí resuelve conflictos de trascendencia jurídica mediante la aplicación del Derecho, en cumplimiento de su función fundamental de garantizar que todos los actos político-electorales de los ciudadanos, agrupaciones y partidos políticos, así como de autoridades electorales, se ajusten al principio de legalidad, sin olvidar que el Derecho no es un fin en sí mismo, sino tan sólo un medio para impartir justicia, para dar seguridad jurídica, para garantizar la paz social, tan cara a toda comunidad humana.²⁸

También el Tribunal tuvo la facultad de expedir su *Reglamento Interior* y la atribución de emitir tesis de jurisprudencia, que fueron los criterios obligatorios establecidos por la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia, "al resolver en el mismo sentido tres asuntos similares, o bien, al resolver una contradicción de criterios aislados sustentados por dos o más Salas del propio Tribunal e incluso cuando la Sala de Segunda Instancia resuelve un asunto sosteniendo criterio diverso a una tesis de jurisprudencia de la Sala Central".²⁹

Las sentencias dictadas por el Tribunal Federal Electoral alcanzaron la naturaleza y autoridad de cosa juzgada, toda vez que no podían ser revisadas por otra instancia, no podían ser impugnadas por medio alguno y, por tanto, no eran susceptibles de modificación o revocación; fueron sentencias definitivas e inatacables y podían tener como efecto modificar o revocar una resolución o acto del Instituto Federal Electoral e incluso declarar la nulidad de la votación recibida en una o más casillas o de una elección, así como modificar un cómputo, revocar una constancia de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional o de senadores de primera minoría, lo que significó que fueron vinculatorias para las partes litigantes.³⁰

Sólo ante la Sala de Segunda Instancia procedía el recurso de reconsideración, en contra de algunas resoluciones de las Salas Regionales, que constituían la primera instancia de esta materia. Es el 18 de agosto de 1994 cuando

²⁸ *Ibidem*, pp. 15-16.

²⁹ Aguilar León, *op. cit.*, p. 27.

³⁰ Galván Rivera y Aguilar León, *op. cit.*, pp. 18-19.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

512

se instaló formalmente la Sala de Segunda Instancia, en el cual ratificaron su protesta los magistrados propietarios y suplentes.³¹

Para llevar a cabo estas nuevas labores, el 4 de octubre de 1993 se instaló formalmente y se aprobó la integración de la Comisión de Reglamento Interior para elaborar el proyecto de un nuevo reglamento del Tribunal, la cual estuvo conformada por:

1. Sala Durango: Flavio Galván Rivera
2. Sala Xalapa: Fernando Ojesto Martínez Porcayo
3. Sala Guadalajara: Ángel Rafael Díaz Ortiz
4. Sala Toluca: Juan Manuel Mendoza Chávez
5. Sala Central: Cipriano Gómez Lara, Daniel Mora Fernández y Javier Patiño Camarena
6. Secretario Técnico: Francisco Javier Barreiro Perera

También se formaron una Comisión Instructora, designada cada tres años y que se encargaría de instruir el recurso de inconformidad laboral, así como la Comisión de Justicia, que trasciende al Tribunal, pues se integraba por el Presidente de éste más dos consejeros de la Cámara de Diputados acreditados ante el Instituto Federal Electoral, dos consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto y dos magistrados del Tribunal, cuya función era conocer y resolver la petición de remoción de un consejero ciudadano o de un magistrado del Tribunal, cuando incurriera en graves conductas contrarias a la función que la ley le confería.

Y de igual manera, el Tribunal llevó a cabo la revisión de los reglamentos y manuales aprobados entre 1990 y 1991, adecuándolos a sus nuevos requerimientos jurídico-administrativos; así se aprobaron las siguientes normas:

Reglamentos y manuales:

- *Reglamento Interno del Tribunal Federal Electoral* 17 de diciembre de 1993
- *Manual de Procedimientos de la Oficina de Actuarios* 25 de abril de 1994
- *Manual de Procedimientos de la Oficialía de Partes* 25 de abril de 1994
- *Manual del Archivo Jurisdiccional* 25 de abril de 1994

³¹ Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, op. cit., p. 311.

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

513

- *Lineamientos Generales para la Identificación* 25 de abril de 1994
Integración de los Expedientes³²

De acuerdo con los nuevos cambios, modificaciones y reformas de ley, se conformó la nueva administración del Tribunal Federal Electoral, de la siguiente manera:

José Fernando Franco González Salas *Presidente*
Francisco Javier Barreiro Perera *Secretario General*
José Luis Díaz Vázquez *Secretario Administrativo*
María del Carmen Alanís Figueroa *Coordinadora de Capacitación y del Centro de Documentación*
Iván Hillman Chapoy *Coordinador de Comunicación Social*
Roberto Govea Araiza *Coordinador financiero*
Marcelo Bitar Letaif *Coordinador administrativo*

Sala de Segunda Instancia³³

Magistrado Presidente José Fernando Franco González Salas
Margarita Beatriz Luna Ramos
Guillermo I. Ortiz Mayagoitia
Juan N. Silva Meza
Guillermo Velasco Félix
Leonel Castillo González (suplente)
Germán Tena Campero (suplente)
Francisco Javier Barreiro Perera *Secretario General*
Secretarios de Estudio y Cuenta de la Sala de Segunda Instancia:
Alfredo Enrique Báez López
Vicente Cuauhtémoc Banderas Trigos
Martín Roberto Contreras Bernal
Hugo Domínguez Balboa
Dinora Alicia Gálvez y Rejón
Iram García García
Antonio González García

³² Tribunal Federal Electoral, *Informe de actividades 1990-1996, op. cit.*, p. 209.

³³ El 27 de octubre de 1993 la Comisión Permanente del Congreso de la Unión eligió a los Magistrados propietarios y suplentes de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, los cuales ocuparon sus cargos hasta agosto de 1994.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

514

Josefina Jastrow Becerra
Beatriz Laguna Guerrero
María del Carmen León Herrerías
Ángel Ponce Peña
Juan Ramírez Díaz
Anselmo Jaime Rangel Lozada
Manuel Rojas Fonseca
José Guadalupe Tafoya Hernández
Jaime Uriel Torres Hernández
Alejandro Villagómez Gordillo
María Esperanza Zorrilla Espinosa
1ª Circunscripción Plurinominal Sala Central
Magistrado Presidente José Luis de la Peza Muñoz Cano
Daniel Mora Fernández
José de Jesús Orozco Henríquez
Ernesto Javier Patiño Camarena
Cipriano Gómez Lara
Víctor Carlos García Moreno (suplente)
Jaime Esperón Díaz Ordaz *Jefe del Secretariado Técnico*
Gerardo Rafael Suárez González *Secretario General de Acuerdos*

Jueces Instructores:

Javier Aguayo Silva
David Cetina Menchi
Daniel Cortés Macías
Ma. Macarita Elizondo Gasperín
Lourdes Galván Pérez
Gregorio Galván Rivera
Carlos Jakez Gamillo
Carlos Ortiz Martínez
José Luis Rebollo Fernández
Enrique Vázquez Arias *Jefe de la Oficina de Actuarios*
Enrique García Jiménez *Jefe de Oficialía de Partes*
Roberto Rodríguez Flores *Jefe de Archivo Jurisdiccional*
Leonor Garay Morales *Jefe de la Unidad de Jurisprudencia y Estadística*

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

515

Secretarios de Estudios y Cuenta:

Miguel Aguilar Montealvo
David P. Cardoso Hermsillo
José Félix Cerezo Vélez
José Cruz Saavedra Mandujano
Alejandra de Ibarrola Dávalos
Eduardo Ferrer McGregor Poisot
Virginia Manzano Olvera
Rafael Márquez Morentín
Antonio Mercader Díaz de León
Jesús Armando Pérez González
Juan Manuel Sánchez Macías
Juan Carlos Silva Adaya
José Herminio Solís García
Héctor Solorio Almazán
Carlos Vargas Baca

2ª Circunscripción Plurinominal Sala Durango

Magistrado Presidente Juan Ángel Chávez Ramírez
Flavio Galván Rivera
Francisco Orrante Ontiveros
Roberto Flores Lavín (suplente)
Carlos Carmona Gracia *Secretario General de Acuerdos*

Jueces Instructores:

Norma Inés Aguilar León
Carlos Campos Herrera
José Luis Carrillo Rodríguez
Luis Celis Porras
Adriana Margarita Favela Herrera
Beatriz Eugenia Galindo Centeno
Gerardo Antonio Gallegos Isais
Jesús Refugio García Castañeda
Arturo Granadino Loeza
Norma Beatriz Pulido Corral

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

516

Secretarios de Estudio y Cuenta:

Sergio Eloy Aguilar Guangorena

Raúl Bernal Pardo

Ángel Ricardo Carbonelli Paredes

Arturo Favela Cahidez

Francisco Javier Flores Sánchez

Susana M. González Rodríguez

Ricardo Higareda Pineda

Georgina Reyes Escalera

Severo Efraín Villareal Solís *Delegado Administrativo*

3ª Circunscripción Plurinominal Sala Xalapa

Magistrado Presidente José Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Rodolfo Jorge Ortiz Escobar

Jorge Schleske Tiburcio

Jorge Humberto Ortiz Salazar (suplente)

Juan Manuel Valdez Rodríguez *Secretario General de Acuerdos*

Jueces Instructores:

Eduardo Arana Miraval

Alfredo Arias Souza

Julio Belfo Enríquez Uscanga

Rodolfo Rejón Jiménez

Miguel Reyes Lacroix Macosay

Alfredo Rosas Santana

Daniel Ruiz Morales

José Alfredo Salas Barrada

Gilberto Velásquez Ramírez

Secretarios de Estudio y Cuenta:

Armando Adriano Fabre

Adán Armenta Gómez

Silvio Benítez Hernández

Eduardo de León Tobalina

Yolli García Alvarez

José Alfredo García Solís

Guadalupe Gómez Ceja

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

517

María de Lourdes Rodríguez Pérez
Laura Rodríguez Ramírez
Julio Alberto Alarcón *Delegado Administrativo*

4ª Circunscripción Plurinominal Sala Guadalajara
Magistrado Presidente Gabriel Gallo Álvarez
Ángel Rafael Díaz Ortiz
Sócrates Eloy Gutiérrez Velasco
Jaime Cedeño Coral (suplente)
Héctor Delfino León Garibaldi *Secretario General de Acuerdos*
Jueces Instructores:
José Álvarez Solís
Daniel Castañeda Grey
Enrique Elizalde Mariscal
Andrés González Gómez
Guillermo Guerrero Franco
Dagoberto Guzmán Mariscal
Roberto Virgilio López Rangel
Jorge Mendoza Ruiz
Dorilita Mora Jurado
Manuel Ríos Gutiérrez

Secretarios de Estudio y Cuenta:
María Rosa Arranz Lara
José Gudiño González
Eulalio López Sandoval
Patricia Macías Hernández
Roberto Orozco Gutiérrez
Natalia Pérez Hernández
Jorge Fernando Salazar Murillo
Guillermo Siorda Romero
Carlos Villareal Salgado
Pedro Ruiz Villaruel *Delegado Administrativo*

5ª Circunscripción Plurinominal Sala Toluca
Magistrado Presidente Edmundo Elías Musi

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

518

Juan Manuel Mendoza Chávez
Francisco Navarro Ortiz
Marco Antonio Pérez de los Reyes *Secretario General de Acuerdos*

Jueces Instructores:

Francisco Bello Corona
Eduardo Galindo Becerra
Armando Granados Carrión
Hugo López Díaz
Francisco Hugo Morán Salinas
Ignacio Navarro Vega
Sara Leticia Rojas Campos
María del Carmen Sordo Ramírez
Blanca M. Velásquez Rodríguez
José Humberto Zárate Pérez

Secretarios de Estudio y Cuenta:

Felipe Alcántara Espinosa
Tirso Apóstol Zamora
Verónica Isabel Batres Jiménez
Mario Antonio Bautista Cuadros
José de Jesús Garcés Yanome
José María Gómez Meza
Moisés Antonio Jiménez Pérez
Luz Patricia Morán Torres
Mauricio Ocampo Trejo

Martín B. Méndez García *Delegado Administrativo*³⁴

A la par de estas nuevas áreas, se crea por reforma legal el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral (CCJE), lo cual

³⁴ De acuerdo con la información obtenida en la *Memoria 1994*, el Lic. Jorge Sánchez Cordero Dávila era Magistrado propietario, pero renunció el 24 de febrero de 1993, y el Magistrado suplente de la Sala Regional Toluca, el Lic. Francisco Navarro Ortiz fue designado Magistrado propietario en lugar de Sánchez Cordero Dávila. No existe paginación en esta sección.

quedó consignado en los artículos 273, párrafo 2, inciso r) y 282 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Más tarde, con fecha del 22 de diciembre de 1993, el TFE expide el Reglamento Interior para reglamentar su organización y funcionamiento. Pero por el inicio de las elecciones de 1994 se detuvo, por el momento, este proyecto.³⁵

Las labores de difusión y capacitación también continuaron, pues en octubre de 1993 se impartió el Curso Propedéutico de Capacitación y Actualización en materia político y contencioso electoral para el personal interesado en ingresar o promoverse al cuerpo jurídico de esta institución, para los cargos de Jueces Instructores, Secretarios de Estudio y Cuenta, y Secretario General de Acuerdos de las Salas Regionales. Este curso propedéutico abordó los siguientes temas:

Principios Generales del Derecho Electoral, Marco Normativo, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, Sistema de medios de impugnación (recursos de revisión, apelación, inconformidad y reconsideración), Criterios y Jurisprudencia, Trámite y Sustanciación de los recursos y Práctica Procesal.

Se creó un programa anual de capacitación, en donde se impartieron varios cursos en las cuatro áreas fundamentales de estudio:

1. Capacitación sobre Conocimientos Generales del Sistema Político Mexicano
2. Programa de Capacitación sobre Derecho Procesal
3. Programa de Capacitación en Materia de Derecho Procesal Electoral
4. Taller de la Práctica Procesal Electoral

Lo cual redundó en más de cincuenta cursos en las seis salas del tribunal, tan sólo en 1994.

Otra más de las labores que llevó a cabo el Tribunal Federal Electoral, fue que a partir de las elecciones de 1994 se tomó la decisión de llevar a cabo, de manera periódica, las Reuniones Nacionales de Magistrados, con la participación del Presidente del TFE, de los Magistrados propietarios y suplentes de

³⁵ Es en 1995 cuando comienza la labor de este Centro, cuyo primer director es el Magistrado Fernando Ojeto Martínez-Porcayo (enero). Sus objetivos inmediatos son:
-Incrementar la capacidad técnica de los partidos políticos para hacer valer sus derechos electorales por la vía jurisdiccional.
-Coadyuvar en la capacitación profesional de las autoridades electorales, federales y locales.
-Difundir y promover la cultura política entre la comunidad académica y la ciudadanía en general.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

520

las Salas de Segunda Instancia, Central y Regionales, de los Secretarios General, Administrativo y Técnico, y de los Coordinadores de Capacitación y del Centro de Documentación y de Comunicación Social. Se celebraron trece reuniones, que representaron cerca de 190 horas efectivas de trabajo; estas reuniones tuvieron lugar entre octubre de 1993 y agosto de 1994.³⁶

- Primera Reunión. 4-8 de octubre de 1993
Se analizaron las reformas constitucionales y legales en materia político electoral de 1993.
- Segunda Reunión. 25-26 de octubre de 1993
Se analizó el recurso de apelación, en los rubros de procedencia, competencia, legitimación y personería, plazos y términos, autoridad responsable, trámite, improcedencia y sobreseimiento, sustanciación, suplencia, medios de apremio, pruebas y su valoración, efectos de las resoluciones y Criterios y Jurisprudencia aplicables.
- Tercera Reunión. 18-19 de noviembre de 1993
Se estudió el Recurso de Inconformidad, analizándose los puntos de: nulidades, procedencia, competencia, legitimación y personería, plazos, términos, autoridad responsable y trámite, partes en el recurso, escrito de protesta, requisitos de los recursos, improcedencia y sobreseimiento, sustanciación, pruebas y su valoración, efectos de las resoluciones y Criterios y Jurisprudencia aplicables.
- Cuarta y Quinta Reuniones. 15, 16 y 17 de diciembre de 1993
Entre los temas generales destacaron: el Proyecto de Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral y el Recurso de Apelación, cuya temática particular consistió en: plazo para su interposición, autoridad responsable, frivolidad, sobreseimiento, facultad de las Salas para determinar la improcedencia por causas distintas a las señaladas en el artículo 313 del Cofipe, suplencia, notificación, acumulación y escisión, impugnación de los partidos en contra del informe que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores al Consejo General del Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de Vigilancia, sobre observaciones a los listados nominales de electores, impugnación de los partidos políticos en contra de la fijación de los topes de gasto de campaña y en materia de financiamiento.

³⁶ Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, op. cit., tomo I, pp. 126-129.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

521

- Sexta Reunión. 11-12 de enero de 1994
Se expuso el tema relativo a la integración del Padrón Electoral, las listas nominales de electores y las características de la Credencial para Votar con Fotografía.
- Séptima Reunión. 21 al 24 de febrero de 1994
Se analizó la siguiente documentación: formatos de las actas y documentación electoral, el Acuerdo del Consejo General del IFE, en virtud del cual se determinó el tope máximo de gastos de campaña, para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los *Lineamientos Generales para la identificación e integración de los expedientes*, los *Manuales de Oficialía de Partes, de Actuaría y del Archivo Jurisdiccional*, los Criterios adoptados durante las Reuniones Nacionales de Magistrados previas y el *Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccional*. Asimismo, se llevó a cabo una Reunión de los Presidentes de las Salas que integran el Tribunal, con el Secretario General del IFE. Durante esta reunión se inauguró la nueva sede del Tribunal Federal Electoral.
- Octava y Novena Reuniones. 5 al 9 de abril de 1994
Se analizó la Reforma Constitucional al Artículo 41, las Reformas al Título Vigésimo Cuarto del *Código Penal*, los Acuerdos tomados por el Consejo General del IFE hasta esa fecha, los actos del Registro Federal de Electores, en materia de impugnación ciudadana, la insaculación y capacitación de funcionarios de casilla, pruebas técnicas, suplencia de la deficiencia en la argumentación de agravios, desechamiento, revisión de criterios preliminares sobre sesiones públicas y el Recurso de Apelación. Recurso de Inconformidad: se estudiaron los temas de nulidad, actos impugnables, requisitos del escrito de recurso, improcedencia y sobreseimiento, partes, pruebas y su valoración, efectos de las resoluciones y relatoría de criterios preliminares sobre dicho recurso.
- Décima Reunión. 2-3 de mayo de 1994
Se abordaron los siguientes puntos: relatoría de criterios aplicables al Recurso de Inconformidad, consideraciones sobre causales de nulidad, Criterios de Jurisprudencia firmes, consideraciones específicas sobre el escrito de protesta, sobre la improcedencia del recurso de inconformidad y sobre las pruebas, facultades de los Jueces Instructores, en la sustanciación del recurso de inconformidad, efectos de las resoluciones, facultades de los Consejos del IFE en relación a la declaración de validez y expedición de

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

522

Constancias en las elecciones de diputados y senadores; y delitos, su posible relación con las causales de nulidad y con los efectos de las resoluciones del recurso de inconformidad.

- Décima Primera Reunión. 6-7 de junio de 1994
Se atendió: la relatoría y criterios aplicables al Recurso de Inconformidad, Reformas al Cofipe, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 1994 y sus implicaciones en materia contencioso electoral, problemas en el trámite y sustanciación del Recurso de Inconformidad, participación de la Organización de las Naciones Unidas en el proceso electoral, y causas de nulidad genérica prevista en el artículo 290 del Cofipe.
- Décima Segunda Reunión. 4-5 de julio de 1994
Abordaron en forma general el tema de Recursos de Inconformidad y de manera particular, la definición de criterios en relación a los siguientes aspectos: Revisión de los criterios adoptados para el recurso de inconformidad, nulidades, escrito de protesta e improcedencia, requerimientos, pruebas, suplencia, actos impugnables y efectos de las resoluciones.
- Décima Tercera Reunión. 1° al 4 de agosto de 1994
De manera definitiva se hizo la relatoría y se aprobaron los criterios relativos a las siguientes materias: Trámite del recurso de inconformidad, escrito de protesta, nulidades, improcedencia, requerimientos, pruebas, suplencia, partes, actos impugnables, efectos de las resoluciones, acumulación, escisión y conexidad de la causa, sección de ejecución, trámite y envío de recursos de reconsideración, además de los anterior, se trataron temas generales de carácter administrativo.

De manera paralela a las Reuniones Nacionales de Magistrados, se llevaron a cabo diversos cursos de capacitación dirigidos a todo el personal jurídico.³⁷

- Se realizó un Diplomado en Derecho Electoral Mexicano, de manera conjunta entre el TFE, el IFE y la Facultad de Derecho de la UNAM.
- Cursos de capacitación: uno dirigido a periodistas responsables de cubrir la fuente política, y el otro consistió en un Seminario de Actualización en Derecho Procesal Electoral, dirigido a los representantes

³⁷ *Ibidem*, pp. 133-139.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

523

de los partidos políticos y a los miembros de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos (como observadores del Tribunal)

[En este Seminario, participó el Magistrado Cipriano Gómez Lara, con el tema: Sistema de Nulidades]

- 25 de abril de 1994: se llevó a cabo una sesión de trabajo con el Director de la Unidad de Asistencia Electoral de la ONU, Dr. Horacio Boneo [Participó el Magistrado Cipriano Gómez Lara con el tema "Intervención del Dr. Horacio Boneo"]
- 20 de mayo de 1994: se llevó a cabo una reunión con los Representantes de la OEA, entre ellos el Dr. Pedro Gordilho (Brasil), Dr. Eduardo Ferrero (Perú), el Dr. Mario González (Colombia) y el Dr. Rubén Perina (Argentina)
- 30 de junio de 1994: reunión con miembros de la ONU, como Juan Ignacio García (Chile), Luis Camilo Osorio (Colombia), y Cecilio Blanco (España).
- 19 de agosto de 1994: reunión con miembros de la Comisión de las Comunidades Europeas, como los sres. Enrique Barón Crespo, Gerardo Fernández Albor, Jacques Lecomte y Eric Gavin.
- 19 de agosto de 1994: reunión de trabajo con los miembros de la Delegación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).
- 20 de agosto de 1994: reunión con los miembros de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES).
- 20 de mayo de 1994 (evento organizado en forma conjunta con la Secretaría de Relaciones Exteriores): Reunión con Agregados y Consejeros de Prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 21 de junio de 1994 (evento organizado en forma conjunta con la SRE): Reunión con Cónsules Honorarios de México.
- 24 de junio de 1994 (evento organizado en forma conjunta con la SRE): reunión de Cónsules de las Zonas Fronterizas de México.
- 7 de julio de 1994 (evento organizado en forma conjunta con la SRE): Reunión con el Cuerpo Diplomático
- 21 de julio de 1994 (evento organizado en forma conjunta con la SRE): el Tribunal recibió a líderes y personalidades de la Comunidad México-Norteamericana y Mexicana radicada en los Estados Unidos de Norteamérica.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

524

- 29 de junio de 1994 (eventos para asociaciones ciudadanas y Organizaciones no Gubernamentales): una plática dirigida a los miembros de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, de la COPARMEX y de la Barra Mexicana de Abogados.
- 13 de julio de 1994 (eventos para asociaciones ciudadanas y Organizaciones no Gubernamentales): reunión con los miembros de la Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo, la Academia Mexicana de Derecho Electoral A.C., la Asociación Nacional de Abogados del Colegio de Abogados de México A.C., la Asociación Nacional de Padres de Familia, el Colegio Nacional de Cirujanos Dentistas A.C., la Federación Nacional de Colegios de Abogados A.C., El Consejo Nacional de Estudiantes de Posgrado de Derecho A.C. y la Sociedad Mexicana de Autores de las Artes Plásticas S. de I.P.
- 29 de julio de 1994 (eventos para asociaciones ciudadanas y Organizaciones no Gubernamentales): evento organizado por el Colegio de Notarios Públicos, en el "Ciclo académico en preparación de la participación del notariado en las elecciones federales del 1 de agosto de 1994".
- 1° y 4 de agosto de 1994 (eventos para asociaciones ciudadanas y Organizaciones no Gubernamentales): se celebraron dos reuniones con los miembros de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C.
- 16 de agosto de 1994 (eventos para asociaciones ciudadanas y Organizaciones no Gubernamentales): se recibió a algunos miembros del "Grupo San Ángel".
- 17 de agosto de 1994 (eventos para asociaciones ciudadanas y Organizaciones no Gubernamentales): reunión de trabajo con miembros de la organización "Red Ciudadana"
- Eventos de entrega de documentación electoral a los partidos políticos: 1000 ejemplares de *Ordenamientos Electorales*, 500 ejemplares de *Instructivo de medios de impugnación* y 500 del *Folleto Informativo del Tribunal Federal Electoral*, del 12 de julio al 19 de julio de 1994.

Para estas fechas, había quedado concluida la nueva sede del Tribunal Federal Electoral, en la Avenida Carlota Armero No. 5000, Col. CTM Culhuacán, con un costo de 65 millones de pesos. Durante once meses fueron construidos 19,085.52 metros cuadrados, distribuidos de la siguiente manera:

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

525

Salón del Pleno	1,038.74 m ²
Edificio de Gobierno	5,191.68 "
Edificio Administrativo	2,129.36 "
Auditorio, Biblioteca y Aulas	1,478.60 "
Vestíbulo y circulaciones	816.96 "
Estacionamiento cubierto	3,501.68 "
Acceso vehicular	228.00 "
Casa de Máquinas (subestación)	120.35 "
Áreas Verdes	3,831.92 "
Terraza en edificio de auditorio	97.80 "
Terraza en edificio de Gobierno	281.96 "
Parteluces	368.46 "

Así, "el día martes 22 de febrero de 1994, con la presencia de los tres Poderes de la Unión, fue formalmente inaugurada la nueva sede del Tribunal Federal Electoral".³⁸

Gracias a las nuevas instalaciones, el Departamento de Personal se transformó en la Unidad de Recursos Humanos, conformada por tres Departamentos: Cómputo, Control de Nómina y Desarrollo de Personal. Se formaron también la Unidad de Sistemas, los Servicios Generales, el Servicio Médico y las áreas de Capacitación y Documentación. Por último, se implementó el Servicio de Comedor para el personal del Tribunal.

Con el apoyo de la nueva infraestructura y los nuevos requerimientos técnicos, se impartieron diversos cursos de cómputo, para el personal del Tribunal Federal Electoral, en el manejo de WordPerfect, Configuración del sistema, Corel Draw y Power Point, entre otros. También se desarrollaron seis bases de datos: directorio telefónico, base de datos del *Diario Oficial de la Federación*, Base de datos de candidatos electos para el proceso electoral de 1994, base de datos de los recursos de reconsideración, base de datos en texto completo de



³⁸ Tribunal Federal Electoral, *Informe de actividades 1990-1996, op. cit.*, p. 82.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

526

notas periodísticas sobre el TFE, base de datos de conocimientos en cómputo del personal del Tribunal. Para el año de 1995 se proyectó un nuevo curso de capacitación para el personal jurídico y administrativo, organizado en tres niveles, de acuerdo con su conocimiento; este nuevo curso fue el de inglés.

Por su parte, la Coordinación de Comunicación Social, llevó a cabo actividades de prensa con más de doscientos periodistas acreditados para llevar a cabo su función durante las elecciones de 1994, a través de 61 eventos organizados por este órgano jurisdiccional, a través de dos seminarios con representantes de la prensa nacional, conferencias de prensa y entrevistas. Los medios de comunicación nacionales e internacionales (de 18 países) estuvieron representados por periódicos, revistas, radio, televisión y agencias informativas.

Se elaboró un video informativo con duración de 11 minutos; del 17 de agosto al 9 de septiembre de 1994 se transmitieron cuatro mensajes radiofónicos y tres de televisión,³⁹ se creó el módulo de atención ciudadana en el que se orientó a la ciudadanía respecto a la forma de obtener la credencial para votar con fotografía, o en su caso, tramitar el Recurso de Apelación. Este módulo operó del 9 de mayo al 21 de agosto de 1994.⁴⁰

A partir del análisis de 17 periódicos y 7 revistas se conformó el acervo de notas diarias sobre temas político-electorales y para conocer el estado que guardaba la opinión pública en relación con los principales acontecimientos que se suscitan a nivel nacional e internacional. Se contaba con 70,000 notas clasificadas en 100 temas. La fototeca contaba en ese entonces con 3,100 fotografías, mientras que el Acervo Audiovisual contaba con 191 cintas de audio y 348 de video hasta 1994.⁴¹ Se hizo una bitácora diaria de monitoreo de medios electrónicos. También se publicaba la edición mensual del *Boletín de Adquisiciones Recientes del Centro de Documentación*, cuyo objetivo era difundir los acervos del Centro por medio de los registros que lo conformaban.

Es también durante este año de 1994, en que las publicaciones del Tribunal Federal Electoral se incrementan: se editaron 5 mil ejemplares del *Reglamento Interior*. Mil ejemplares del *Manual de Procedimientos de la Oficina de Actuarios*. Mil ejemplares del *Manual de Procedimientos de la Oficialía de Partes*. Mil ejemplares del *Manual del Archivo Jurisdiccional*. Mil ejempla-

³⁹ Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, op. cit., tomo I, p. 194.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 199.

⁴¹ *Ibidem*, p. 201.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

527

res del *Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes*. 15 mil ejemplares de *Tribunal Federal Electoral: información general* (versiones en español, inglés y francés). 15 mil ejemplares del *Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales que pueden interponer los Partidos Políticos*. 11 mil ejemplares de *Criterios de Jurisprudencia Aplicables en el Proceso Electoral Federal de 1994*. 12 mil ejemplares de *Ordenamientos Electorales*. 15 mil carteles del *Ciudadano*. 500 mil trípticos del *Ciudadano*, y 500 ejemplares del *Informe Proceso Electoral Federal 1993-1994*.⁴²

Respecto a su competencia jurisdiccional, durante el proceso federal electoral de 1994, el Tribunal Federal Electoral conoció de un total de 81, 549 recursos, organizados de la siguiente manera:

Apelación:	80,083
Revisión:	23
Inconformidad:	1232
Reconsideración:	211
Por Salas:	
Xalapa:	19,219
Guadalajara:	17,080
Durango:	16,225
Toluca:	15,413
Sala Central:	13,401
Sala de Segunda Instancia:	211
En cuanto al sentido de la resolución:	
Fundados:	77,261
Desechados:	2,574
Infundados:	1,190
Parcialmente fundados:	275
Sobreseídos:	203
Se tuvieron por no interpuestos:	18
De archivo:	28

La mayor parte de los recursos de apelación estuvieron asociados con la negativa de expedición de la credencial para votar con fotografía, la falta de respuesta en tiempo para la solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía, la inclusión o exclusión indebida de la lista nominal de electores

⁴² Tribunal Federal Electoral, *Informe de actividades 1990-1996*, op. cit., p. 116.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

528

y la declaración de improcedencia de rectificación de la lista nominal de electores, entre otros más.⁴³

Existen varias resoluciones relevantes revisadas por el Tribunal Federal Electoral, en:

- Materia de Inconformidad: siete
- Elecciones, casillas y votos anulados (nulidad en la elección de diputados en Veracruz y Puebla: 21 de agosto de 1994). Para esta fecha se anularon 3,123 casillas.
- Recursos de reconsideración: 211 recursos

Algunas de las Tesis de Jurisprudencia y Criterios Relevantes adoptados por el Tribunal Federal Electoral fueron:

- Criterios generales que rigieron la actividad de las Salas del Tribunal
 1. Notificar los requerimientos personalmente a los partidos políticos, aún y cuando la ley señala que debe hacerse por estrados.
 2. Requerir, en casos extraordinarios, como lo señala la ley, los expedientes de las elecciones, para verificar los datos contenidos en las actas o la documentación pertinente.
 3. Poner a disposición de cualquier interesado los expedientes de los recursos, una vez resueltos, para su estudio y consulta, con lo que se da absoluta transparencia a la actuación de este órgano jurisdiccional.
- Entre los criterios jurisprudenciales fijados por las Sala de Segunda Instancia y Central, se encuentran los siguientes:
 1. El relativo a la definitividad de las resoluciones del Tribunal, que en lo general la adquieren uniinstancialmente y por excepción en la segunda instancia.
 2. El que define el alcance del principio de exhaustividad en las resoluciones de la jurisdicción electoral que, en la primera instancia tiene sus límites en las facultades discrecionales de las Salas y en los planteamientos de los recurrentes; y que la facultad discrecional para suplir la deficiencia en la argumentación de los agravios encuentra sus límites, a su vez, en la norma que exige que:
 - a) haya expresión de agravios, aunque ésta sea deficiente
 - b) que exista la expresión de hechos
 - c) que de los hechos se puedan deducir agravios

⁴³ Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, op. cit., tomo I, pp. 353-354.

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

529

3. El que establece que la ley vigente determina que la nulidad de una casilla sólo afecta a la votación recibida en ella y no a la suma de los votos captados en todas las casillas de un distrito electoral.
4. En cuanto al recurso de reconsideración, se fijaron criterios sobre la personería; qué debe entenderse por agravios que puedan conducir a modificar el resultado de la elección como requisito formal de procedencia y como requisito de fondo; el concepto de agravios fundados para calificar la procedencia del recurso; sobre los agravios inadvertidos en este recurso; la improcedencia de este recurso cuando se impugnan resoluciones que no sean de fondo en la inconformidad; y cuando el tercero interesado puede interponer este recurso.
5. El que determina y define como deben surgir los hechos de las causales previstas en el artículo 287, párrafo 1, incisos f) y j) del *Código*; los alcances de la causal de nulidad prevista en el inciso e) del mismo artículo, cuando ha habido sustitución de funcionarios en la casilla el día de la jornada electoral o por ausencia de un escrutador durante la votación.
6. Los que fijan alcances de las disposiciones legales con relación a la inscripción en el Padrón Electoral y a la Credencial para Votar con fotografía y su obtención por los electores; partiendo siempre del principio fundamental de que en caso de duda debe estarse a lo más favorable al ciudadano.
7. Los que fijan criterios de improcedencia del recurso de inconformidad cuando se trata de actos derivados de la etapa de preparación de la elección, actos que fueron materia de análisis y resolución de un recurso de apelación, o por falta de ofrecimiento y/o aportación de pruebas.
8. Los que fijan los requisitos del escrito de protesta y sus alcances probatorios.
9. Los que definen la suplencia en la deficiencia en la argumentación de los agravios en el recurso de inconformidad.
10. El que determina que la firma sin protesta de los representantes de los partidos políticos no implica la convalidación de violaciones legales.
11. El que determina cuándo resulta procedente una inspección judicial.
12. Los que establecen, para los recursos de inconformidad, la aplicación de los principios de preclusión, consumación, contradicción e igualdad de las partes.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

530

13. El que establece los efectos jurídicos de la falta de protesta constitucional de los funcionarios electorales.
14. Particularmente relevantes, resultan las jurisprudencias sobre la aplicación y alcance de las causales de nulidad previstas en el artículo 287 del *Código*, de ellas se mencionan las siguientes:
 - a) Sobre error en la computación de los votos, por las cuales se establece qué debe entenderse por boletas contabilizadas de manera irregular; la actualización de la causal cuando aparecen en blanco datos relativos al acta de escrutinio y cómputo, cuando existe una diferencia determinante entre el número de boletas entregadas y las sobrantes e inutilizadas; y cuándo debe determinarse que existen votos irregularmente computados que configuran la causal de nulidad.
 - b) Sobre la acción de impedir la asistencia o realizar la expulsión injustificada de las casillas, de representantes de los partidos políticos.
 - c) Sobre la instalación de casillas, sin causa justificada, en lugar distinto al autorizado y los elementos probatorios que deben tomarse en cuenta para que se acredite la causal de nulidad.
 - d) Sobre presión a los electores y cuándo el proselitismo constituye esta causal de nulidad.
 - e) Sobre la recepción de votación en fecha distinta a la de la elección, y la definición de fecha para estos efectos, como aquella que corresponde al lapso entre las 8:00 y las 18:00 horas del día de la jornada electoral, salvo las causas de excepción establecidas en la ley respecto del cierre de la votación.
 - f) Sobre la recepción de la votación por personas distintas a las autorizadas y los elementos probatorios que deben tenerse en cuenta para que quede acreditada esta causal.

Son muchos los criterios relevantes que se establecieron en las resoluciones de las seis Salas del Tribunal. De ellos se mencionan los siguientes:

1. El que establece que la causal genérica de nulidad prevista en el artículo 290, párrafo 2, puede ser estudiada de oficio por las Salas.
2. En cuanto a la elección de representantes a la Asamblea del Distrito Federal se fijaron los alcances del texto constitucional y legal para la asignación por el principio de representación proporcional; la aplicación como ordenamiento local del *Código Federal* para esta elección; y la definición de que la elección de representantes no es federal.

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

531

3. Los que definen la interpretación de las calidades constitucionales de ser "originario" de un Estado o la de "ser vecino con residencia efectiva por más de 6 meses", para ser elegible al cargo de diputado federal.
4. Las que definen "el modo honesto de vivir" como requisito para ser ciudadano y por ende, como requisito de elegibilidad; así como la carga y calidad de la prueba para acreditar que no se reúne tal requisito; y la competencia de este Tribunal para examinar y pronunciarse sobre esta materia.
5. El que determinó los alcances del requisito de nacionalidad para ser elegible a un cargo de elección federal.
6. El tratamiento de pruebas supervinientes en el recurso de reconsideración.
7. El que fija los alcances de la interpretación de la causal genérica prevista en el artículo 290, párrafo 2.
8. El que señala que se actualiza la causal de nulidad por error o dolo no sólo por aspectos numéricos que son determinantes para el resultado de la votación en la casilla, sino también cuando por la magnitud del error o por la ausencia de datos esenciales se pone en duda el principio de certeza.
9. Los relativos a la procedencia de observaciones a la lista nominal de electores y la determinación del plazo de treinta días de que disponen los partidos políticos para ello.
10. El que define que es facultad exclusiva de los ciudadanos tramitar los cambios de datos personales en la lista nominal de electores.
11. El que determina que la presencia de cualquier causa de improcedencia prescrita en la ley imposibilita el estudio de fondo de un recurso.
12. El que señala que el escrito de protesta debe tomarse en cuenta aún cuando no se haya agregado a un recurso de inconformidad en particular, siempre y cuando guarde identidad con el partido político actor y la elección impugnada.
13. El que determina que no es causa de nulidad, por sí misma, la entrega a los electores de boletas con el talón de folio.
14. El criterio para la calificación de declaraciones hechas ante notario público.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

532

15. El que determina que es procedente declarar la nulidad de votación en casilla cuando se prueba que uno de los funcionarios que la integran fue acreditado como representante de partido.
16. El que señalan que los agravios en el recurso de inconformidad deben desestimarse si no se invocan con base en una causal de nulidad prevista por el Código; y el que determina que los argumentos genéricos devienen agravios inoperantes.
17. Los que definen cuándo se da la causal de nulidad por error, espacios en blanco, o falta de firma, en las actas de escrutinio y cómputo.
18. Los que definen cuándo puede ser impugnado el cómputo distrital y las consecuencias del mismo.
19. El que establece el valor probatorio de la hoja de incidentes frente a las actas firmadas por los funcionarios de casillas y representantes de los partidos políticos.
20. El que determina que la realización del escrutinio y cómputo en un Consejo Distrital no es motivo de sobreseimiento, puesto que sigue siendo eficaz la objeción enderezada por comisión de irregularidades durante la jornada electoral.

Estas tesis de jurisprudencia y criterios relevantes fueron señaladas por el Magistrado Presidente del Tribunal Federal Electoral en el *Informe de la Presidencia. Proceso Electoral Federal 1993-1994*.⁴⁴

Mientras que por Salas, durante las elecciones de 1994 se recibieron los siguientes datos:

- Criterios de la Sala Central: sentó jurisprudencia en materia electoral en 67 casos, así como 15 criterios relevantes.⁴⁵

⁴⁴ Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994, op. cit.*, tomo I, pp. 335-339. "Con lo anterior, se da cumplimiento a lo ordenado por las disposiciones legales vigentes, al haberse informado a este Pleno y a los magistrados que integran la Sala de Segunda Instancia, sobre la marcha del Tribunal y de los criterios más importantes que se establecieron en las resoluciones de las seis Salas de este órgano jurisdiccional durante el proceso electoral federal de 1993-1994. De igual manera, en estricto cumplimiento a la ley, se publicarán en la *Memoria* de los trabajos de este Tribunal, los rubros y el texto completo de las tesis de jurisprudencia y de los criterios relevantes. México, D.F., a 23 de noviembre de 1994. J. Fernando Franco González Salas. Magistrado Presidente."

⁴⁵ *Ibidem*, p. 245.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

533

- Criterios de la Sala Regional Durango: 15,979 recursos de apelación presentados por ciudadanos y 12 recursos de apelación por partidos.⁴⁶
- Criterios de la Sala Regional Xalapa: 20,000 recursos que conoció esta sala; dictadas 173 resoluciones en los recursos de inconformidad, 49 fueron impugnados a través del recurso de reconsideración.⁴⁷
- Criterios de la Sala Regional Guadalajara: 16,680 asuntos se declaró procedente, en 19 fueron infundados los agravios, 230 fueron desechados y 15 fueron sobreseídos. Siete recursos de revisión, dos recursos de apelación.⁴⁸
- Criterios de la Sala Regional Toluca: 15,040 recursos de apelación; 14,937 recursos fundados, 81 infundados, 14 desechados y ocho sobreseídos.⁴⁹

A decir del Magistrado Presidente en ese entonces, el Tribunal Federal Electoral “ha sido protagonistas de dos momentos estelares en la transición política nacional: las elecciones federales de 1991 y de 1994. Ambas contiendas revelaron, por un lado, el afán de los mexicanos por construir un sistema más democrático, y por otro, el signo de los tiempos caracterizados por el cambio”.⁵⁰

Y en efecto, las experiencias acumuladas a partir de 1977 y hasta 1990, permitieron poner a pruebas las experiencias que se habían tenido en materia electoral, pero sobre todo, permitieron diseñar, aplicar y poner de nuevo a discusión otros mecanismos que continuaran fortaleciendo los derechos políticos de los ciudadanos. De un Tribunal de lo Contencioso Electoral, con escasas facultades y luego de un polémico proceso electoral en 1988, se creaba en 1990 el Tribunal Federal Electoral, una nueva institución que garantizaba la legalidad de las elecciones y que permitía averiguar la presunta violación del voto ciudadano, las actividades jurídicas del Tribunal Federal Electoral se descentralizaban en varias salas regionales; se otorgaban mayores facultades y atribuciones al organismo encargado de esta materia y así se reducía el ámbito de los Colegio Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión; se establecieron medios de impugnación, a través de los recursos de apelación e

⁴⁶ *Ibidem*, p. 254.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 265.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 277.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 294.

⁵⁰ Tribunal Federal Electoral, *Informe de actividades 1990-1996*, op. cit., p. 1.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

534

inconformidad y del recurso de revisión excepcionalmente, los cuales garantizaban que los organismos electorales se apegaban a lo dispuesto en la Constitución y las leyes que de ella emanaban.

No obstante estas innovaciones electorales, fue necesario fortalecer aún más la labor del Tribunal, por ello, hacia fines de 1993 y principios de 1994 se hicieron adecuaciones al marco constitucional y legal que regulaba los procesos electorales, y con la experiencia de los procesos anteriores, se instaló un órgano autónomo que resolvería los recursos de reconsideración que los partidos políticos interpondrían en contra de las resoluciones de las Salas Central y Regionales; esta labor estuvo conferida a la Sala de Segunda Instancia, siendo sus resoluciones definitivas e inatacables; además, debe destacarse que se dotó al Tribunal Federal Electoral de competencia para establecer jurisprudencia electoral.

A partir de 1991 y hasta finales de 1996, el Tribunal Federal Electoral conoció y resolvió un total de 195 recursos de revisión; 80,688 recursos de apelación; 1,702 recursos de inconformidad; 213 recursos de reconsideración; 61 procedimientos especiales laborales; un innominado, y 5 más por sanción.⁵¹

Por lo tanto, como conclusión final podemos afirmar que, por disposición constitucional, el Tribunal Federal Electoral es el órgano del Estado que tiene por objeto la función de resolver, mediante la aplicación del Derecho, las controversias de intereses de trascendencia jurídica, surgidas de la actuación de los ciudadanos, agrupaciones y partidos políticos, así como de los órganos electorales al participar, en forma mediata e inmediata, en el procedimiento político-electoral realizado periódicamente, a fin de renovar a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, a través del voto.⁵²

Nuevos tiempos, nuevos procesos electorales y nuevos retos enfrentaría, ya no el Tribunal Federal Electoral, sino su natural heredero, un nuevo instituto dotado de más atribuciones y más experiencia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal en nuestro país.⁵³

⁵¹ Elizondo Gasperín, *op. cit.*, p. 206.

⁵² Aguilar León, *op. cit.*, pp. 23-24.

⁵³ *Vid.* Anexo V.

Capítulo séptimo

Sistema de medios de impugnación electoral en México



■ Sistema de Medios de Impugnación Electoral en México

Que todo aquel que se queje con justicia, tenga un Tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el arbitrario.

José María Morelos y Pavón

537

I. Marco introductorio

El control constitucional electoral en México se lleva a cabo actualmente a través de dos tipos de control: un control abstracto y un control concreto. Es decir el control abstracto, a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la vía de la acción de inconstitucionalidad, y un control concreto a través de medios de impugnación electoral en materia federal, a saber:

- a) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- b) Juicio de revisión constitucional electoral;
- c) Recurso de apelación;
- d) Recurso de reconsideración, y
- e) Juicio de inconformidad (estos tres últimos medios de impugnación constituyen también verdaderos medios de control constitucional en la actividad electoral federal).

En México contamos con un sistema de justicia electoral mixto, por tener un medio de impugnación de carácter administrativo y diversos medios de impugnación de carácter jurisdiccional, tanto locales como federales.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

538

Los medios federales de impugnación son lo que combaten actos o resoluciones previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (objeto de estudio y desarrollo en el presente capítulo) y la acción de inconstitucionalidad prevista en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.



Por otra parte, los medios locales de impugnación que tienen por objeto resolver las controversias que surjan respecto de las elecciones de gobernadores, ayuntamientos o legislaturas locales, se encuentran regulados en la respectiva ley electoral de la entidad que se trate y se dirimen ante el respectivo tribunal local, pudiéndose o no encontrarse regulado algún mecanismo de defensa de índole administrativa.

En virtud de la heterogeneidad de medios de impugnación electorales de las entidades federativas, y por ser la materia federal el tema de importancia del presente capítulo, nos limitaremos a estudiar a los medios federales de impugnación en materia electoral, salvo el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, previsto en el Libro Quinto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por no ser este un juicio de naturaleza estrictamente electoral, sino laboral.

De lo anterior podemos concluir que los instrumentos de control constitucional y legal tanto de normas generales como actos y resoluciones electorales a nivel federal, están compuestos de la siguiente forma:

1. Un control abstracto, a través de la acción de inconstitucionalidad
2. Un control concreto compuesto de los siguientes medios:
 - a) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
 - b) El juicio de revisión constitucional electoral
 - c) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el juicio de reconsideración como medios de control de la actividad electoral federal

Con excepción del recurso de revisión, cuya índole es de carácter administrativo, todos los demás medios de impugnación electorales no son meros

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

539

instrumentos para tutelar la legalidad en la actuación de la autoridad, sino que, por mandato del artículo 41, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se configuran como mecanismos para velar la constitucionalidad como principio rector de los estados democráticos de derecho.

Del mismo modo, esta visión fue la seguida por el legislador ordinario al dar vida a la LGSMIME, toda vez que el postulado contenido en el artículo 3, párrafo 1, inciso a), establece que el sistema de medios de impugnación tiene como objeto garantizar “que todo los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y legalidad”.

II. Concepto de medios de impugnación

El vocablo impugnación deriva del término latino *impugnare* (de *in* y *pugnare*) que significa “luchar contra”, “combatir”, “atacar”. Además, en la doctrina el término de impugnación es multívoco. A continuación analizaremos la definición de medios de impugnación proporcionada por diversos autores. Víctor Fairén Guillén señala:

Los medios de impugnación en su especie de recursos son actos procesales de la parte que se estima agraviada (o gravada) por un acto de resolución del juez o tribunal, por lo que acude al mismo o a otro superior, pidiendo que revoque o anule el o los actos gravosos, siguiendo el procedimiento previsto en las leyes.¹

Héctor Fix-Zamudio considera que los medios de impugnación “configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia”.² Para Niceto Alcalá Zamora, dichos medios son “actos procesales de las partes dirigidos a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos, y un nuevo

¹ Fairén Guillén, Víctor, *Teoría General del Derecho Procesal*, México, UNAM, 1992, p. 481.
² Fix-Zamudio, Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 2105.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

540

proveimiento acerca de una resolución judicial que el legislador no estima apegada a derecho, en el fondo o en forma, o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos”.³ Por su parte, José Ovalle Favela los concibe como actos procesales de las partes —y podemos agregar, de los terceros legitimados— ya que sólo aquellos y éstos pueden combatir las resoluciones del juez. Este último, o su superior jerárquico, no pueden hacer valer medios de impugnación en contra de sus propias decisiones o de las de sus inferiores jerárquicos.

En los casos en que el propio juzgador o su superior puedan revisar de oficio sus determinaciones (sin instancia de parte interesada), estamos en presencia de medios de control —autocontrol o control jerárquico—, pero no de medios de impugnación, ya que éstos son actos procesales de las partes o de los terceros legitimados.⁴

Cipriano Gómez Lara los considera como recursos, procedimientos, instancias o acciones que las partes tienen para combatir los actos o resoluciones de los tribunales, cuando éstos sean incorrectos, no apegados a derecho o injustos.⁵

Flavio Galván Rivera, después de precisar que la palabra *impugnare* proviene del latín *impugnare* (de *in* y *pugnare*) que significa luchar, combatir, contradecir, refutar, atacar, luchar contra, señala que en términos generales, se pueden considerar a los medios de impugnación como

...las vías legalmente establecidas en favor de los gobernados, afectados en su interés jurídico, para combatir un procedimiento, acto o resolución, ya sea ante la propia autoridad responsable, ante su superior jerárquico o ante una autoridad distinta, para que lo revise y, en su caso, lo revoque, modifique, confirme u ordene su reposición, una vez comprobada su legalidad o su ilegalidad.⁶

³ Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, p. 143.

⁴ *Ídem*.

⁵ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, p. 327.

⁶ Galván Rivera, Flavio, *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, México, 1989, p. 73.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

541

Aplicando lo anterior a la materia electoral se puede decir que un medio de impugnación en este ámbito son aquellos instrumentos jurídicos que pueden hacer valer los ciudadanos, las organizaciones o agrupaciones políticas y los partidos políticos nacionales en contra de los actos y resoluciones provenientes de las autoridades electorales (administrativas o jurisdiccionales), cuando hayan vulnerado su esfera jurídica de derechos (político-electoral), garantizados por la Constitución Federal, así como en las leyes ordinarias federales y locales, con la finalidad de revocar, modificar o bien anular dicho acto o resolución.

1. Clasificación de los medios de impugnación

Fix-Zamudio clasifica los medios de impugnación en tres tipos:

1) **Remedios Procesales**, los define como “los medios que pretenden la corrección de los actos y resoluciones judiciales ante el mismo juez que las ha dictado, pero tomando en consideración que en algunos supuestos resulta difícil trazar una frontera claramente delimitada entre dichos remedios y de algunos recursos procesales, podemos señalar la aclaración de sentencia y la revocación”;

2) **Recursos**, dice que son los “instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el propio procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas”. Además, agrega que la clasificación común en la doctrina los divide en ordinarios, extraordinarios y excepcionales; y

3) **Procesos impugnativos**, señala que son “aquellos en los cuales se combaten actos o resoluciones de autoridad a través de un proceso autónomo, en el cual se inicia una relación jurídico procesal diversa”. Como ejemplo típico propone el juicio de amparo biinstancial o bien los juicios seguidos ante los tribunales administrativos.⁷

Otro criterio de clasificación de los medios de impugnación lo proporciona José Ovalle Favela, ya que señala que se pueden clasificar atendiendo a tres razones:

1) **A la Generalidad o Especificidad de los supuestos que pueden combatir**. En este caso los medios de impugnación pueden ser ordinarios,

⁷ Fix-Zamudio, *op. cit.*, pp. 2105-2108.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

542

“son los que se utilizan para combatir la generalidad de las resoluciones judiciales”, son el instrumento normal de impugnación. Los especiales: “son aquellos que sirven para impugnar determinadas resoluciones judiciales, señaladas en concreto por la ley”. Los extraordinarios: son aquellos que sirven para atacar resoluciones judiciales que han adquirido la calidad de la cosa juzgada” (*verbi gratia* apelación extraordinaria). Como ejemplo de los primeros señala la apelación, revocación y reposición.

2) **Por la identidad y diversidad del juzgador o entre el órgano que dictó la resolución impugnada y el que decidirá la impugnación.** Desde este punto de vista, los medios de impugnación se clasifican en verticales y horizontales. Así pues, se pueden enumerar sus características:

- **Verticales:** Se presentan cuando el Tribunal que debe resolver la impugnación (*tribunal ad quem*) es diverso del juzgador que emitió la resolución recurrida (*juez a quo*). En este tipo de recursos se presentan dos juzgadores diversos, el que conoce y resuelve el recurso, por regla general es un órgano superior jerárquicamente, y el que realizó el acto o la resolución impugnada. También se les llama devolutivos, ya que se considera que por su interposición se devuelve la jurisdicción al superior jerárquico, el cual ha delegado en el inferior, como ejemplos se pueden citar los recursos de apelación, de queja, apelación extraordinaria, etc.
- **Horizontales:** En este tipo de medios de impugnación conoce el mismo juzgador que dictó la resolución combatida, o sea, hay identidad entre el juez que resolvió y el que conoce del medio de impugnación. También reciben el nombre de no devolutivos o remedios, ya que permiten al juez que dictó la resolución recurrida enmendar los errores que hubiera cometido. Ejemplos de este tipo son los recursos de revocación y de reposición.

3) **Por los poderes atribuidos al tribunal que debe resolver la impugnación.** En este caso los medios de impugnación se clasifican en tres tipos:

- **De anulación:** Por medio de estos, el tribunal que conoce de la impugnación sólo puede decidir sobre la nulidad o la validez de la resolución o del procedimiento recurrido, estos pierden eficacia jurídica y ocasiona que el juez *a quo* dicte una nueva resolución o, a instancia de la parte interesada, realice un nuevo procedimiento.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

543

Ejemplos típicos son el incidente de nulidad de actuaciones y la apelación extraordinaria;

- **De control:** En este caso el tribunal *ad quem* se limita a resolver sobre la aplicación de la resolución recurrida, o sea, a resolver si dicha resolución debe o no aplicarse, si debe o no quedar subsistente, *v. gr.* recurso de queja; y
- **De sustitución:** En este tipo de medio el tribunal *ad quem* se coloca en situación similar a la del juez a *quo*, lo sustituye, con lo cual puede modificar, confirmar o revocar la resolución recurrida. Por lo que la nueva resolución puede sustituir, total o parcialmente a la resolución impugnada. Son ejemplo, los recursos de revocación, reposición y apelación.⁸

2. Concepto de recurso

El vocablo recurso proviene del latín *recursos*, que significa “camino de vuelta”, “de regreso a”, “retorno”. Al igual que los medios de impugnación, analizaremos primero lo que establece la doctrina, para así poder aplicarlo a los instituidos por la ley de materia.

Al respecto, Fix-Zamudio considera que recurso “es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada”.⁹ Asimismo, el autor citado aclara que a pesar de que un sector importante de los tratadistas de derecho procesal, consideran que los medios de impugnación que se interponen ante el mismo juez de la causa deben considerarse como remedios procesales, los códigos mexicanos lo identifican como recursos (*v. gr.* recurso de revocación, artículos 227-230 *Código Federal de Procedimientos Civiles*; 412, 413, del *Código Federal de Procedimientos Penales*).

Por otra parte, Ovalle Favela señala que los recursos “se caracterizan por ser medios de impugnación que se plantean y resuelven dentro del mismo

⁸ Ovalle Favela, *op. cit.*, pp. 228-230.

⁹ Fix-Zamudio, *Diccionario Jurídico Mexicano*, pp. 2702-2703.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

544

proceso; combaten resoluciones dictadas en el curso de éste o bien, impugnan la sentencia definitiva cuando todavía es firme”. No inician un nuevo proceso, sino sólo continúan el que ya existe, llevándolo a una nueva instancia, a un nuevo grado de conocimiento; no plantean un nuevo litigio ni establecen una nueva relación procesal; solo implican la revisión, el nuevo examen de la resolución recurrida. Las partes, el conflicto y la relación procesal siguen siendo los mismos.

El entonces *Código Federal Electoral* definió a los recursos como “aquellos medios de impugnación con que cuentan las personas legitimadas por este código, tendentes a lograr la revocación o la modificación de las resoluciones dictadas por los organismos electorales, en los términos del presente libro”.¹⁰

3. Objeto de los medios de impugnación electoral



Leonel Castillo, quien fuera magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹¹ esgrime que son tres los objetos fundamentales que se persiguen con el sistema de medios de impugnación, como lo consigna la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, segundo párrafo, fracción IV, que consisten en:

1. Garantizar la sujeción de los actos y resoluciones de las autoridades electorales a los principios de constitucionalidad y de legalidad;
2. La definitividad de las distintas etapas de los procesos electorales, y
3. Garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, de votar, ser votado y de asociación.

Los objetos mencionados se encuentran recogidos por el artículo 3 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. En este precepto de la ley secundaria se hace énfasis sobre la satisfacción del primero de los objetos, al reiterarlo en forma individualizada para algunos medios de impugnación, ya que al referirse al recurso de apelación, al juicio de

¹⁰ Artículo 312 del *Código Federal Electoral*.

¹¹ Página de internet, http://www.trife.org.mx/sem_int/lcg.html, p. 4.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

545

inconformidad y al recurso de reconsideración, agrega que los mismos, tienen como finalidad garantizar la constitucionalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal. En el mismo sentido, sucede al citar el juicio de revisión constitucional electoral, sólo que referido a los actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas.

Si dentro de los objetos del sistema de medios de impugnación electoral está el de garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, de esto se sigue que el Tribunal Electoral tiene facultades para revocar o modificar tales actos o resoluciones cuando resulten contrarios a alguna norma constitucional o legal.

A. Fundamento constitucional y legal de los medios de impugnación en materia electoral

La base de la fundamentación jurídica del sistema de medios de impugnación en materia electoral es la siguiente:

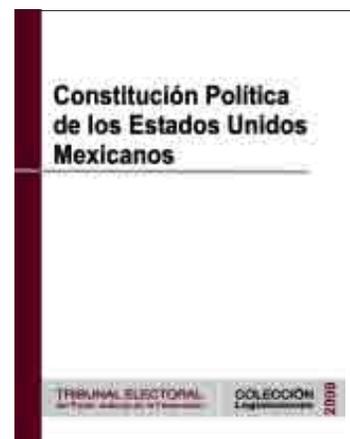
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 41

“...

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.”



LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

546

“Artículo 60

El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.”

“Artículo 94

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

547

términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepciones secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

548

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

“Artículo 99

El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

549

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

550

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

551

por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del Tribunal registrará sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.”

“Artículo 105, fracción II

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”.

“Artículo 116

El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

552

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:

I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección;

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya pobla-

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

553

ción no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones la V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

554

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo;

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

555

su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

556

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

De los dispositivos anteriormente mencionados se desprende, por una parte, en el artículo 41, fracción IV constitucional, que la principal finalidad de la existencia de un sistema de medios de impugnación se traduce en garantizar que los actos y resoluciones electorales invariablemente se sujeten a los principios de legalidad y constitucionalidad, buscando en todo momento la defensa de los derechos políticos electorales de los ciudadanos y asegurar mayor certeza y definitividad a las etapas del proceso electoral, mediante el ejercicio de las facultades del Tribunal Electoral, y que tienden a dar una mayor seguridad al gobernado y otorgan una instancia plenamente jurisdiccional para dirimir las controversias de carácter electoral.

Asimismo, se establece que, en ningún caso, dadas las circunstancias de los tiempos electorales, la presentación de un juicio o un recurso pretendiendo impugnar el resultado o el desarrollo de un proceso electoral pueda suspender los efectos de la resolución impugnado, ello con el fin de evitarse la existencia de medidas dilatorias tendentes a evitar la integración de un ciudadano electoral al ejercicio del mandato electoral.

En el artículo 60 constitucional se están fundando dos medios de impugnación electoral, a saber: el juicio de inconformidad promovido ante las Salas Regionales y el recurso de reconsideración, respecto a las resoluciones que dicten las Salas Regionales precisamente en los juicios de inconformidad. En cuanto a lo concerniente al artículo 94 y 99 constitucional, se contempla la integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, estableciéndose la organización y funcionamiento de dicho tribunal, que en sus fracciones I a la IX, del propio artículo 99, señala las impugnaciones que le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable.

El artículo 105, fracción II constitucional, es el que contempla el medio de control constitucional abstracto, denominado acción de inconstitucionalidad, la cual conocerá exclusivamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando exista contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

557

2. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en sus artículos: 184, 185, 186, 187, 189, 191, fracciones II, XVII, XIX y XX, 192, 193, 195, 197, fracciones II, III, X, XI, 199, fracciones I a XV, 201, 202, 204, 229, 230, 232 a 235, 236 y 237, los cuales, esencialmente disponen lo siguiente:

Artículo 184.- Que considera, con excepción de la acción de inconstitucionalidad de leyes, facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, al Tribunal Electoral, con base en el artículo 99 Constitucional, como el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Artículo 185.- Que ordena que las sesiones de resolución jurisdiccional del tribunal deban ser públicas.

Artículo 186.- Que lista en 9 fracciones la Competencia del Tribunal Electoral.

Artículo 187.- Que establece el *quórum*, la obtención de votar de algún Magistrado el proyecto de resolución respectiva y la posibilidad de emitir voto particular.

Artículo 189.- Que señala las atribuciones de la Sala Superior, y en sus fracciones I a la IV inclusive determina los aspectos netamente jurisdiccionales.

Artículo 191.- Que indica las atribuciones del Presidente del Tribunal Electoral, algunas de ellas en específico son relacionadas con el aspecto jurisdiccional, por ejemplo las fracciones:

III. Para conducir las sesiones de la Sala Superior y conservar el orden durante las mismas, pudiendo, en su caso, pedir el desalojo de la sala y continuar la sesión en privado.

XVII. Turnar a los Magistrados Electorales de la Sala Superior, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Interno del Tribunal, los expedientes para que formulen los proyectos de resolución.

XIX. Requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral, de las autoridades federales; estatales o municipales, de los partidos políticos, agrupaciones u organizaciones políticas o de particulares, pueda servir para la sustracción o resolución de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes.

XX. Ordenar, en caso extraordinario, que se realice alguna diligencia o se desahogue o perfeccione alguna prueba, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

558

Artículo 192.- Que indica que, en caso de elecciones extraordinarias, la Sala Regional respectiva, se instalará con el máximo de personal indispensables, durante los plazos necesarios, a fin de resolver las impugnaciones que pudieron surgir durante las mismas.

Artículo 193.- Que indica cómo sesionarán las salas del tribunal.

Artículo 195.- Que señala en sus tres primeras fracciones las atribuciones jurisdiccionales de las Salas Regionales del Tribunal.

Artículo 197.- Que señala las atribuciones de los Presidentes de las Salas Regionales, algunos de los cuales en fracciones distintas, se refieren al área jurisdiccional, tales son:

II. Presidir la Sala, dirigir los debates y conservar el orden durante los mismos; cuando los asistentes no guarden la compostura debida, podrán ordenar el desalojo de la Sala y la continuación de la sesión en privado.

III. Turnar los asuntos entre los magistrados que integren la Sala.

...

X. Requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral, de las autoridades federales, estatales o municipales, de los partidos políticos o de particulares, pueda servir para la sustanciación o resolución de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes.

XI. Ordenar, en casos extraordinarios, que se realice alguna diligencia o se desahogue o perfeccione alguna prueba, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes;

Artículo 199.- Que es básico para el trabajo jurisdiccional de los magistrados electorales, por lo que se transcribe textualmente de la siguiente manera:

“Son atribuciones de los magistrados electorales las siguientes:

I. Concurrir, participar y votar, cuando corresponda, en las sesiones públicas y reuniones internas a las que sean convocados por el presidente del Tribunal o los presidentes de Sala;

II. Integrar las Salas para resolver colegiadamente los asuntos de su competencia;

III. Formular los proyectos de sentencias que recaigan a los expedientes que les sean turnados para tal efecto;

IV. Exponer en sesión pública, personalmente o por conducto de un secretario, sus proyectos de sentencia, señalando las consideraciones jurídicas y los preceptos en que se funden;

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

559

V. Discutir y votar los proyectos de sentencia que sean sometidos a su consideración en las sesiones públicas;

VI. Realizar los engrases de los fallos aprobados por la Sala, cuando sean designados para tales efectos;

VII. Admitir los medios de impugnación y los escritos de terceros interesados o coadyuvantes, en los términos que señale la ley de la materia;

VIII. Someter a la Sala de su adscripción los proyectos de sentencia de desecamiento cuando las impugnaciones sean notoriamente improcedentes o evidentemente frívolas, en los términos de la ley de la materia;

IX. Someter a la Sala de su adscripción los proyectos de sentencia relativos a tener por no interpuestas las impugnaciones o por no presentados los escritos cuando no reúnan los requisitos que señalen las leyes aplicables;

X. Someter a la Sala de su adscripción las resoluciones que ordenen archivar como asuntos total y definitivamente concluidos las impugnaciones que encuadren en estos supuestos, de conformidad con las leyes aplicables;

XI. Someter a consideración de la Sala respectiva, cuando proceda, la acumulación de las impugnaciones así como la procedencia de la conexidad, en los términos de las leyes aplicables;

XII. Formular los requerimientos ordinarios necesarios para la integración de los expedientes en los términos de la legislación aplicable, y requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral, de las autoridades federales, estatales o municipales, de los partidos políticos o de particulares, pueda servir para la sustanciación de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos, de conformidad con lo señalado en las leyes aplicables;

XIII. Girar exhortos a los juzgados federales o estatales encomendándoles la realización de alguna diligencia en el ámbito de su competencia, o efectuar por sí mismos las que deban practicarse fuera de las oficinas de la Sala;

XIV. Participar en los programas de capacitación institucionales y del Centro de Capacitación Judicial Electoral; y

XV. Las demás que les señalen las leyes o el Reglamento Interno del Tribunal o las que sean necesarias para el correcto funcionamiento del Tribunal.

Cada magistrado de la Sala Superior y de las Salas Regionales contará permanentemente con el apoyo de los secretarios instructores y de estudio y cuenta que sean necesarios para el desahogo de los asuntos de su competencia.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

560

Artículo 201.- Que anuncia las atribuciones del Secretario General de Acuerdos.

Artículo 202.- Que anuncia las tareas de Subsecretario General de Acuerdos.

Artículo 204.- Que anuncia las atribuciones de los Secretarios Generales de las Salas Regionales.

Artículo 229.- Para las diligencias y actuaciones.

Artículo 230.- Del archivo Jurisdiccional.

Artículos 232 a 235.- Referente a la Jurisprudencia.

Artículos 236 y 237.- De las denuncias de contradicción de tesis del Tribunal Electoral.

3. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), siendo el instrumento adjetivo básico de trabajo para la función jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (En dicho ordenamiento se establece el procedimiento de cada uno de los medios de impugnación electoral federal que conoce y resuelve el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo en ciertos casos, respecto al recurso de revisión).

4. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (Cofipe), el que, en sus 272 artículos y transitorios, resultan básico en todo su texto, toda vez que se contiene al aspecto sustantivo de aplicación del área jurisdiccional.

5. El Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, como todo reglamento, regula en los detalles técnicos las normas específicas de la ley, en este caso de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

6. La Jurisprudencia del propio Tribunal como fuente formal del Derecho Procesal Electoral y obligatoria para todas las autoridades electorales del país.

Es demás relevante señalar que, de acuerdo con la propia normatividad electoral, los criterios interpretativos de la ley son: 1) gramatical, 2) sistemático y 3) funcional. A falta de disposición expresa se deben aplicar los principios generales del derecho, y muy particularmente los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, como principios rectores de la vida electoral del país, según el artículo 41 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

561

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en su artículo 3° señala cuáles son los juicios y recursos en materia electoral, éstos son:

- a) Recurso de revisión
- b) Recurso de apelación
- c) Recurso de reconsideración
- d) Juicio de inconformidad
- e) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- f) El juicio de revisión constitucional electoral,
- g) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Debe señalarse que en nuestro estudio individualizado y crítico, voluntariamente omitiremos profundizar en lo relativo al juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, pues este no puede ser considerado un medio de impugnación en materia electoral, ya que si bien es cierto la propia ley lo cataloga como tal, también lo es que su resolución no afecte de modo alguno el desarrollo del proceso electoral o la constitucionalidad o no de una determinación electoral, por lo que más bien su naturaleza es contenciosa laboral.

B. Reglas comunes

Las reglas comunes son de capital importancia, porque a falta de disposición específica en el título relativo a cada medio de impugnación, resultan aplicables para el trámite, sustanciación y resolución de cualquiera de ellos, según lo determina el artículo 6, apartado 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (arts. 6 al 32 de la LGSMIME).

Requisitos de los medios de Impugnación

1. Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnado, debiendo cumplir con los requisitos siguientes:

- a) Hacer constar el nombre del actor;
- b) Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir;
- c) Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente;

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

562

- d) Identificar el acto o resolución impugnada y la autoridad responsable del mismo;
- e) Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causen el acto o resolución impugnada y los preceptos presuntamente violados;
- f) Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y estas no le hubieren sido entregadas, y
- g) Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.

2. Cuando la violación reclamada verse exclusivamente sobre puntos de derecho, no será necesario cumplir con el requisito previsto en el inciso f) del párrafo anterior.

3. Cuando el medio de impugnación no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente, incumpla cualquiera de los requisitos previstos por los incisos a) o g) del Párrafo 1 de este artículo, resulte evidentemente frívolo o cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del presente ordenamiento, se desechará de plano. También operará el desechamiento a que se refiere este párrafo, cuando no existan hechos y agravios expuestos o habiéndose señalado sólo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno.

Plazos (arts. 7 y 8 de la LGSMIME)

- 1. Durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, éstos se considerarán de veinticuatro horas.
- 2. Cuando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley.
- 3. Los medios de impugnación previstos en esta ley deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable,

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

563

salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento.

Improcedencia. Los medios de impugnación en materia electoral federal serán improcedentes en los siguientes casos:

- a) Cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales;
- b) Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones: que no afecten el interés jurídico del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable; que se hubiesen consentido expresamente, entendiéndose por éstos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en esta ley;
- c) Que el promovente carezca de legitimación en los términos de la presente ley;
- d) Que no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes federales o locales, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales y en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado, y
- e) Cuando en un mismo escrito se pretenda impugnar más de una elección, salvo los casos señalados en los párrafos 2 y 3 del artículo 52 del presente ordenamiento (art. 10 LGSMIME).

Legitimación y Personería (art. 13). La presentación de los medios de impugnación corresponde a:

- a) Los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos:
 - I. Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado. En este caso, sólo podrán actuar ante el órgano en el cual estén acreditados;
 - II. Los miembros de los comités nacionales, estatales, distritales, municipales, o sus equivalentes, según corresponda. En este caso, deberán acreditar su personería con el nombramiento hecho de acuerdo con los estatutos del partido, y
 - III. Los que tengan facultades de representación conforme a sus estatutos o mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido facultados para ello.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

564

- b) Los ciudadanos y los candidatos por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna. Los candidatos deberán acompañar el original o copia certificada del documento en el que conste su registro, y
- c) Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos, de conformidad con los estatutos respectivos o en los términos de la legislación electoral o civil aplicable.

Trámite (arts. 17 y 18)

1. La autoridad que reciba un medio de impugnación, en contra de un acto emitido o resolución dictada por ella, bajo su más estricta responsabilidad y de inmediato, deberá:

- a) Por la vía más expedita, dar aviso de su presentación al órgano competente del Instituto o a la Sala del Tribunal Electoral, precisando: actor, acto o resolución impugnado, fecha y hora exactas de su recepción, y
- b) Hacerlo del conocimiento público mediante cédula que durante un plazo de setenta y dos horas se fije en los estrados respectivos o por cualquier otro procedimiento que garantice fehacientemente la publicidad del escrito.

2. Cuando algún órgano del Instituto reciba un medio de impugnación por el cual se pretenda combatir un acto o resolución que no le es propio, lo remitirá de inmediato, sin trámite adicional alguno, al órgano del Instituto o a la Sala del Tribunal Electoral competente para tramitarlo.

[...]

4. Dentro del plazo a que se refiere el inciso b) del párrafo 1 de este artículo, los terceros interesados podrán comparecer mediante los escritos que consideren pertinentes, mismos que deberán cumplir los requisitos siguientes:

- a) Presentarse ante la autoridad responsable del acto o resolución impugnada;
- b) Hacer constar el nombre del tercero interesado;
- c) Señalar domicilio para recibir notificaciones;
- d) Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del compareciente, de conformidad con lo previsto en el párrafo 1 del artículo 13 de este ordenamiento;

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

565

- e) Precisar la razón del interés jurídico en que se funden y las pretensiones concretas del compareciente;
- f) Ofrecer y aportar las pruebas dentro del plazo a que se refiere el inciso b) del párrafo 1 de este artículo; mencionar en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dicho plazo; y solicitar las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas, y
- g) Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del compareciente.

5. El incumplimiento de cualquiera de los requisitos previstos por los incisos a), b), e) y g) del párrafo anterior, será causa para tener por no presentado el escrito correspondiente.

6. Cuando la controversia verse exclusivamente sobre puntos de derecho, no será necesario cumplir con el requisito previsto en el inciso f) del párrafo 4 de este artículo.

A. Dentro de las veinticuatro horas siguientes al vencimiento del plazo a que se refiere el inciso b) del párrafo 1 del artículo anterior, la autoridad responsable del acto o resolución impugnada deberá remitir al órgano competente del Instituto o a la Sala del Tribunal Electoral, lo siguiente:

- a) El escrito original mediante el cual se presenta el medio de impugnación, las pruebas y la demás documentación que se hayan acompañado al mismo;
- b) La copia del documento en que conste el acto o resolución impugnada y la demás documentación relacionada y pertinente que obre en su poder;
- c) En su caso, los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes, las pruebas y la demás documentación que se haya acompañado a los mismos;
- d) En los juicios de inconformidad, el expediente completo con todas las actas y las hojas de incidentes levantadas por la autoridad electoral, así como los escritos de incidentes y de protesta que se hubieren presentado, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la presente ley;
- e) El informe circunstanciado, y
- f) Cualquier otro documento que estime necesario para la resolución del asunto.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

566

B. El informe circunstanciado que debe rendir la autoridad responsable, por lo menos deberá contener:

- a) En su caso, la mención de si el promovente o el compareciente, tienen reconocida su personería;
- b) Los motivos y fundamentos jurídicos que considere pertinentes para sostener la constitucionalidad o legalidad del acto o resolución impugnado, y
- c) La firma del funcionario que lo rinde.

Sustanciación (art. 19 al 21). 1. La Sala competente del Tribunal Electoral realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación de los expedientes, de acuerdo con lo siguiente:

- a) El presidente de la Sala turnará de inmediato el expediente recibido a un magistrado electoral, quien tendrá la obligación de revisar que el escrito del medio de impugnación reúna todos los requisitos señalados en el párrafo 1 del artículo 9 de este ordenamiento;
- b) El magistrado electoral propondrá a la Sala el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación, cuando se dé alguno de los supuestos previstos en el párrafo 3 del artículo 9 o se acredite cualquiera de las causales de notoria improcedencia señaladas en el párrafo I del artículo 10 de esta ley. Asimismo, cuando el promovente incumpla los requisitos señalados en los incisos c) y d) del párrafo 1 del artículo 9, y éstos no se puedan deducir de los elementos que obren en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación si no se cumple con el mismo, dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;
- c) En cuanto al informe circunstanciado, si la autoridad no lo envía dentro del plazo señalado en el párrafo 1 del artículo 18 de esta ley, el medio de impugnación se resolverá con los elementos que obren en autos y se tendrán como presuntivamente ciertos los hechos constitutivos de la violación reclamada, salvo prueba en contrario; lo anterior, sin perjuicio de la sanción que deba ser impuesta de conformidad con el presente ordenamiento y las leyes aplicables;
- d) El magistrado electoral, en el proyecto de sentencia del medio de impugnación que corresponda, propondrá a la Sala tener por no

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

567

presentado el escrito del tercero interesado, cuando se presente en forma extemporánea o se den los supuestos previstos en el párrafo 5 del artículo 17 de este ordenamiento. Asimismo, cuando el compareciente incumpla el requisito señalado en el inciso d) del párrafo 4 del artículo citado, y éste no se pueda deducir de los elementos que obren en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de que no se tomará en cuenta el escrito al momento de resolver si no se cumple con el mismo dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;

- e) Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos establecidos por este ordenamiento, el magistrado electoral dictará el auto de admisión que corresponda; una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia. En estos casos, se ordenará fijar copia de los autos respectivos en los estrados, y
- f) Cerrada la instrucción, el magistrado electoral procederá a formular el proyecto de sentencia de sobreseimiento o de fondo, según sea el caso, y lo someterá a la consideración de la Sala.

1. Si la autoridad responsable incumple con la obligación prevista en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 17, u omite enviar cualquiera de los documentos a que se refiere el párrafo 1 del artículo 18, ambos de esta ley, se requerirá de inmediato su cumplimiento o remisión fijando un plazo de veinticuatro horas para tal efecto, bajo apercibimiento que de no cumplir o no enviar oportunamente los documentos respectivos, se estará a lo siguiente:

- a) El presidente de la Sala competente del Tribunal Electoral tomará las medidas necesarias para su cumplimiento, aplicando, en su caso, el medio de apremio que juzgue pertinente, y
- b) En el caso del recurso de revisión, el órgano competente del Instituto deberá aplicar la sanción correspondiente en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. El Secretario del órgano del Instituto o el Presidente de la Sala del Tribunal, en los asuntos de su competencia, podrán requerir a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los partidos políticos, candidatos, agrupaciones, organizaciones políticas y particulares, cualquier elemento o documentación que obrando en su poder, pueda servir para la sustanciación

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

568

y resolución de los medios de impugnación. Asimismo, en casos extraordinarios, podrán ordenar que se realice alguna diligencia o que una prueba se perfeccione o desahogue, siempre que ello no signifique una dilación que haga jurídica o materialmente irreparable la violación reclamada, o sea un obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos, de conformidad con lo señalado en las leyes aplicables.

Resoluciones (art. 22). Las resoluciones o sentencias que pronuncie el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberán hacerse constar por escrito y contendrán:

- a) La fecha, el lugar y el órgano o Sala que la dicta;
- b) El resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos;
- c) En su caso, el análisis de los agravios así como el examen y valoración de las pruebas que resulten pertinentes;
- d) Los fundamentos jurídicos;
- e) Los puntos resolutivos, y
- f) En su caso, el plazo para su cumplimiento

C. Recurso de revisión

Como se observó anteriormente, los medios de impugnación en materia electoral se pueden clasificar en administrativos y jurisdiccionales, dependiendo de la naturaleza del órgano competente para conocerlos y resolverlos. Es así, que el recurso de revisión es el único que se puede considerar como administrativo, por lo que procederemos a referirnos a sus características especiales.

Concepto. Es el medio de defensa que los partidos políticos pueden interponer, tanto durante el año del proceso electoral como durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales, en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo o de los órganos colegiados distritales o locales del Instituto Federal Electoral, cuando no sean de vigilancia.

Naturaleza Jurídica. Si buscamos el significado gramatical del vocablo revisión, encontraremos que de acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*,¹² es la acción de revisar, y revisar implica ver con atención y cuidado, someter una cosa a nuevo examen para corregirla, enmendarla o repararla.

¹² Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima primera edición, España, 1992, p. 1272.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

569

Por cuanto hace a la definición del vocablo recurso, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en su diccionario jurídico, define al recurso como “el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada”.¹³

El recurso de revisión, lo podríamos catalogar como un recurso ordinario, vertical, intermedio y administrativo. Ordinario porque se utilizan para combatir la generalidad de las resoluciones; vertical, ya que el órgano que resuelve la impugnación es diferente del juzgador que dictó la resolución combatida, que además generalmente es un órgano de superior jerarquía; intermedio, toda vez que cabe la posibilidad de impugnar el acto o la resolución que dio origen al recurso, por lo que su fin será el desechamiento o el fallo de otro recurso, y administrativo, porque se sigue ante autoridades administrativas, para inconformarse o impugnar un acto o una resolución, mediante un procedimiento en el que esta misma autoridad o la jerárquicamente superior emite una nueva resolución.

Procedencia

1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y dentro de un proceso electoral exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, el recurso de revisión procederá para impugnar los actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, y que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia.
2. Durante el proceso electoral, en la etapa de resultados y declaraciones de las elecciones, los actos o resoluciones de los órganos del Instituto validez que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo, serán resueltos por la Junta Ejecutiva o el Consejo del Insti-

¹³ Fix-Zamudio, Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1989, p. 203.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

570

tuto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnada.

3. Sólo procederá el recurso de revisión, cuando reuniendo los requisitos que señala esta ley, lo interponga un partido político a través de sus representantes legítimos.

Competencia. Conforme a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los órganos competentes para resolver el recurso de revisión son:

1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, es competente para resolver el recurso de revisión la Junta Ejecutiva jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnada.
2. Durante el proceso electoral, es competente para resolver el recurso de revisión la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnada.
3. Los recursos de revisión que se interpongan en contra de actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo serán resueltos por la Junta General Ejecutiva. En estos casos, el Presidente designará al funcionario que deba suplir al Secretario para sustanciar el expediente y presentar el proyecto de resolución al órgano colegiado.

Legitimación. El presente medio de impugnación, podrá ser interpuesto por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos (art. 35, párrafo 3, de la LGSMIME).

Plazos. Deberán de interponerse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o la resolución que se recurra (art. 8 LGSMIME).

Todos los recursos de revisión interpuestos dentro de los cinco días anteriores al día de la elección, serán enviados a la sala competente del Tribunal Electoral, para que sean resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación, en dado caso será el promovente el que deberá señalar la conexidad de la causa; en el caso de que dichos recursos no guarden relación con algún juicio de inconformidad serán archivados como asuntos definitivamente concluidos. Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión tendrán como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnada.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

571

Trámite y Sustanciación. Recibido un recurso de revisión por el órgano del Instituto competente para resolver, se aplicarán las reglas siguientes, de conformidad con el artículo 37 de LGSMIME:

- a) El Presidente lo turnará al Secretario para que certifique que se cumplió con lo establecido en los artículos 8 y 9 de la ley;
- b) El Secretario del órgano desechará de plano el medio de impugnación, cuando se presente cualquiera de los supuestos previstos en el párrafo 3 del artículo 9 o se acredite alguna de las causales de notoria improcedencia señaladas en el párrafo 1 del artículo 10, ambos de esta ley. Cuando el promovente incumpla los requisitos señalados en los incisos c) y d) del párrafo 1 del artículo 9, y no sea posible deducirlos de los elementos que obran en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación, si no se cumple con el mismo dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;
- c) El Secretario del órgano, en el proyecto de resolución, tendrá por no presentado el escrito del tercero interesado cuando se presente en forma extemporánea o se den los supuestos previstos en el párrafo 5 del artículo 17 de este ordenamiento. Cuando el compareciente incumpla el requisito señalado en el inciso d) del párrafo 4 del artículo citado, y no sea posible deducirlo de los elementos que obran en autos, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de que no se tomará en cuenta el escrito al momento de resolver, si no se cumple con el mismo dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;
- d) En cuanto al informe circunstanciado, si la autoridad responsable no lo envía en los términos precisados en el párrafo 1 del artículo 18 de esta ley, se resolverá con los elementos que obren en autos, sin perjuicio de la sanción que deba ser impuesta de conformidad con las leyes aplicables;
- e) Si se ha cumplido con todos los requisitos, el Secretario procederá a formular el proyecto de resolución, mismo que será sometido al órgano local que corresponda en un plazo no mayor de ocho días contados a partir de la recepción de la documentación respectiva.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

572

Los recursos de revisión que sean de la competencia de la Junta General Ejecutiva o del Consejo General, según corresponda, deberán resolverse en la siguiente sesión ordinaria que celebre posterior a su recepción, siempre y cuando se hubiesen recibido con la suficiente antelación para su sustanciación. La resolución del recurso de revisión deberá dictarse en la sesión en la que se presente el proyecto. La resolución de los recursos de revisión se aprobará por el voto de la mayoría de los miembros presentes; de ser necesario, el Secretario engrosará la resolución en los términos que determine el propio órgano;

- f) Si el órgano del Instituto remitente omitió algún requisito, el Secretario del órgano competente para resolver requerirá la complementación del o los requisitos omitidos, procurando que se resuelva en el término del inciso anterior. En todo caso, deberá resolverse, con los elementos con que se cuente, en un plazo no mayor a doce días contados a partir de la recepción del recurso;
 - g) En casos extraordinarios, el proyecto de resolución de un recurso de revisión que se presente en una sesión podrá retirarse para su análisis. En este supuesto, se resolverá en un plazo no mayor de cuatro días contados a partir del de su diferimiento, y
 - h) Todos los recursos de revisión interpuestos dentro de los cinco días anteriores al de la elección, serán enviados a la Sala competente del Tribunal Electoral, para que sean resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación. El promovente deberá señalar la conexidad de la causa. Cuando los recursos a que se refiere este inciso no guarden relación con algún juicio de inconformidad serán archivados como asuntos definitivamente concluidos.
2. La no aportación de las pruebas ofrecidas no será causa de desechamiento del recurso de revisión o del escrito del tercero interesado. En este caso, se resolverá con los elementos que obren en autos.
- **Resoluciones.** Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión tendrán como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnada (artículo 38).

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

D. Recurso de apelación

573

Concepto y naturaleza jurídica

Alfonsina Berta Navarro Hidalgo define al recurso de apelación como

...un medio de impugnación jurisdiccional que, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, interponen los partidos políticos, las agrupaciones políticas con registro, las agrupaciones de ciudadanos y las personas físicas o morales, según lo disponga en cada caso la ley, a fin de impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral no impugnables a través del recurso de revisión, del juicio de inconformidad o del recurso de reconsideración, así como el informe de las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, y la determinación y aplicación de sanciones realizadas por el Consejo General del propio Instituto.¹⁴

Leonel Castillo González señala que,

...la definición anterior pone de manifiesto que el llamado recurso de apelación en materia electoral, no goza de la naturaleza jurídica de los recursos, porque es un proceso impugnativo respecto de un litigio que se plantea por vez primera ante un órgano jurisdiccional, ya que previamente a su interposición no existe proceso jurisdiccional alguno, ni sirve para impugnar actos o resoluciones de esta naturaleza, sino de carácter administrativo, como son los emitidos por el Instituto Federal Electoral; y aún cuando la resolución impugnada sea la de un recurso de revisión, éste no puede considerarse como primera instancia con relación a la apelación, porque allá no se ejerció la función jurisdiccional.¹⁵

¹⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Antología de la Reunión de Trabajo de los Magistrados Electorales con la Misión de Expertos de las Naciones Unidas. Recurso de Apelación*. Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, p. 3.

¹⁵ Castillo González, Leonel, *Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral*, Conferencia intitulada "Control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales", México, 1999, p. 20.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

574

Por tanto, la naturaleza de dicho recurso es la de un juicio contencioso administrativo electoral de anulación, a través del cual se ejerce el control de constitucionalidad y legalidad del conjunto de actos y resoluciones prescritos por la ley.¹⁶

Flavio Galván Rivera sostiene que

...este medio de impugnación, previamente a su interposición, no existe proceso alguno, entendido éste en su estricta acepción material y tampoco es procedente contra actos o resoluciones jurisdiccionales, sino de carácter administrativo, por tanto, mal se le puede

naturalizar como recurso procesal electoral. Ante esta conclusión inicial cabe preguntar ¿cuál es la auténtica naturaleza jurídica de la apelación electoral?, la respuesta es clara, se trata de un genuino juicio o proceso de nulidad, a través del cual se pretende garantizar que los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral se ajusten a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad.¹⁷



Cabe señalar que el legislador, al regular el recurso de apelación, no hizo alusión literal alguna a la anulación del acto o resolución objeto de impugnación únicamente previo su posible confirmación, modificación o revocación; a pesar de ello, es conveniente precisar que, en su estricta connotación jurídica, la pretendida modificación equivale jurídicamente a purgar los vicios de legalidad que afectaban al acto o resolución impugnado, procediendo a su inmediata convalidación.¹⁸

Dicho medio de impugnación tiene su fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y los artículos 40 al 48, Título Tercero del Libro Segundo de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ Galván Rivera, *op. cit.*, p. 294.

¹⁸ *Ídem.*

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

575

Procedencia. Leonel Castillo González expone que en el recurso de apelación se pueden impugnar de conformidad con los artículos 40, 41 y 42 la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en los siguientes casos:

a) Fuera de proceso electoral federal.

1. Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión.
2. Los actos o resoluciones del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables en revisión y causen perjuicio político o agrupación política con registro.
3. El informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, sobre las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, respecto a los ciudadanos incluidos o excluidos indebidamente, cuando hubieren señalado hechos concretos, individualizados y debidamente acreditados.

Cuando se impugne dicho informe el recurso debe interponerse dentro de los tres días siguientes al que se dé a conocer el informe, y acreditarse que se hicieron valer, en tiempo y forma, las observaciones sobre los ciudadanos incluidos o excluidos indebidamente de las listas nominales de electores.

b) Durante la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones. Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión en los que se impugnen actos o resoluciones de los órganos del instituto, que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, y que no puedan recurrirse en inconformidad o reconsideración, ni guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo.

c) En cualquier tiempo. La determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral. La enumeración de los casos en que procede el recurso de apelación no debe entenderse en forma limitativa, sino enunciativa, a fin de cumplir con el imperativo de someter al control jurisdiccional todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales, por lo que son impugnables todos los actos y resoluciones de carácter definitivo, emitidos por el Instituto Federal Electoral que lesionen los intereses jurídicos de los sujetos que legitima la ley, y que no sean

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

576

controvertibles a través de cualquier otro medio de impugnación, esto es, que el medio de impugnación procedente a falta de otro específico es el de apelación, siempre y cuando lo promuevan personas legitimadas que aleguen la afectación de sus intereses jurídicos, en cuyo concepto no sólo caben los derechos subjetivos, sino también los llamados intereses legítimos en el derecho administrativo y los intereses difusos.¹⁹

Competencia. La competencia recae en la Sala Superior en el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales; y durante el proceso electoral federal, será competente la Sala Regional del Tribunal electoral, que



ejercer su jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya realizado el acto o resolución impugnada por los órganos del Instituto, y será competente la Sala Superior cuando se combatan actos o resoluciones del Consejero Presidente del Consejo General del Instituto, de la Junta General Ejecutiva, así como los informes que rindan la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores.

Legitimación. Los Sujetos Legitimados, para promover dicho medio de impugnación son:

- a) Los partidos políticos
- b) Las agrupaciones políticas con registro
- c) Los ciudadanos, por su propio derecho.
- d) Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos.
- e) Las personas físicas o morales.

Plazo. El plazo general es de cuatro días, y el de tres días para el caso de que se interponga contra el informe relativo a las observaciones hechas a la lista nominal de electores.

¹⁹ Castillo González, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

577

Trámite y sustanciación del recurso. Este medio de impugnación seguirá los pasos de las reglas comunes aplicables a los medios de impugnación en materia electoral. Siguiendo las etapas propuestas por Flavio Galván Rivera,²⁰ dividiremos al procedimiento en dos etapas, a saber:

Etapas de instrucción: De la etapa de instrucción, cuando el acto impugnado sea una determinación o aplicación de sanciones electorales, la Sala del conocimiento podrá citar a las partes para celebrar audiencia, a fin de desahogar en su presencia los medios probatorios que por su naturaleza así lo amerite, independientemente de que hubieren sido ofrecidas por ellas o recabadas por el propio juzgador. La audiencia se realizará previamente señalada por la Sala, asistan o no las partes, ya sea por sí mismas o por conducto del representante autorizado (artículo 46.3 de la ley).

Etapas de juicio. Los recursos de apelación interpuestos dentro de los cinco días anteriores al de la elección, serán resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación, debiendo señalar el promovente la conexidad de la causa. Cuando los recursos no guarden relación con los juicios de inconformidad, serán archivados como asuntos total y definitivamente concluidos, para lo cual el magistrado electoral propondrá el proyecto respectivo en términos del artículo 199, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En cuanto a los casos que se impugnen los informes rendidos por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en la sentencia se concederá un plazo para que dicha autoridad informe del cumplimiento a la misma, antes de que el Consejo General sesione para declarar la validez y definitividad del Padrón Electoral y de los listados nominales de electores. Asimismo cuando el acto impugnado sea una determinación o aplicación de sanciones que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral, la Sala puede citar a las partes para celebrar una audiencia, si considera que las pruebas deben desahogarse ante ellas. La audiencia se llevará a cabo con o sin asistencia de las partes. Los interesados podrán comparecer por sí mismos o a través de su representante autorizado.

Resolución. De conformidad con el art. 47 de la LGSMIME, las sentencias de fondo que recaigan al recurso de apelación, tendrán como efecto con-

²⁰ Galván Rivera, *op. cit.*, pp. 298-299.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

578

firmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnado. Los recursos de apelación serán resueltos por la Sala competente del Tribunal Electoral dentro de los seis días siguientes a aquel en que se admitan.

E. Juicio de inconformidad

Concepto. El juicio de inconformidad electoral se define como un medio procesal de impugnación legalmente establecido a favor de los partidos políticos por regla general y excepcionalmente de los candidatos a los cargos de elección popular, para cuestionar la validez de una elección, la legalidad de los actos consignados en las actas de computo, el otorgamiento de las actas de mayoría y validez o la asignación de la primera minoría, en la elección de diputados, senadores y presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por las causas, en los supuestos y para los efectos, expresa y limitativamente establecidos en el ordenamiento jurídico que rige la materia.²¹ José de Jesús Orozco Henríquez señala que el juicio de inconformidad.

...es un medio de impugnación electoral de carácter jurisdiccional y por tanto, tiene en común con los demás medios de impugnación de la materia al ser uno de los instrumentos jurídicos de naturaleza procesal previstos legalmente, mediante los cuales se controvierte ante un órgano jurisdiccional la presunta deficiencia, error o ilegalidad de los actos o resoluciones.²²

El fundamento de dicho medio de impugnación se encuentra en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186 fracciones I y II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 49 al 60 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Procedencia. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 50 y 51 de la LGSMIME, durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaración de validez, procederá para impugnar las

²¹ Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral*, op. cit., pp. 299 y 300.

²² Orozco Henríquez, J. Jesús, *El Contencioso Electoral/la Calificación Electoral*, Nohlen, Dieter, Picado, Sonia, Zovatto, Daniel (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 775.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

579

determinaciones de las autoridades electorales federales que violen las normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados.

Actos impugnables

a) En la elección de presidente, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por nulidad de la votación de una o varias casillas o por error aritmético;

b) En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa:

1. Los resultados consignados de las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;
2. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas, y
3. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital por error aritmético.

c) En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas:

1. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o
2. Por error aritmético.

d) En la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría:

1. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidades federativas, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancia de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;
2. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas, y
3. Los resultados consignados en las actas de cómputos de entidad federativa, por error aritmético.

e) En la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas:

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

580

1. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o
2. Por error aritmético.

Escrito de Protesta. El escrito de protesta por los resultados contenidos en el acta de escrutinio y cómputo de la casilla, es un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral y que además constituye requisito de procedibilidad del juicio de inconformidad, cuando se hagan valer las causales de nulidad de votación recibida en casilla.

Legitimación. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 54 de la LGSIME, los juicios de inconformidad podrán ser promovidos por:

- a) Los partidos políticos, y
- b) Los candidatos, exclusivamente cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría. En todos los demás casos, sólo podrán intervenir como coadyuvantes.

Competencia. Es competente la Sala Superior del Tribunal electoral, cuando se promueva para impugnar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectiva, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético.

La Sala Regional que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca la autoridad electoral responsable, respecto de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, y respecto a la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de las entidades federativas respectivas.

Sustanciación. Una vez que el Consejo Distrital o el Local responsable de los actos impugnados recibe el escrito de demanda de inconformidad y, según el caso, el escrito del coadyuvante del actor, dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a que hubiera finalizado el cómputo distrital o de entidad federativa, dependiendo del asunto, deberá de inmediato dar aviso de su presentación a la Sala del Tribunal Electoral a la que le corresponderá conocer de la materia, además de hacer del conocimiento público la impugnación interpuesta, mediante cédula fijada durante un plazo de setenta y dos horas en los estrados respectivos.

En el transcurso del plazo referido, el o los terceros interesados, así como sus respectivos coadyuvantes, pueden comparecer e interponer sus propios alegatos por escrito, acompañando los anexos y probanzas que estimen pertinentes.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

581

Dentro de las veinticuatro horas siguientes, el Consejo Distrital o el Local responsable deberá remitir a la Sala competente del Tribunal Electoral lo siguiente: a) la demanda de inconformidad con sus pruebas y anexos; b) el expediente del cómputo respectivo, el que por lo menos deberá contener las actas de la jornada electoral y de escrutinio y cómputo de las casillas con sus respectivas hojas de incidentes anexas, los escritos de incidentes y los escritos de protesta interpuestos por el partido actor, el acta de cómputo distrital o de identidad federativa, el acta circunstanciada de la sesión de cómputo distrital o de identidad federativa, y un informe del presidente del Consejo respectivo sobre el desarrollo del proceso electoral; c) de haberlos, los escritos de los terceros interesados y de los coadyuvantes, con sus pruebas y anexos; d) el informe circunstanciado de la autoridad responsable, y; e) cualquier otro documento que se requiera para resolver el juicio promovido.

El Consejo responsable remitirá igualmente copia del cómputo correspondiente, copia del escrito de demanda, y el informe de su presidente acerca del proceso electoral, al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral. Así mismo, remitirá copia del escrito de demanda, copia de la constancia de mayoría y validez o de asignación de primera minoría, y un informe de los medios de impugnación interpuestos a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, según corresponda.

Cuando la Sala competente del Tribunal Electoral recibe en su Oficialía de Partes el expediente de inconformidad que se remitió el Consejo Distrital o Local, se le asigna un número de expediente acorde a la siguiente información: la Sala del conocimiento, la naturaleza del medio de impugnación, el número secuencial del asunto y el año de su interposición. Posteriormente, es turnado de inmediato a uno de los magistrados electorales que integran la Sala, quien deberá verificar que la inconformidad reúna todos los requisitos exigidos por la ley del ramo y en consecuencia, acordar lo conducente en un auto inicial o cabeza del procedimiento, el cual puede revestir tres formas:

- a) autoadmisorio, en caso de que la inconformidad reúna todos los requisitos de la ley, el magistrado del conocimiento tienen por admitida la demanda, procediendo en forma similar con la comparecencia del tercero interesado; en caso que este último comparezca con escrito que no satisfaga de ley, será hasta el proyecto de sentencia cuando se proponga a la Sala el tenerlo por no presentado.
- b) auto de protesta de desecamiento, por el que el magistrado del conocimiento somete a la consideración de la Sala el acuerdo para

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

582

desechar la demanda de inconformidad, en caso de que no haya sido observado alguno de los requisitos cuya omisión amerite el desecamiento por dictado legal, de que de la verificación inicial se desprenda alguna de las causales de improcedencia, o de que la impugnación sea evidentemente frívola;

- c) auto de reserva y requerimiento, por el que la Sala se reserva la admisión de la inconformidad hasta en tanto no se dé cumplimiento a algún requisito omitido en la demanda y que no amerite su desecamiento, para lo cual se requiere al actor a efecto de que subsane dicha omisión, apercibido que de así no hacerlo en un término de veinticuatro horas, se tendrá a la demanda por no interpuesta.

A continuación el magistrado del conocimiento deberá de llevar a cabo todas las actuaciones y diligencias que sean necesarias a efecto de que el asunto quede en estado de resolución, incluyendo actos procedimentales propuestos al presidente de la Sala y ordenados por ésta de *motu proprio*, por los que pueda allegarse de elementos adicionales útiles en la sustanciación y resolución de la materia, siempre que ello no impida resolver el caso dentro de los tiempos máximos establecidos por la ley.

Resolución. Las que resuelvan el fondo de los juicios de inconformidad tendrán los siguientes efectos:

- a) Confirmar el acto impugnado;
- b) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas, para la elección presidencial, de diputados o senadores, según corresponda;
- c) Revocar la constancia expedida a favor de una fórmula o candidato a diputado o senador; otorgarla a quien resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas en uno, en su caso, de varios distritos; y modificar en consecuencia las actas de cómputo distrital y de entidad federativa respectiva, según la elección que corresponda;
- d) Declarar la nulidad de la elección de diputados o senadores y, en consecuencia revocar las constancias expedidas;
- e) Revocar la determinación sobre la declaración de validez u otorgamiento de constancia de mayoría y validez o de asignación de primera minoría en las elecciones de diputados y senadores, según corresponda, y

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

- f) Hacer la corrección de los cómputos distritales o de entidad federativa cuando sean impugnados por error aritmético.

583

F. Recurso de reconsideración

La palabra reconsiderar significa volver a considerar, por lo que reconsideración debe entenderse como la acción y efecto de volver a considerar un asunto.²³

Concepto. Flavio Galván Rivera nos proporciona un concepto de dicho recurso, deducido de su régimen jurídico, constitucional y legal, se puede definir al recurso de reconsideración electoral federal, como el medio híbrido de impugnación, establecido por regla a favor de los partidos políticos y excepcionalmente de los candidatos, para controvertir en las hipótesis y con los requisitos previstos por los legisladores, constitucional permanente y ordinario, la constitucionalidad o la legalidad de la asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional y la de las sentencias de fondo emitidas por las salas regionales del Tribunal Electoral, al resolver los juicios de inconformidad, con la finalidad de obtener su anulación, revocación o simple modificación, según sea el caso particular (art. 60 párrafo tercero de la Constitución; 61 de la LGSMIME y 189, fracción I, inciso b de la Ley Orgánica).²⁴

Del concepto propuesto se desprende claramente que la reconsideración procede contra dos actos de diferente naturaleza. Uno es el acto administrativo-electoral emanado del Consejo General del Instituto Federal Electoral, consistente en asignar diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional a los partidos políticos que reúna los requisitos constitucional y legalmente previstos (arts. 5.1 al 54 de la Constitución Federal y 12 al 18 del Código).

El otro acto impugnable es la sentencia de fondo emitida por las salas regionales del Tribunal Electoral, al resolver el juicio de inconformidad interpuesto, admitido y sustanciado en su oportunidad.

Naturaleza Jurídica. De lo expuesto se concluye que, atendiendo estrictamente al criterio material la reconsideración en el vigente Derecho Electo-

²³ Castillo González, *op. cit.* p. 25.

²⁴ Galván Rivera, *Derecho Procesal Electoral Mexicano, op. cit.*, p. 340.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

584

ral Federal Mexicano tiene naturaleza jurídica dual, de ahí el calificativo de medio híbrido de impugnación, que se anota en la definición propuesta. Galván comenta que, dicho recurso es un verdadero juicio o proceso de nulidad electoral en la primera hipótesis en tanto que es un auténtico recurso procesal jerárquico o de alzada en el segundo supuesto, lo que demuestra una vez más que el legislador fue poco acertado al determinar las definiciones de los medios de impugnación objeto de estudio, siendo deseable su rectificación en una reforma futura.

Leonel Castillo González por su parte señala que el concepto de sentencia de fondo se precisó como la que resuelve la *litis* o controversia planteada, mediante la aplicación de la ley a un caso concreto, acogiendo o denegando la pretensión, con la expresión de un juicio lógico que crea, modifica o extingue una situación jurídica, por lo que este recurso resulta improcedente contra resoluciones de sobreseimiento, desechamiento de plano o que tienen por no interpuesta la demanda de inconformidad, porque en estos casos no es resuelto el fondo sustancial de la cuestión planteada. Ésta revela que se trata del más restrictivo, selectivo y excepcional de los medios de impugnación de que tratamos.²⁵

A pesar de esto, se le ha dado la inteligencia más amplia posible el concepto de sentencia de fondo, en el sentido de que, si se decreta el desechamiento o el sobreseimiento parcial en un fallo de inconformidad, pero se entra al fondo respecto a alguna parte de la impugnación, verbigracia, se sobresee en relación con ciertas casillas y se confirma el acto electoral o se revoca respecto a otras, esto es suficiente para considerar satisfecho el presupuesto de procedencia.²⁶

El fundamento del presente recurso está previsto en el artículo 99, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61 al 70 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Legitimación. La interposición de dicho recurso corresponde exclusivamente a los partidos políticos por conducto de sus representantes legales o bien los candidatos cuando se haya confirmado la inelegibilidad decretada por el órgano competente del Instituto Federal Electoral o se haya revocado la determinación de dicho órgano por la que se declaró que cumplía con los requi-

²⁵ Castillo González, *op. cit.*, p. 25.

²⁶ *Ibidem*, p. 26.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

585

sitos de elegibilidad. En los demás casos, los candidatos sólo podrán intervenir como coadyuvantes exclusivamente para formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes.

Un aspecto importante es el relativo a que la ley electoral procesal no se contempla literalmente que el recurso de reconsideración lo pueda interponer el partido político que obtuvo el triunfo en la elección, lo cual se estima lógico, en principio, en atención a que los resultados de la lección, la declaración de validez y la expedición de la constancia de mayoría no le causa agravios; sin embargo, la práctica, para demostrar una vez más que supera a la más fértil imaginación, puso de manifiesto un caso en que si se le puede irrogar agravio, es posible ocurrir a la reconsideración.

Este fue el caso de dos recursos de reconsideración conexos que se produjeron de este modo: el partido político ganador acudió al juicio de inconformidad para combatir ciertas casillas en las que obtuvo mayoría en la votación uno de sus adversarios y lo mismo hizo este adversario, pero en relación con casillas en que el declarado triunfador tenía mayoría de votos; ambos obtuvieron, en la sentencia respectiva, que se declarara la nulidad de la votación de algunas de las casillas que impugnaron, pero no de todas las combatidas; como resultado de esto se provocó la modificación del cómputo con la disminución consecuente del número de votos de uno y otro, pero sin alcanzar la nulidad de elección, ni el cambio de la fórmula ganadora. Los dos partidos interpusieron sendos recursos de reconsideración, con la finalidad de insistir en la anulación de todas las casillas impugnadas donde perdieron y de que se revocara la anulación hecha en el fallo de inconformidad, a instancia de su contraparte, de aquellas casillas en que ganaron.²⁷ Esto dio lugar a la tesis jurisprudencial emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral identificada con la clave J.5/97, cuyo rubro y texto es

RECONSIDERACIONES CONEXAS. CUÁNDO PROCEDE LA INTERPUESTA POR EL VENCEDOR DE LA ELECCIÓN.—

El partido político que mantiene la calidad de triunfador en una elección de diputados de mayoría relativa, después de dictada sentencia en el juicio de inconformidad en el que es tercero interesado, en prin-

²⁷ *Ibidem*, p. 27.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

586

cipio no puede interponer legalmente el recurso de reconsideración para impugnar ese fallo, si a su juicio, se hubiera anulado indebidamente la votación recibida en ciertas casillas, por no existir la posibilidad de modificar el resultado final de la elección; pero cuando alguno de los otros partidos contendientes también interpone el recurso de reconsideración, y existe la posibilidad de que consiga anular la elección o que cambie la fórmula ganadora, será suficiente que en alguno de los recursos se dé el presupuesto de procedencia sustancial derivado de los artículos 60, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62 u otros, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para que resulten procedentes ambas reconsideraciones; porque su evidente interconexión recíproca hace que lo que se decida en una deba influir necesariamente en la resolución de la otra, y viceversa, al conformar una unidad sustancial que no debe separarse, en aras de conservar la continencia de la causa, y en beneficio de la certeza, seguridad y legalidad de los comicios, pues esta unidad se produce en relación con el resultado cualitativo de la elección, toda vez que ambos medios de impugnación pueden incidir en su suerte final, mediante la actualización de alguna causa de nulidad de la elección o para determinar al candidato o fórmula victoriosos; es decir, se está ante la concurrencia de procesos conexos, que están relacionados, de algún modo con los sujetos y las causas, pero fundamentalmente con el objeto, y esa situación crea la necesidad de la acumulación de los diversos medios de impugnación, desde el principio, para que se resuelvan en definitiva con las mismas pruebas y en unidad procedimental en una sola sentencia, con un mismo criterio y, en su caso, en la misma fase impugnativa, para conseguir una completa y justa composición de los litigios relacionados, y evitar el desvío de los fines de la impartición de justicia. Lo anterior no exenta, desde luego, de cumplir con los demás requisitos legales.

Procedencia (arts. 61 y 62 de la LGSMIME), El recurso de reconsideración procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asig-

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

587

naciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral, siendo la Sala Superior del Tribunal Electoral exclusivamente la autoridad competente para resolver los recursos de reconsideración.

Presupuestos. La ley establece como presupuestos necesarios para la procedencia del recurso de reconsideración el que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal:

- I. Haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas en la ley, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubieren podido modificar el resultado de la elección, o
- II. Haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó, o
- III. Haya anulado indebidamente una elección.

En el caso de la asignación será presupuesto el que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional:

- Por existir error aritmético en los cómputos realizados por el propio Consejo, o
- Por no tomar en cuenta las sentencias que, en su caso, hubiesen dictado las Salas del Tribunal, o
- Por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas en la Constitución Política y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En una tesis relevante²⁸ se estimó que la ley secundaria no puede limitar las hipótesis previstas en el artículo 60, párrafo tercero, de la Carta Magna, pues la disposición de la ley fundamental sólo exige la posibilidad de que por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección, sin reducirlo a una enumeración cerrada de casos concretos, por tanto, para hacer acorde la interpretación de la ley ordinaria con la Constitución, se debe considerar que en el artículo 62 no se determina un catálogo limitativo de presu-

²⁸ Cfr. Tesis Relevantes S3EL 018/97, de rubro: Reconsideración. El tercero interesado puede interponerla si con sus agravios crea la expectativa de modificar el resultado de la elección.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

588

puesto, y que cuantas veces se plantee un recurso de reconsideración y se expresen agravios que puedan conseguir la modificación del resultado de la elección, mediante la anulación de los comicios, la revocación de la anulación decretada por la Sala Regional, el otorgamiento del triunfo a un candidato o fórmula distintos a los que se encuentran declarados ganadores, etc., se debe tener por satisfecho el presupuesto de procedencia en comento.

Competencia (art. 64). La Sala Superior del Tribunal Electoral es la única competente para resolver los recursos de reconsideración.

Sustanciación. Conforme a lo establecido por el artículo 67 de la LGSMIME, el trámite de los recursos de reconsideración los podemos distinguir en dos momentos, uno de ellos a partir de que se interpone ante la autoridad responsable y el segundo, una vez que el recurso es recibido por la Sala Superior del Tribunal Electoral.

A) Una vez que se interpone el recurso ante la autoridad responsable, es decir, ante la Sala Regional correspondiente, o bien ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, se procederá a lo siguiente:

- Se turnará de inmediato a la Sala Superior del Tribunal Electoral.
- Se hará del conocimiento público por medio de cédula que se fijará en los estrados de la autoridad responsable durante 48 horas, a fin de que los terceros interesados y coadyuvantes puedan presentar sus escritos de alegatos.
- Se presentan escritos de alegatos, se remitirán de inmediato a la Sala Superior y en caso contrario, se dará cuenta por la vía más expedita de la conclusión del citado término.

B) Una vez recibido el recurso de reconsideración en la Sala Superior, se realizarán los siguientes actos:

- Se turnará al Magistrado Electoral que corresponda, quien se encargará de revisar si el medio de impugnación acredita los presupuestos, si cumple con los requisitos de procedencia y sobre todo si el recurrente está expresando agravios que puedan traer como consecuencia modificar el resultado de la elección.
- En el caso de que el recurso carezca de alguno de los requisitos señalados, será desechado de plano por la Sala. Si cumple con todos ellos, el Magistrado Electoral, elaborará el proyecto de sentencia respectivo y lo someterá a la consideración de los Magistrados que integran la Sala Superior en la sesión pública correspondiente.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

589

Plazos y Términos. En este recurso existen plazos específicos: tres días, para impugnar las sentencias de los juicios de inconformidad, y cuarenta y ocho horas, cuando la impugnación versa sobre la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional.

Resoluciones. Las resoluciones que resuelvan el recurso de reconsideración serán definitivas e inatacables y podrán confirmar el acto o sentencia impugnado; modificar o revocar la sentencia impugnada o bien modificar la asignación de diputados o senadores electos por el principio de representación proporcional.

G. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

Concepto. Galván Rivera esgrime que, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es

...la vía legalmente prevista a favor exclusivo de los ciudadanos para impugnar procesalmente la constitucionalidad, legalidad y validez de un acto o resolución de la autoridad electoral, que viole el derecho ciudadano de voto activo o pasivo, de asociación individual y libre para participar pacíficamente en los asuntos políticos o de afiliación libre e individual a los partidos políticos.²⁹

Eduardo Castellanos Hernández señala que, "surge el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano como un medio de control del cumplimiento de las disposiciones constitucionales en la parte correspondiente a las prerrogativas del ciudadano -en los términos del artículo 35 constitucional, o derechos político-electorales-terminología adoptada por el artículo 99 del mismo ordenamiento fundamental."³⁰

El fundamento del presente medio de impugnación esta previsto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción V; 41, fracción IV, y 35, fracciones I a IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, 189, fracción I, inciso f), 195, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial

²⁹ Galván Rivera, *Derecho Procesal Electoral*, p. 366.

³⁰ Castellano Hernández, Eduardo, *Derecho Electoral en México*, México, Editorial Trillas, 1999, p. 204.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

590

de la Federación y 79 al 85, libro tercero de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Naturaleza Jurídica. Galván Rivera nos expone que los actos y resoluciones de la autoridad electoral, susceptibles de impugnación mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, son los presuntamente violatorios de las disposiciones expresas contenidas en la Constitución Federal y que, por ende, este juicio es una genuina garantía constitucional, que asume la naturaleza jurídica de vía procesal judicial para el control de constitucionalidad, a fin de garantizar a los ciudadanos el libre y pleno ejercicio de sus facultades político-electorales o la restitución en el goce de sus derechos, conculcados por el acto o resolución violatorio de la Constitución.³¹

Procedencia. El juicio bajo análisis, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos (art. 80, LGSMIME).

Competencia. Es competente para resolver este juicio la Sala Superior del Tribunal Electoral en única instancia, a excepción de aquellos que sean promovidos en el desarrollo del proceso electoral, solicitando la obtención de la Credencial para votar o bien la inclusión en las listas nominales, los cuales serán conocidos por la Salas Regionales de la Jurisdicción que corresponda a la autoridad que haya emitido el acto reclamado, de conformidad con el artículo 83, de la LGSMIME.

Legitimación. El presente juicio, sólo puede ser promovido por los ciudadanos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondiente, no hubiere obtenido oportunamente la Credencial para Votar con Fotografía.
- b) Cuando habiendo obtenido la Credencial para Votar con Fotografía, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) Cuando considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

³¹ Galván Rivera, *Control de la Constitucionalidad de Actos y Resoluciones de Autoridades Electorales*, op. cit., p. 11.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

591

- d) Cuando considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado si al haber sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular.
- e) Cuando habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, y
- f) Cuando considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano.

En los procesos electorales de las entidades federativas, si un candidato estima ser agraviado podrá promover el presente juicio sólo si la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada.

Aunado a lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha emitido una jurisprudencia identificada como J.02/2000, cuyo rubro y texto es el siguiente

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Los requisitos para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano están previstos en el artículo 79 (y no en el 80) de la Ley General

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

592

del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues del contenido del primero se obtiene que para la procedencia, se requiere la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual, y c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Los primeros dos elementos no requieren mayor explicación. Respecto al último cabe destacar que, de conformidad con el texto del precepto en comento, para tenerlo por satisfecho, es suficiente con que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones; es decir, el elemento en comento es de carácter formal, y tiene como objeto determinar la procedencia procesal del juicio, en atención a que la única materia de que se puede ocupar el juzgador en él consiste en dilucidar si los actos combatidos conculcan o no? los derechos políticos mencionados, y si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la demanda carecería de objeto en esta vía. En tanto que de la interpretación gramatical del vocablo cuando, contenido en el apartado 1 del artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se aprecia que está empleado como adverbio de tiempo y con el significado de en el tiempo, en el punto, en la ocasión en que, pues en todos los incisos que siguen a esta expresión se hace referencia, a que el juicio queda en condiciones de ser promovido, al momento o tiempo en que hayan ocurrido los hechos que se precisan en cada hipótesis, como son la no obtención oportuna del documento exigido por la ley electoral para ejercer el voto, después de haber cumplido con los requisitos y trámites correspondientes; el hecho de no aparecer incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, luego de haber obtenido oportunamente el documento a que se refie-

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

593

re el inciso anterior; una vez que se considere indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; al momento en que estime que se violó su derecho político-electoral de ser votado, con la negación de su registro como candidato a un cargo de elección popular, propuesto por un partido político; al conocer la negativa de registro como partido político o agrupación política, de la asociación a la que se hubiera integrado el ciudadano para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, si consideran indebida tal negación; y al tiempo en que, al conocer un acto o resolución de la autoridad, el ciudadano piensa que es violatorio de cualquiera otro de los derechos político-electorales no comprendidos en los incisos precedentes, pero sí en el artículo anterior. Consecuentemente, para considerar procedente este juicio es suficiente que la demanda satisfaga los requisitos del artículo 79 citado, aunque no encuadre en ninguno de los supuestos específicos contemplados en el artículo 80.

La intención de este criterio relevante, fue ampliar la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano a todos los supuestos que encuadren dentro del artículo 79, pero ciertamente aún faltan ciertas cuestiones que revisar, pues a pesar de ello, los partidos políticos no han sido considerados como emisores de actos reclamables en juicio.

El Magistrado Leonel Castillo González aduce que en el juicio en estudio, la parte demandada siempre será una autoridad, calidad que no tienen los partidos políticos; sin embargo, a su juicio, tal situación no impediría la posibilidad de que por medio de este procedimiento, se pueda conocer de presuntas violaciones a los mencionados derechos político-electorales, originados en los órganos de dirección de los partidos políticos, en perjuicio de sus afiliados, en razón de lo siguiente: los partidos políticos tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y de ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando los derechos de los ciudadanos, según se prevé el artículo 38, apartado 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales; los partidos políticos están obligados a observar la Constitución y respetar las leyes e instituciones que de ella emanen, como se advierten en el artículo 25, apartado 1, inciso a), del citado

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

594

código, al exigir que se incluya invariablemente esa obligación en la declaración de principios del partido; los partidos políticos están obligados a normar sus actividades también conforme a sus estatutos, como se lee en el artículo 24, apartado 1, inciso a), del ordenamiento en consulta; y el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene la atribución de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al código citado y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, como consta en el artículo 82, apartado 1, inciso h) de dicho cuerpo normativo. Ahora bien, la interpretación sistemática y/o funcional de todos estos preceptos pudiera conducir a que los afiliados de un partido se quejen ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por violaciones a la Constitución, a las leyes o a los estatutos de su partido político, que puedan redundar en afectación de sus derechos políticos, especialmente el de asociación, y si el citado Consejo General no pone remedio a la situación, en ejercicio de su facultad de vigilancia señalada, contra su actuación se podría promover juicio de protección de los derechos políticos, y ya el tribunal resolvería lo que estimara jurídicamente procedente.³²

Trámite. Una vez recibido el medio de impugnación en el órgano correspondiente de la autoridad electoral (federal o local), éste lo hará de inmediato del conocimiento público, mediante cédula que fijará en los estrados del propio órgano para que dentro de las setenta y dos horas siguientes puedan intervenir como partes en el juicio, los terceros interesados (artículo 17 párrafo 1, inciso b, de la LGSMIME).

Vencido el plazo antes mencionado, el escrito del medio de impugnación será enviado dentro de las veinticuatro horas siguientes, junto con los elementos que la propia ley señala a la Sala competente del Tribunal Electoral quien realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación del expediente (artículo 18 párrafo 1).

El Presidente de la Sala turnará de inmediato el expediente recibido a un magistrado electoral, quien tendrá la obligación de revisar que el escrito reúna todos los requisitos. El magistrado electoral propondrá a la Sala el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación, en caso de que falte alguno de los requisitos que establece la ley o se acredite cualquiera de las causales de notoria improcedencia (artículo 19). Si el medio de

³² Castillo González, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

595

impugnación reúne todos los requisitos, el magistrado electoral dictará el auto de admisión; una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia ya sea de sobreseimiento o de fondo (artículo 19 párrafo 1, inciso e)].

Resolución. La sentencia que resuelvan el fondo del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, tiene el carácter de definitivas e inatacables, con los efectos de confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado.

Debe señalarse que con la finalidad de preservar el derecho del sufragio, cuando tratándose de juicios relativos a la obtención de Credencial o inclusión en Listas Nominales, si la sentencia resulta favorable al ciudadano y la autoridad responsable, federal o local, por razón de los plazos legales o por la imposibilidad técnica o material, la autoridad no puede incluir al ciudadano en la lista nominal de electores correspondiente a la sección de su domicilio, o bien expedirle la Credencial para Votar con Fotografía, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutive de la sentencia, con una identificación del ciudadano para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos respectivos ejerzan el derecho de voto el día de la jornada electoral.

H. Juicio de revisión constitucional electoral

Concepto. Otra innovación de la reforma electoral de 1996 fue la institución del denominado juicio de revisión constitucional electoral, al respecto, Galván Rivera lo conceptualiza como “la vía constitucional y legalmente establecida a favor de los partidos políticos, para controvertir la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones definitivos, emitidos por las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales de las entidades de la Federación mexicana, responsables de realizar los procedimientos electorales locales y municipales o, en su caso, de resolver los litigios de los emergentes”.³³

Quién fuera Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, Noé Miguel Centeno Orantes, dice que “la creación del Juicio de Revisión Constitucional Electoral, es un control de constitucional y legal que se

³³ Galván Rivera, *op. cit.*, p. 392.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

596

reserva la Federación para custodiar que los procesos electorales de las entidades federativas en sus diferentes etapas se lleven a cabo con estricto apego constitucional y legal.”³⁴ Por su parte, Leonel Castillo González comenta que

...el juicio de Revisión Constitucional Federal fue creado directamente en la Constitución Federal con el objeto de ejercer control sobre la constitucionalidad de los procesos electorales de las entidades federativas, cuando dichos comicios tienen bases en la ley superior. Es un medio jurisdiccional en oposición a los administrativos, porque su conocimiento está conferido a un tribunal jurisdiccional. Es extraordinario porque sólo procede en casos excepcionales y limitados, no forma parte del proceso del que proviene el acto o resolución que se combate ni se sigue ante la misma organización judicial, y sólo puede promover contra resoluciones definitivas y firmes. Es de plena jurisdicción porque en su sentencia se puede revocar el acto combatido y sustituirse a la autoridad responsable en la emisión de la resolución jurídica correspondiente.³⁵

Como podemos observar más que proporcionar un concepto, el Magistrado Electoral se aboca en mencionar los diferentes elementos con los que se caracteriza, al juicio de revisión constitucional electoral.

Fundamento constitucional y legal. El fundamento Constitucional lo encontramos en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, y el Legal lo ubicamos en el artículo 186, fracción tercera, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en el Libro Cuarto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que comprende de los artículos 86 y 93.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral el trámite y resolución de los juicios de revisión constitucional se sujetarán exclusivamente a las reglas establecidas en dicho capítulo. Del precepto anterior, Galván Rivera comenta que

³⁴ Orozco Henríquez, *op. cit.* p. 1277.

³⁵ Castillo González, *op. cit.*, p. 30.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

597

...resulta ineficaz e insuficiente, este nuevo medio de impugnación electoral y especialmente de control de constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, precisamente por su reciente institución y por su trascendencia jurídico-política nacional, no puede estar encerrado entre los límites de 8 artículos. Luego entonces por la propia naturaleza y finalidad del juicio es necesaria la aplicación de las reglas generales contenidas en el Título Segundo del Libro Primero de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral, en lo conducente, como acertadamente se hace en la práctica cotidiana de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de recurrir a los otros elementos jurídicos que el sistema normativo mexicano acepta y que el recto raciocinio judicial aconseja, para estar en mejor aptitud de aplicar el derecho a los casos concretos controvertidos".³⁶

Naturaleza jurídica. El juicio en estudio es considerado, como un juicio uniuinstancial debido a que la Sala Superior del Tribunal Electoral, quien es competente para resolverlo, dictará una resolución definitiva inatacable. No es un recurso, ni una instancia dentro del proceso, es un nuevo juicio que surge a la vida jurídica cuando el Partido Político actor incita al órgano jurisdiccional, que pertenece al Estado y quien tiene facultades de resolver el conflicto de intereses jurídico entre dos o más partes, mediante la aplicación del derecho, para que ésta incitación se dé, será necesario haber agotado todas las instancia administrativa y/o jurisdiccionales que se encuentren contempladas en la Constitución de la entidad federativa o en la legislación electoral local correspondiente (principio de definitividad), a efecto de que el acto o resolución impugnado tenga carácter definitivo y firme. Este medio de defensa que tienen los partidos políticos, pueden ser interpuestos durante el proceso como en el periodo que transcurre entre dos procesos electorales, es decir, puede ser interpuesto cualquier tiempo. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo destaca en su concepto las siguientes características del presente juicio:

1. Extraordinario. Porque a través del juicio que se analiza, se impugna el aspecto constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades locales electorales.

³⁶ Galván Rivera, *op. cit.*, p. 12.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

598

2. Vertical. Esto en virtud de que el órgano competente para resolverlo es distinto del que dictó el acto o resolución impugnados.
3. Extraprocesal. Estos porque es un juicio diferente a aquel en que se dictó resolución.
4. Jurisdiccional. En virtud de que la Sala Superior del Tribunal Electoral es la encargada de resolver el juicio en comento.
5. De estricto derecho. Esto con fundamento del artículo 88, de la LGSMIME, ya que lo resuelto por la Sala Superior debe ceñirse exclusivamente a los agravios hechos valer por los promoventes, sin que quepa la posibilidad de aplicar el principio de suplencia de la queja.
6. Selectivo. En razón de que fue creado como exclusivo para aquellos casos con "evidente impacto en los comicios locales."³⁷

Legitimación. La legitimación activa es reservada a los partidos políticos, a través de sus representantes legítimos. Por otro lado por criterio emitido por el Tribunal Electoral ha quedado aclarado que las coaliciones la tienen para ocurrir a este juicio, en tanto que no constituyen una persona moral diferente a los coaligantes, sino sólo un acto proveniente de varios partidos políticos unidos par un fin específico, y no de una persona jurídica resultante de la fusión de otras.³⁸

La legitimación pasiva recaerá en las autoridades señaladas como responsables, la cual se traduce en aquella autoridad competente en los Estados para organizar y calificar los comicios locales, que regularmente serán autoridades administrativas y las autoridades jurisdiccionales locales competentes para resolver las controversias que susciten durante el desarrollo del proceso electoral local, ordinario o extraordinario.

Plazo. El plazo para la interposición del juicio de revisión constitucional electoral es de cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o bien, se hubiere notificado de conformidad con la ley aplicable.

Procedencia. Procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar

³⁷ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, *El juicio de revisión constitucional electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1998, pp. 11-13.

³⁸ Criterio emitido en el juicio identificado con las siglas SUP-JRC-073/99. Dictado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

599

los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan lo siguientes requisitos:

- Que sean definitivos y firmes; al respecto, Leonel Castillo González comenta que dicha definitividad se satisface cuando el acto o resolución que se combata, resuelva la materia de que se trate o concluya de cualquier modo, sin posibilidad de impugnación o modificación oficiosa ante autoridades locales, con lo que incluye las resoluciones de fondo y las que no lo deciden por falta de requisitos formales.³⁹
- Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al respecto se ha considerado como una exigencia de carácter formal, que se satisface con la mera alegación de que se cometió una violación a ciertos preceptos de la ley fundamental, e inclusive, que se debe estimar cumplido cuando simplemente se aducen violaciones a las leyes secundarias, porque esta implica la aseveración de que se transgredió el principio de legalidad acogido directamente en la *Constitución*.⁴⁰
- Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones.

En cuanto este requisito, Macarita Elizondo nos señala lo siguiente:

...una violación no puede resultar determinante para una elección local, por ejemplo la diferencia de los votos entre los candidatos que quedaron en el primero y segundo lugar, sea mayor a la que arroje la suma de los votos que en su caso hayan que anularse, ocasionado que en este supuesto aún y cuando se cometió la violación y con ello sea fundado el agravio expuesto, las consecuencia no serán operantes por no llegar a afectar el proceso electoral modificando el resultado final de la elección local.⁴¹

³⁹ Castillo González, *op. cit.*, p. 30.

⁴⁰ Tesis de Jurisprudencia J.2/97 de rubro JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86. PÁRRAFO 1, INCISO B) DE LA LEY DE LA MATERIA.

⁴¹ Elizondo Gasperín, Macarita, *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, p. 331.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

600

Castillo comenta que este requisito se ha interpretado de manera liberal, teniéndose por satisfecho ante la mera posibilidad racional de que los efectos o las consecuencias del acto de que se trate puedan desviar, alterar o dilatar cualquier fase de ese proceso electoral, a la que se le dio igual solución que al caso partes medulares, o que el acogimiento total o parcial que se pueda dar en el fallo judicial, pueda llevar a cambiar el resultado de la elección. Situación especial se presentó con la demanda formulada por el partido político ganador de una elección en el caso SUP-JRC-192/98, promovido por el PRD contra la Primera Sala Unitaria del Estado de Michoacán.⁴²

- Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y antes de la instalación de los órganos electos o de la toma de posesión de los funcionarios; se ha establecido que la toma de posesión y la instalación de los órganos sólo impide la reparación de las violaciones cuando sea definitiva y no cuando se trate sólo de actos preparatorios.⁴³
- Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;
- Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.
- El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en este artículo tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación respectivo.

Competencia. De acuerdo con el artículo 87 de la ley en la materia, será la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien conozca en única instancia de este proceso de control de la constitucionalidad en materia electoral.

Trámite y sustanciación. La autoridad electoral que reciba el escrito por el que se promueva el juicio lo remitirá de inmediato a la Sala Superior del

⁴² Castillo González, *op. cit.*, p. 31. En sus páginas 8 y 9.

⁴³ Tesis Relevante S3EL 046/98, de rubro: INSTALACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y TOMA DE POSESIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS. SÓLO DETERMINAN LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SI SON DEFINITIVOS.

SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

601

Tribunal Electoral, junto con sus anexo, el expediente completo en que se haya dictado el acto o resolución impugnado, junto con el informe circunstanciado que, en lo conducente, deberá reunir los requisitos previstos por el párrafo 2 del artículo 18, y bajo su más estricta responsabilidad y sin dilación alguna, dará cumplimiento a las obligaciones señaladas en el párrafo 1 del artículo 17, ambos del presente ordenamiento.

Dentro del plazo a que se refiere el inciso b) del párrafo 1, del artículo 17 de esta ley, el o los terceros interesados podrán formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes, mismos que, en el caso de que se presenten, deberán ser enviados a la Sala Superior del Tribunal Electoral. En todo caso, la autoridad electoral Responsable dará cuenta a dicha Sala, por la vía más expedita, de la conclusión del término respectivo, informando sobre la comparecencia de terceros interesados.

En el juicio se podrá ofrecer o aportar prueba alguna, cuando éstas sean determinantes para acreditar la violación reclamada. Posteriormente recibida la documentación a que se refiere el párrafo 1 del artículo 90 de la presente ley, el Presidente de la Sala turnará de inmediato el expediente al Magistrado Electoral que corresponda. Asimismo, en cuanto se reciba la documentación a que se refiere el párrafo 1 del artículo que antecede, se agregará a los autos para los efectos legales a que haya lugar.

Resolución. Las resoluciones que resuelven el fondo del juicio, podrán tener los siguientes efectos:

- a) Confirmar el acto o resolución impugnado; lo cual puede ocurrir en el caso de que los agravios expresados no logren desvirtuar dicho acto o resolución, bien, porque resulten infundados o porque aún siendo fundados resulten inoperantes.
- b) Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y, consecuentemente, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido. Supuesto que se da cuando los agravios expresados son suficientes para acreditar que efectivamente se cometió una violación a nuestra ley fundamental; al respecto, Ojeste Martínez Porcayo esgrime que

...la resolución respectiva deberá proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido; por ejemplo cuando en la sentencia se declara la nulidad de un elección, la resolución

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

602

que la contienen debe también declarar que deja sin efectos la constancia de mayoría y validez expedida por la autoridad electoral que la haya emitido, ordenando a la vez a la autoridad correspondiente que dicte las providencias necesarias y notifique a las autoridades competentes lo que en derecho proceda para los efectos a que haya lugar.⁴⁴

⁴⁴ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, *El juicio de revisión constitucional electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1998, p. 27.

Capítulo octavo

Resoluciones del TEPJF y las decisiones de los magistrados



■ Resoluciones del TEPJF y las decisiones de los magistrados

En suma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue concebido por la reforma electoral de 1996, como garante de que los cargos de elección popular, en los órdenes federal, estatal y municipal, fueran ocupados por candidatos provenientes de elecciones apegadas a las bases y principios constitucionales y a las disposiciones de la ley ordinaria, a través de la sustanciación y resolución de las impugnaciones planteadas por los partidos políticos y los ciudadanos.

Desde sus inicios, la meta del Tribunal Electoral ha sido, a través de sus resoluciones, la consolidación como tribunal constitucional electoral, naturaleza que le corresponde por mandamiento expreso de la Carta Magna. Consideramos que el propósito se va logrando paso a paso, con perseverancia y dedicación, lo cual ha llevado a que, a la fecha, el Tribunal Electoral cuente con amplio reconocimiento y prestigio ante la comunidad jurídica, política e intelectual de nuestro país y el ámbito internacional.

**Magistrado Presidente Leonel Castillo González,
Tribunal Electoral, Informe de Labores 2005-2006**

605

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

606

I. Presentación

A través de los años, y más específicamente durante las dos últimas décadas, la justicia electoral en México ha experimentado una profunda evolución, pues como se ha venido comentando a lo largo de los capítulos anteriores, pasó de ser un sistema de resolución de controversias electorales de carácter político, hasta convertirse en un sistema de resolución jurisdiccional de conflictos electorales, lo que ha permitido que los procesos de renovación de los órganos de gobierno y la representación popular alcancen un grado importante de perfeccionamiento, consolidándose el respeto irrestricto al voto popular y el cumplimiento de los principios rectores de la función electoral.

Durante ese lapso de tiempo, tres han sido las instituciones que han fungido como constructores del derecho procesal electoral y como precursores de los nuevos criterios en la materia, nos referimos al Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), al Tribunal Federal Electoral (Trife) y al actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral (con excepción de lo dispuesto en la fracción 105 de la Constitución Federal) y órgano especializado dentro de la estructura del Poder Judicial de la Federación.

Durante todo ese proceso vale destacar la progresiva judicialización de la política, lo que expresa la íntima relación que existe entre el proceso de construcción democrática en el país y la búsqueda por consolidar un efectivo Estado de Derecho.

En los últimos años el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha ejercido una mayor influencia en el desarrollo político del país, al erigiéndose como árbitro de solución de controversias en la materia, incluso aquellas que se generan en el interior de la vida de los partidos políticos.

Lo anterior se aprecia en una nueva forma de interpretar la *Constitución* y las *Leyes*, así como el desarrollo de nuevos criterios de jurisprudencia, lo que demuestra una evolución radical con respecto a los antecesores de las actuales instancias jurisdiccionales.

De modo que bajo este modelo del constitucionalismo, también llamado "garantista", la idea de sujeción a la ley ha variado, pues anteriormente la aplicación de la ley era literal, y ahora advertimos que la aplicación de ella se da interpretándola a la luz de la ley suprema. Es por ello que el ejercicio de interpretación de la ley, especialmente la que realizan los operadores de la misma (los tribunales constitu-

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

607

cionales), constituye una reinterpretación de la misma, pues si bien aparentemente encontramos enunciados normativos explícitos, no necesariamente se encuentran desarrollados, lo que significa que sólo a través de su interpretación a la luz de la *Constitución* se puede descubrir su alcance y sentido, de manera que su aplicación debe ser obligadamente compatible con aquélla debido a su supremacía. Así, en caso de una contradicción entre la norma inferior y la norma constitucional, mediante la interpretación de la norma secundaria, el juez puede hacer compatible los contenidos de ambas normas; dicha facultad y su alcance en el sistema jurídico puede posibilitar al resolutor a producir cambios en los contenidos normativos.

En ejercicio de tales atribuciones y con apoyo en la interpretación de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y de otros ordenamientos legales vigentes en la materia, el Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación ha hecho frente a nuevas realidades en materia político-electoral, lo que ha propiciado la creación de un importante acervo normativo, complementario de las leyes electorales federales y locales, que ha servido de base para hacer frente a la cada vez mayor necesidad de regular situaciones inéditas que muchas veces no tienen una base normativa expresa.

Así, a partir de una función jurisdiccional, con una perspectiva garantista y antiformalista, el Tribunal Electoral desde su instalación en noviembre de 1996, ha cosechado frutos en beneficio de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos y de los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse, invariablemente, los actos de las autoridades electorales federales y locales, en tanto que ha resuelto asuntos y ha fijado criterios jurisprudenciales que han contribuido al desarrollo de la democracia en el país, entendida ésta como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, siendo destacables aquéllos relacionados con el perfeccionamiento de los derechos procesales, la democracia interna de los partidos políticos, el derecho administrativo-sancionador electoral, así como el derecho a la información, tan sólo por nombrar algunos.

La intención del presente capítulo es el de resaltar, de manera breve, el contenido de diversas resoluciones dictadas por esta Sala Superior, que han marcado justamente la tendencia innovadora en la interpretación de las leyes secundarias, atendiendo en todo momento la primacía constitucional.

A continuación se destacan algunas de las ejecutorias y criterios más importantes pronunciadas por este órgano jurisdiccional desde su creación hasta la fecha.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

608

II. Cumplimiento de las resoluciones del TEPJF

Caso 1

Contumacia del Congreso de Yucatán para el cambio de Diputados electos por el principio de representación proporcional (1998) y Desacato de sentencia a la designación de los Consejeros Electorales del Instituto Estatal Electoral del Estado de Yucatán (2000).

[Sentencias SUP-JRC-024/98 y SUP-JRC-391/2000 (Caso Yucatán)]

Dos asuntos de suma importancia tanto a nivel nacional como internacional en el cumplimiento de ejecutorias pronunciadas por esta Sala Superior se dieron en el Estado de Yucatán. Su importancia consistió en lograr el cumplimiento de las resoluciones emitidas en los citados expedientes, ante la evidente contumacia (rebeldía) del Legislativo del Estado (en el primero) y el Ejecutivo local (en el segundo), así como la serie de medidas arbitrarias llevadas a cabo por éstos para intentar su desacato, lo cual pudo evitarse aplicando el marco de la legalidad, preservando de esta manera el Estado de Derecho, lo que implicó la salvaguarda de la integración legal de los órganos electorales, en cuanto a su autonomía e imparcialidad.

A. Caso Yucatán I: Contumacia del Congreso para cambio de diputados electos (SUP-JRC-024/98)

La primera controversia (SUP-JRC-024/98) se derivó de la asignación de diputados y regidores electos por el principio de representación proporcional en la referida entidad. En este caso, el partido actor¹ se inconformó con la asignación de diputados locales por el principio de representación proporcional en 16 municipios, por lo que presentó medio impugnativo que resolvió el Tribunal Electoral Local, en el sentido de desecharlo, motivo por el cual el actor promovió el respectivo juicio de revisión constitucional electoral para conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.²

¹ Partido de la Revolución Democrática.

² Vid. la sentencia emitida en los expedientes SUP-JRC-024/98 y SUP-JRC-024/98 Incidentes.

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

609

Al resolver este asunto, la Sala Superior revocó la resolución combatida por el enjuiciante y modificó las asignaciones respectivas, atendiendo el valor tutelado por la *Constitución* y plasmado a su vez en el artículo 86, párrafo 1, inciso e) de la ley adjetiva general, consistente en que la instalación de los órganos o toma de posesión de los funcionarios electos debe entenderse como aquella fecha o momento en que el órgano o funcionario empieza a ejercer válidamente sus atribuciones, y no otra anterior en la que únicamente se lleven a cabo simples actos formales o de mero trámite, como la toma de protesta, o la instalación de la Mesa Directiva de algún Congreso, supuestos que no tienen sino el carácter de preparatorios, como en el caso acontecía con la toma de protesta que realizaron los diputados electos durante los diez días previos al inicio del primer período de sesiones del Congreso del Estado de Yucatán.

La sentencia fue notificada al Congreso Local por vía de fax el mismo día de su emisión, así como en forma personal al día siguiente; sin embargo, dicho órgano legislativo manifestó estar imposibilitado para dar cumplimiento a las sentencias aduciendo que se estaba en presencia de hechos consumados de manera definitiva, dado que la notificación de las resoluciones se habría recibido con posterioridad a la apertura del primer período ordinario de sesiones, del primer año de ejercicio constitucional de la Legislatura y, por consiguiente, de la Primera Sesión Ordinaria del Congreso del Estado de Yucatán.

Lo anterior dio lugar, por parte del Instituto Político actor a la tramitación del incidente de inejecución de sentencia respectivo, pues al conocerlo la Sala Superior determinó improcedente la inejecutabilidad de la sentencia, pues ello implicaría:

1. Modificar el orden jerárquico de las autoridades electorales, para sujetar sus resoluciones definitivas y firmes como máxima autoridad jurisdiccional en la materia a las decisiones de otras autoridades, en contravención a la *Constitución*, usurpando atribuciones concedidas únicamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de modo directo y expreso por la *Ley Fundamental* del país.
2. Desconocer la autoridad de la cosa juzgada, que por mandato constitucional tienen esas resoluciones.
3. Negar la inconstitucionalidad e ilegalidad de un acto o resolución ya calificado como tal, y por ende sin efectos jurídicos.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

610

4. Impedir el cumplimiento de una sentencia definitiva e inatacable, pretendiendo hacer nugatoria (falsa) la reparación otorgada a quien oportunamente la solicitó por la vía conducente.

De igual manera se consideró la circunstancia de que se haya dado posesión e investido como diputados a quien no les correspondía, lo cual sólo constituía una situación de hecho, sin consecuencia jurídica alguna, por ser inexistente o nula en el ámbito del derecho, y por ende, claramente reparable conforme al criterio de toma de protesta o instalación de órganos; en consecuencia, se previno a la Presidenta y Secretario de la Mesa Directiva del Congreso del Estado para que dieran cuenta de inmediato a la Legislatura local para el debido cumplimiento de la ejecutoria referida, lo que finalmente se realizó. Este asunto dio lugar al siguiente criterio jurisprudencial.

REPARABILIDAD, COMO REQUISITO DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. DEBE DETERMINARSE EN FUNCIÓN DEL MOMENTO EN QUE SURJA LA SENTENCIA Y NO SOBRE LA BASE DE ALGÚN OTRO ACTO PROCESAL. TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3ELJ 01/98

Así como a las siguientes tesis relevantes:

CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. SI SE TOMA POSESIÓN CON BASE EN CONSTANCIAS REVOCADAS CON ANTERIORIDAD, EQUIVALE A UN ACTO INEXISTENTE.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 005/98

CONSENTIMIENTO COMO CAUSA DE IMPROCEDENCIA, NO SE ACTUALIZA POR FALTA DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ANTERIORES APOYADOS EN LOS MISMOS FUNDAMENTOS QUE EL RECLAMADO.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 006/98

DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN REVISIÓN CONSTITUCIONAL CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES QUE CONDUCEN A TENERLAS POR SATISFECHAS EN CIERTOS CASOS.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 007/98

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

611

DIPUTADOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, ASIGNACIÓN POR RESTO MAYOR (Legislación de Yucatán).

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 008/98

INSTALACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y TOMA DE POSESIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS. SÓLO SI SON DEFINITIVAS DETERMINAN LA IMPROCEDENCIA DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 009/98; actualmente jurisprudencia S3ELJ 10/2004

NOTIFICACIÓN. DEBE ENTENDERSE EFECTUADA DESDE QUE SE INICIA LA DILIGENCIA, CUANDO ÉSTA SE PROLONGA POR CAUSAS IMPUTABLES AL NOTIFICADO.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 010/98

NOTIFICACIÓN POR FAX. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 011/98

NOTIFICACIÓN POR FAX. SU ACOGIMIENTO EN LA LEY PROCESAL ELECTORAL CONCUERDA PLENAMENTE CON LA NATURALEZA JURÍDICA DE ESTA MATERIA.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 012/98

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SÓLO ÉSTE ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR QUE SON INEJECUTABLES.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 016/98; actualmente jurisprudencia S3ELJ 19/2004

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 017/98; actualmente jurisprudencia S3ELJ 24/2001

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

612

B. Caso Yucatán II: Desacato de sentencia SUP-JRC-391/2000



Años más tarde, en una controversia más generada en el propio Estado de Yucatán, se impugnó el decreto de ratificación por parte del Congreso local de los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral por un periodo más, en virtud de que la pretendida ratificación no se hizo por la mayoría de las cuatro quintas partes de los miembros del Congreso, tal y como estaba prevista en el artículo 86 del Código Electoral del Estado.³ Al someterse el asunto al conocimiento de la Sala Superior, se resolvió revocar el referido decreto del Congreso del Estado, ordenándose la reposición del procedimiento de designación, tomando como base los 59 candidatos postulados ante el propio Congreso estatal por diversos partidos políticos y organizaciones sociales. El legislativo local pretendió dar cumplimiento a la sentencia, sosteniendo que sólo 14 de los 59 candidatos satisfacían los requisitos para el cargo, razón por la cual designó a aquéllos como consejeros ciudadanos, tanto propietarios como suplentes.

Dicha determinación fue de nuevo impugnada ante la Sala Superior del Tribunal, la cual determinó revocar la decisión mencionada por haberse acreditado nuevas irregularidades en la designación aludida, en virtud de haberse impuesto requisitos adicionales a los legalmente previstos, en unos casos excluyendo de manera indebida a ciertos candidatos que, ciertamente, si satisfacían los requisitos establecidos en la ley, y negándoles a otros la oportunidad de acreditarlos. Por tal razón, se ordenó al Congreso local la reposición del procedimiento de designación a fin de que requiriera a los respectivos partidos políticos y organizaciones sociales que acreditaran si sus candidatos efectivamente satisfacían los requisitos legales y, en su oportunidad, designara a los consejeros ciudadanos por la mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros presentes legalmente prevista y, de no lograr tal mayoría calificada, procediera a la insaculación de entre el total de los candidatos que sí satisficieran los requisitos, todo ello de acuerdo con lo previsto en el artículo 86 del Código Electoral local.

³ Vid sentencia del expediente SUP-JRC-391/2000, resuelto el doce de octubre de 2000.

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

613

Esta resolución fue de nuevo desatendida por la autoridad responsable, incurriendo en un claro desacato, por lo que, a solicitud de los partidos promoventes, se declaró fundado el incidente de inejecución de sentencia, y a efecto de garantizar la plena ejecución de sus resoluciones así como la obligación de decidir sobre los asuntos sometidos a su competencia en plena jurisdicción, y a efecto de proveer lo necesario para reparar la violación constitucional cometida, la Sala Superior acordó requerirle al Congreso del Estado que cumpliera cabalmente con lo establecido en dicha sentencia en un plazo de veinticuatro horas.

No obstante lo anterior, la autoridad legislativa mencionada persistió en su obstinación, por lo que, a fin de reparar la violación constitucional y legal cometida y para hacer prevalecer el Estado de Derecho, se acordó iniciar la plena ejecución del fallo, por lo que se requirió a los correspondientes partidos políticos y organizaciones sociales que presentaran una lista de candidatos a ocupar el cargo de consejeros ciudadanos, para que fuera sometida a la consideración del Congreso del Estado de Yucatán, y adicionalmente, se acreditaran que los aspirantes cumplieran con los requisitos legales correspondientes, para que se procediera a su designación.

A pesar de ello, el Congreso estatal mantuvo el desacato, por lo cual la Sala Superior a fin de lograr la urgente y debida integración del Consejo Electoral, previa convocatoria y durante sesión pública, procedió a la insaculación (sorteo) de los consejeros ciudadanos de entre la lista de candidatos postulados. Esta situación se hizo del conocimiento del Congreso del Estado, quien se mantuvo en su actitud de incumplimiento, por lo que fue necesario que este órgano jurisdiccional federal procediera a solicitar el apoyo de diversas autoridades federales con el único propósito de lograr la plena ejecución de la sentencia de mérito.

Aun así, a iniciativa del Gobernador del Estado, con el franco ánimo de incumplir la resolución, por decreto pretendió establecer un nuevo Consejo Electoral del Estado de Yucatán; sin embargo, dicho decreto fue declarado inválido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001, ordenando que se hiciera entrega de instalaciones, recursos y documentos al Consejo insaculado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con lo cual concluyó esta controversia.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

614

La relevancia de estos litigios radica en que pese a los múltiples actos de desacato y los obstáculos que se presentaron para el eficaz cumplimiento de la resolución emitida, la Sala Superior contó con los elementos jurídicos e institucionales necesarios para el debido respeto a la majestad de sus resoluciones. Estos asuntos figuran como precedentes en las tesis de jurisprudencia cuyos rubros se citan a continuación:

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3ELJ 02/2001

AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE TAL CARÁCTER AQUÉLLA QUE EN EJERCICIO DE UNA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN LA LEY, DESIGNA A LOS INTEGRANTES DE UN ÓRGANO ELECTORAL LOCAL, DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3ELJ 03/2001

AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (Legislación de Yucatán y similares).

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3ELJ 04/2001

MODO HONESTO DE VIVIR. CARGA Y CALIDAD DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR QUE NO SE CUMPLE CON EL REQUISITO CONSTITUCIONAL.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3ELJ 17/2001

MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3ELJ 18/2001

REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. EL REQUISITO DE REPARABILIDAD SE ENCUENTRA REFERIDO A LOS ÓRGANOS Y FUNCIONARIOS ELECTOS POPULARMENTE.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3ELJ 51/2002

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

Así como a las tesis relevantes siguientes:

615

AUTORIDADES ELECTORALES. DESIGNACIÓN DE SUS INTEGRANTES. LA RESOLUTORA DEBE PRECISAR LOS DOCUMENTOS IDÓNEOS PARA ACREDITAR LOS REQUISITOS CORRESPONDIENTES (Legislación de Yucatán y similares).

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 072/2001

CONSEJO ELECTORAL DEL ESTADO. LA VALIDEZ DE SU INSTALACIÓN NO DEPENDE DE QUE SEA EN UN LUGAR DETERMINADO (Legislación de Yucatán y similares).

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 092/2001

EJECUCIÓN DE SENTENCIA. LOS TERCEROS INTERESADOS CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EN EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN. S3EL 096/2001.

EJECUCIÓN DE SENTENCIA. LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA COMPRENDE LA REMOCIÓN DE TODOS LOS OBSTÁCULOS QUE LA IMPIDAN.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 097/2001

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ES PROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNA, POR VICIOS PROPIOS, UN NUEVO ACTO, DICTADO COMO CONSECUENCIA DE LA REVOCACIÓN DE UNO ANTERIOR.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 105/2001

Caso 2: Nulidad de elecciones de Gobernador de una entidad federativa

Caso 2: Nulidad de elecciones de gobernador en Tabasco y Colima [Sentencias SUP-JRC-487/2000 (Caso Tabasco) y Sentencias SUP-JRC-221/2003 y acumulados (Caso Colima)]

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha mantenido el criterio de preservar la existencia de los actos válidamente emitidos así como

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

616

el de la voluntad ciudadana expresada en las urnas, y con base en ello se ha logrado proteger la validez de las elecciones realizadas en el marco de los principios rectores del proceso electoral, como lo son, por ejemplo, el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, principios que deben estar presentes en los comicios para considerar que las elecciones han sido libres, auténticas y periódicas, tal como lo consagra el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que sólo en casos excepcionales y ante irregularidades plenamente comprobadas que hubieren afectado de manera grave y generalizada cualquiera de los referidos principios fundamentales, se ha declarado la nulidad de una elección, por cuanto que la misma carecería de pleno sustento constitucional, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse, como de hecho ha ocurrido en el caso de dos elecciones de Gobernador que se reseñan a continuación:

A. Caso Tabasco



El veintinueve de diciembre de dos mil, por primera vez en la historia del país, se declaró la nulidad de una elección para gobernador⁴ en un Estado, en específico, la del Estado de Tabasco, al comprobarse que hubo violaciones graves a los principios de legalidad, certeza, imparcialidad e independencia, pues quedó claro que se infringió la ley cuando, por ejemplo, se acreditaron las causales de nulidad de votación recibida en más de mil casillas, se abrieron paquetes electorales equivalentes al 65% de las casillas instaladas en el Estado, sin que en la mayoría de los casos se actualizara la hipótesis legal para hacerlo; no hubo neutralidad por parte del Gobierno del Estado al haber existido desproporción en el acceso al canal siete de televisión que tuvo el partido triunfador de los comicios, con relación al acceso que tuvieron los demás partidos contendientes, así como la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado en la recaudación de fondos en el gremio de los taxis-

⁴ Vid. sentencia del expediente SUP-JRC-487/2000 y acumulado, resuelto el 29 de diciembre de 2000.

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

617

tas para favorecer al candidato de dicho partido, mediante la compra y distribución de diversos artículos para el electorado a cambio del voto favorable para el candidato del partido en el gobierno; la intervención de funcionarios electorales en la quema de papelería electoral, sin causa legal que justificara tal conducta; todo lo cual fue avalado por dos consejeros electorales, al haber votado en contra de la validez de la elección del Gobernador, circunstancias que, administradas entre sí, llevaron a esta Sala Superior a considerar que fue afectado el valor fundamental previsto en la *Constitución* consistente en el derecho al sufragio, por lo que se resolvió revocar las sentencias reclamadas y declarar la nulidad de la elección de Gobernador del Estado.

Derivado de este asunto surgió el precedente sobre la **causal abstracta de nulidad**, pues se concluyó que si los principios fundamentales en una elección son vulnerados de manera importante, de tal forma que se impida la posibilidad de tenerlos como satisfechos de manera cabal, y como consecuencia de ello, se pone en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quien o quienes resulten electos en ellos; debe considerarse que dicha elección no es apta para surtir sus efectos legales, y por lo tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de la violación a los principios constitucionales mencionados. Las tesis en que figura como precedente este asunto son las del rubro

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares).

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3ELJ 23/2004

NULIDAD DE ELECCIÓN DE GOBERNADOR. SÍ ESTÁ PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 009/2001

ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 010/2001

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. SÓLO OPERA RESPECTO DE ACTOS O RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

618

ORGANIZAR LAS ELECCIONES.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 012/2001

B. Caso Colima



De manera posterior, en octubre de dos mil tres, por segunda ocasión, se hizo tal declaratoria de nulidad de una elección de gobernador,⁵ ahora en el Estado de Colima. En la resolución correspondiente se consideró que existieron diversas circunstancias que impidieron la coexistencia de condiciones para la realización de un proceso democrático, que fuera la expresión de la soberanía popular a través de elecciones libres y auténticas, por medio del voto universal, libre, secreto y directo, vulnerándose o conculcándose los aludidos principios rectores de la función electoral así como el principio de igualdad en el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos y el principio de equidad en las condiciones de la competencia electoral, pues se tuvo por acreditada la abierta y desmedida participación del entonces Gobernador del Estado para apoyar al candidato de su partido político, y denostar a los demás institutos contendientes y a sus candidatos; también se analizó la realización de campañas de comunicación social en radio y televisión y otros medios impresos sobre las acciones de gobierno a nivel estatal, durante los veinticinco días anteriores a la jornada electoral y aún durante la jornada electoral; de igual manera se comprobó la intervención del titular del Poder Ejecutivo del Estado durante el cierre de campaña del candidato de su partido, realizando amenazas veladas dirigidas a aquéllos que no votaran a favor del mismo; existió la detención, sin justificación alguna y sin que hubiera flagrancia, de personas vinculadas con otro instituto político durante la jornada electoral; hubo una injustificada instalación de retenes en toda la entidad federativa, por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Colima, para revisar la credencial para votar con fotografía de ciudadanos, con el fin de compararla con una lista de supuestos sospechosos, impidiendo así el libre tránsito de personas durante la jornada electoral.

⁵ Vid. sentencia del expediente SUP- JRC-221/2003 y acumulados, resuelta el 29 de octubre de 2003.

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

619

El asunto que se comenta sentó un importante precedente, esencialmente al establecer que, en los Estados constitucionales democráticos de Derecho, un rasgo central de los órganos del poder público es que éstos, a diferencia de los particulares, no gozan de autonomía, sino que el orden jurídico les confiere atribuciones para que persigan no sus propios fines particulares, sino los fines públicos; en tal virtud, las limitaciones de los derechos fundamentales en razón de su titular (como en el caso del Gobernador de un Estado) no se traducen en una privación de tales derechos, pues se sustentan, de manera primordial, en la necesidad de proteger otros bienes o derechos constitucionales.

En el caso la *Constitución* local del Estado de Colima, ésta prohíbe expresamente la intervención indebida del titular del poder ejecutivo local en los procesos electorales para favorecer directa o indirectamente a determinado candidato, lo que implica que el ejercicio de semejante cargo público de elección popular debe hacerse con estricta observancia de los deberes inherentes a tal titularidad, establecidos en el orden jurídico toda vez que, de conformidad con el principio de legalidad, ninguna autoridad podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuye el orden jurídico.

Por lo tanto, en la resolución comentada se consideró que existe una limitación en el ejercicio de las libertades de expresión y de asociación que el titular del ejecutivo local tiene como ciudadano, toda vez que tiene semejantes libertades públicas fundamentales, a condición de que su ejercicio no interfiera sustancialmente con sus responsabilidades oficiales ni con el ejercicio en condiciones óptimas o mínimas de los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político-electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos.

Así, una elección sin condiciones de igualdad y libertad, en la que en sus etapas concurren intimidaciones, prohibiciones, vetos e iniquidades realizadas por un funcionario público de la jerarquía del Gobernador del Estado, implicó la restricción a las libertades públicas y, por ende, la trasgresión a los principios constitucionales rectores en la materia electoral, lo cual implicó que la voluntad plasmada en las urnas no representara la voluntad de los mexicanos, por lo que se consideró que el activismo de dicho personaje a favor de uno de los candidatos, vició todo el proceso electoral. Esta controversia figura como precedente de la jurisprudencia:

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

620

SISTEMA DE NULIDADES. SOLAMENTE COMPRENDE CONDUCTAS CALIFICADAS COMO GRAVES. S3ELJ 20/2004

Y las tesis relevantes:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (Legislación de Colima).

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 027/2004

NULIDAD DE ELECCIÓN DE GOBERNADOR. ES ESPECÍFICA LA CAUSA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 59, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COLIMA.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 030/2004

NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 031/2004

Estos son los únicos dos asuntos en los que se decretó la nulidad de elección de gobernador de un Estado; sin embargo, por motivos semejantes se han llegado a anular elecciones o a confirmar su nulidad para renovar integrantes de congresos locales o de ayuntamientos en distintos Estados de la República.

Caso 3: Elecciones por usos y costumbres (Estado de Oaxaca)

[Sentencia SUP-JDC-013/2002]



En diciembre de 2001 se celebraron en Oaxaca procesos comiciales para elegir a los concejales por el sistema de usos y costumbres en diversos municipios del Estado, entre ellos, en el de Santiago Yaveo. Cabe mencionar que en un alto porcentaje de los municipios de dicha entidad federativa la elección de las autoridades municipales es bajo el régimen de usos y costumbres indígenas; esto es, bajo sistemas normativos que

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

621

obedecen a principios diversos de los que priman en el derecho escrito, legislado o codificado, el cual normalmente rigen en nuestro derecho positivo mexicano.

En esa ocasión, el 2 de diciembre de 2001, en la asamblea comunitaria celebrada en la cabecera municipal de Santiago Yaveo, Oaxaca, para elegir a los integrantes del mencionado ayuntamiento para el trienio 2002-2004, no se respetó la universalidad del sufragio, en tanto que sólo se permitió la participación de ciudadanos residentes en dicha cabecera, más no así a los que habitan en las rancherías, congregaciones o núcleos rurales que pudieren encontrarse ubicados dentro de los límites territoriales.

Al conocer sobre este asunto la Sala Superior determinó que los derechos de naturaleza fundamental reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como a sus integrantes, constituyen medidas que procuran beneficiar directa e indirectamente a estos conglomerados de la sociedad mexicana, a través de una clara diferenciación de trato que redunde en una mayor igualdad, por considerarse que se encuentran en una grave situación de desigualdad y desamparo con el resto de la población, precisamente porque no han sido tomadas en cuenta sus particulares concepciones del uso y explotación de la tierra, sus procesos de producción, sus tradiciones y costumbres, los entramados sociales y políticos que les son propios, aspectos que han redundado en ciertas relaciones de sometimiento, discriminación y miseria.

Desde esta óptica, se dijo que la incorporación constitucional de derechos a estos sujetos no equivale a pretender crear un ámbito jurídico propio y exclusivo de la realidad indígena, desvinculado del ordenamiento jurídico general ni perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades propias de los viejos colonialismos, pues conforme a las bases fundamentales y a las reglamentarias de las entidades federativas, los pueblos, comunidades y miembros indígenas se encuentran en aptitud de autodeterminarse social y políticamente en esferas distintas, puesto que el ámbito de incidencia únicamente se da en el seno de la colectividad, o bien, puede impactar incluso en instituciones propias de la organización estatal configurada por la Constitución federal, como es el municipio.

Se consideró que el derecho para elegir representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena, contemplado en el artículo 2, apartado A, fracción VII de la Carta Magna, tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos, lo cual resulta congruente con la finalidad general antes escrita, especialmente por cuanto manda a las constituciones y legislaciones estatales reconocer y

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

622

regular esta manifestación concreta de autonomía, tomando cuenta las tradiciones y normas internas de los pueblos y comunidades indígenas.

Las elecciones municipales que tengan por objeto la elección de representantes de un pueblo o comunidad indígena para la integración de un ayuntamiento, deben necesariamente aplicarse en el proceso comicial los usos y costumbres propios de la comunidad sin que, para ello, tengan que seguirse escrupulosamente los principios rectores y organizacionales de toda elección, contemplados en la Constitución, por tratarse de un caso de excepción contemplado por la misma Ley Fundamental.

Sin embargo, se razonó que ello no significa que, merced al ejercicio de este derecho constitucional, puedan convalidarse situaciones o conductas tendientes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas, por ser irreconciliables con los valores, principios y derechos que postula un Estado Constitucional Democrático de Derecho y con la finalidad y razón misma del origen de ese derecho subjetivo. En consecuencia, se dijo, no puede estimarse como válido aquél desarrollo de conductas que, pretendiéndose amparar en un derecho fundamental recogido en el sistema jurídico, tenga como efecto conculcar otro derecho establecido por la propia *Constitución*, o en un tratado internacional suscrito y ratificado por México, o bien, que tenga aparejada la vulneración de la dignidad de la persona, pues en esos casos, las conductas desplegadas se encuentran fuera de toda cobertura o protección jurídica.

Así, en los comicios que se lleven a cabo por usos, costumbres o derecho consuetudinario para la renovación de los representantes de los pueblos y comunidades en los ayuntamientos cuyos municipios posean población indígena, si bien no resultan exactamente aplicables los principios rectores de naturaleza constitucional que rigen a toda elección, para que se les reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, éstos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales recogidos por la Carta Magna ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, así como tampoco tener como consecuencia impedir a los individuos que conformen los pueblos y comunidades indígenas el ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

En tal virtud, se resolvió que los derechos fundamentales reconocidos por la constitución federal a las colectividades y personas indígenas sólo pueden

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

623

ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga; así, únicamente los usos y costumbres indígenas que son objeto de tutela y reconocimiento son aquellos que merezcan el calificativo de “democráticos”.⁶ Esta importante tesis relevante sirve para ilustrar las ideas antes expuestas:

USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO.⁷

Caso 4: Derecho Administrativo Sancionador

[Sentencia SUP-RAP-050/2001 (Caso “Amigos de Fox”)]

Durante el proceso electoral federal del año dos mil, el Partido Revolucionario Institucional presentó ante el Instituto Federal Electoral una denuncia señalando a la Coalición “Alianza por el Cambio” de haber recibido, de manera ilegal, diversas aportaciones o donativos del extranjero y de sociedades mercantiles mexicanas para la campaña de su candidato a la Presidencia de la República. En dicha denuncia, se argumentaba que los recursos en cuestión habían llegado a la campaña electoral a través de un complicado sistema de transferencias en cadena entre distintas personas.

En la sustanciación de la denuncia mencionada, el Instituto Federal Electoral solicitó a las instituciones bancarias involucradas, esto es, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, información diversa para realizar la investigación correspondiente, quienes se negaron a proporcionarla aduciendo como impedimento la existencia de secreto bancario, y fiduciario. En consecuencia, la autoridad electoral determinó el cierre de las indagatorias, declarando insuficientes las pruebas aportadas para demostrar la probable comisión de los ilícitos. Inconforme con dicha determinación, el Partido denunciante interpuso recurso de apelación ante esta Sala

⁶ Vid. sentencia del expediente SUP- JDC-013/2002, resuelto el 5 de junio de 2002.

⁷ Tesis de jurisprudencia USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO, en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, *Compilación Oficial*, volumen *Jurisprudencia*, México, TEPJF, 2005, pp. 956 y 957. S3EL 151/2002.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

624

Superior, quien al conocer dicho medio impugnativo resolvió que el Instituto Federal Electoral debía ser considerada como autoridad hacendaria en tanto ejerza funciones de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, con facultades para solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información razonablemente necesaria para cumplir tal función, sin que le sea aplicable el denominado secreto bancario y fiduciario.

Una de las aportaciones del asunto que se analiza a la materia electoral, fue la inoponibilidad del secreto bancario y fiduciario —como especie del primero— al Instituto Federal Electoral en ejercicio de sus facultades de control, vigilancia, investigación y aplicación de sanciones, en relación con el uso y manejo de los recursos de los partidos políticos al considerarlo incluido en el concepto abierto de autoridad hacendaria federal y para fines fiscales, pues al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo. Razón por la cual, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones inherentes a una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y por ende tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias, que resulte idónea y razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere.⁸

Caso 5: Derecho Administrativo Sancionador

[Sentencia SUP-RAP-018/2003 (Caso “PEMEXGATE”)]

En lo que se refiere a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, el Tribunal ha resuelto diversos asuntos que despertaron polémica e impactaron en el ambiente político del país. Baste citar el caso concerniente al recurso de apelación identificado con el expediente SUP-RAP-018/2003, en el que la Sala Superior confirmó una multa de mil millones de pesos impuesta

⁸ Vid. sentencia del expediente SUP- RAP-050/2001, resuelto el 7 de mayo de 2002.

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

625

por el Instituto Federal Electoral al Partido Revolucionario Institucional por no haber reportado a la autoridad electoral ingresos por quinientos millones de pesos, y por haberse superado los montos de aportación de una organización social adherente a dicho partido político. Este caso constituye un importante precedente para considerar a las personas morales como imputables por la comisión de ilícitos a través de sus representantes, y también por la calidad de garantes de los partidos políticos en relación al uso de los recursos públicos con que son financiados.

De una interpretación al artículo 41, segundo párrafo, bases I y II de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como al 38, apartado 1, inciso a) y 269 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, en la resolución correspondiente se sostuvo que los partidos políticos son personas jurídicas susceptibles de cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas a ellos, concretamente en relación con el origen, uso y destino de sus recursos y que, por lo tanto, tienen responsabilidad que los hace acreedores a la imposición de una sanción, con independencia de la responsabilidad en que pudieran incurrir, de manera individual, las personas que las cometen, que puede ser sólo interna ante la organización o rebasar esos límites hacia el exterior, por responsabilidad civil, penal o administrativa.

Lo anterior resalta, por un lado, el principio al respeto absoluto de la norma por parte del partido político; y por otro, coloca a éste en una posición de garante en cuanto que tiene la responsabilidad de garantizar que la conducta de sus militantes se ajuste a los principios del Estado Democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, de tal manera que las infracciones por ellos cometidas constituyen el continuo incumplimiento de la obligación del garante (partido político), que determina su responsabilidad, por haber aceptado, o al menos tolerado, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político; lo cual implica, en último caso, la aceptación de sus consecuencias y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual. De tal forma que si el partido político no realiza las acciones de prevención necesarias, será responsable; bien porque acepta la situación (dolo) o bien, porque la desatiende (culpa).

Inclusive, llegó a afirmarse, que el partido político podría verse afectado con el actuar de terceros que no necesariamente se encuentren dentro de su estructura interna, en virtud de la aplicación del principio de la llamada *culpa in*

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

626

vigilando, en la que se destaca el deber de vigilancia que tiene una persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito de actividades, en razón de lo cual los partidos políticos también asumen la posición de garantes sobre la conducta de tales sujetos.

De manera que las prescripciones que los partidos políticos deben observar en materia del origen, uso y destino de sus recursos, si son incumplidas por sus dirigentes, afiliados o miembros, así como por simpatizantes y terceros, los partidos políticos adquirirán la responsabilidad correspondiente. En dicha ejecutoria se sostuvo también el criterio de la inoponibilidad del secreto ministerial genérico⁹ a la obligación fiscalizadora del Instituto Federal Electoral, ya que en los casos de excepción previstos por la ley¹⁰ y cumplidos los requisitos conducentes,¹¹ esto es, cuando el mandamiento provenga de autoridad competente,¹² que funde y motive su resolución, la autoridad encargada del

⁹ El segundo párrafo del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales establece el denominado secreto ministerial, consistente en el carácter confidencial o reservado que tienen las actuaciones y constancias que obran en la averiguación previa, cuya divulgación o difusión irrestricta puede entorpecer y afectar gravemente las indagatorias que realiza en su carácter de autoridad encargada de perseguir e investigar los delitos.

¹⁰ Artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales: excepciones al secreto ministerial, el derecho que tienen el indiciado y su defensor, así como la víctima u ofendido y su representante legal, de tener acceso a las constancias y actuaciones que obran en la averiguación previa. Otra excepción al secreto ministerial es la relativa al auxilio que deben prestarse entre sí las autoridades para el eficaz y adecuado cumplimiento de las atribuciones que desempeñan.

¹¹ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de mayo de 1996: El Ministerio Público de la Federación podrá expedir copias certificadas de constancias y registros que obran en su poder, cuando exista mandamiento de autoridad competente que funde y motive su requerimiento o cuando lo soliciten el denunciante o el querellante, la víctima o el ofendido, el indiciado o su defensor y quienes tengan interés jurídico, para el ejercicio de derechos o el cumplimiento de obligaciones previstos por la ley.

¹² Se dijo que el Instituto Federal Electoral es competente pues tiene la facultad de fiscalización confirmada por lo dispuesto en los artículos 82, párrafo 1, inciso h), y 270, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se establece que el Consejo General Electoral, en su carácter de máxima autoridad administrativa-electoral a nivel federal, tiene la facultad de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a lo dispuesto por la normatividad aplicable y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, así como para conocer y resolver en torno a las irregularidades en que haya incurrido un partido político.

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

627

resguardo y manejo de la información tiene la obligación de proporcionarla, dentro del auxilio que deben prestarse entre sí las autoridades para el eficaz y adecuado cumplimiento de las atribuciones que desempeñan, excepción que tiene su razón de ser en que, debido a la complejidad de las sociedades humanas modernas y la necesidad de proteger eficazmente determinados intereses colectivos, han surgido órganos de autoridad sumamente especializados, los cuales para ejercer sus atribuciones precisan obtener e intercambiar la información necesaria para lograr el conocimiento fiel de una determinada situación y así poder resolverla de manera adecuada; asimismo, se precisó que el intercambio de información debe respetar, por una parte, el derecho a la intimidad de los gobernados, y por la otra, no debe entorpecer la actividad de la autoridad que otorga la información, razón por la que deben darse fórmulas mediante las cuales se consiga el logro de todos los valores; por lo que dicho intercambio debe realizarse en lo estrictamente necesario; esto es, siempre y cuando la solicitud de información se relacione con la actividad fiscalizadora de los recursos de los partidos políticos, y en cada caso debe fundarse y motivarse debidamente tal determinación.

En cuanto a la imposición de sanciones se sostuvo que los principios contenidos en la ley positiva penal, al formar parte del *ius puniendi* del Estado, son aplicables al derecho administrativo-sancionador electoral, con los ajustes necesarios, de acuerdo a la naturaleza y fines de esta materia. Así, cuando se trate de ilícitos administrativos que se atribuyan a un partido político por conductas que impliquen el incumplimiento al deber de cuidado, el parámetro previsto en la ley positiva penal, considerado en abstracto para la aplicación de sanciones a los delitos culposos, sirve como referente en cuanto que la sanción por infracciones de esa naturaleza no puede ser igual ni cercana —sino más bien distante—, respecto de la que resultara aplicable al sujeto si su grado de participación fuera diferente, sin perder de vista que, en el derecho administrativo sancionador electoral, el objeto o finalidad de las sanciones establecidas en la ley es, entre otros, prevenir o inhibir la proliferación de conductas ilícitas, tanto en el infractor, como en el resto de los gobernados, mediante la persuasión de no incurrir en esas conductas, en razón del daño que producen al interés general y por las consecuencias nocivas que puedan acarrearle al partido político responsable.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

628

Caso 6: Conflictos intrapartidistas

[Sentencias SUP-JDC-084/2003; SUP-JDC-092/2003; SUP-JDC-109/2003]

Los asuntos que marcaron un parteaguas en la vida institucional de este tribunal y también en la de los partidos políticos, fueron los relativos a la regulación jurisdiccional de los asuntos internos de éstos. Con anterioridad, la protección de derechos político-electorales derivada de actos de los partidos políticos debía ejercerse a través del procedimiento administrativo sancionador previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), incluso la propia Sala Superior había integrado tesis de jurisprudencia en el sentido de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano era improcedente contra actos de partidos políticos. Sin embargo, la Sala Superior realizó un nuevo estudio, en el cual revaloró los distintos elementos existentes en la legislación rectora del sistema de medios de impugnación en materia electoral, que lo llevaron a una variación del criterio para sostener que dicho juicio sí es jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral.

Entre otras cosas se razonó que el artículo 17, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como obligación del Estado dar protección a los derechos del individuo, de manera pronta, completa e imparcial, sin que en dicho artículo o en cualquier otro se establezca excepción alguna cuando el reclamo se aduzca en razón de que la afectación a un derecho determinado provenga de un partido político, sino por el contrario, el propio texto constitucional establece que el acceso a la jurisdicción debe ser completo, y de la única manera que se puede lograr una protección completa a los derechos político-electorales del ciudadano es que, independientemente del agente que los vulnere, tal situación anómala y apartada del estado de derecho pueda ser corregida por la jurisdicción estatal, porque solo de esta forma se puede lograr una justicia integral en este punto.

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

629

De igual forma, se estableció que el sistema de medios de impugnación en materia electoral, establecido a nivel constitucional en el artículo 41, fracción IV, además de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral, incluye expresamente otra finalidad, consistente en proteger los derechos políticos de los ciudadanos, con lo cual se revela el interés directo de la Constitución por asegurar la protección completa, eficaz y efectiva de los mencionados derechos, por constituir un elemento *sine qua non* del Estado de derecho, que es indispensable para el desarrollo de la vida democrática en el país.

Se argumentó que tal precepto no establece ningún límite o excepción respecto a la extensión de dichos derechos como objeto de la tutela, de la forma en que ésta se lleve a cabo, a la calidad o naturaleza jurídica o política del sujeto activo de la infracción, por lo que su cobertura no comprende únicamente los actos y resoluciones de las autoridades, sino también los de cualquiera otra entidad que, por sus características formales o materiales, pueda colocarse en una situación preponderante frente a los ciudadanos y que propicie condiciones jurídicas o materiales en las que se puedan conculcar tales derechos fundamentales.

Se dijo que así lo habría entendido el legislador secundario, pues al establecer en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 79, un medio jurisdiccional específico encaminado a la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, no circunscribió su procedencia respecto de actos de autoridad, sino sólo se refirió a todo acto que fuera susceptible de afectarlos, pues estableció como únicas modalidades las que el ciudadano promoviera por sí mismo y en forma individual, haciendo valer las presuntas violaciones a sus derechos político-electorales.

Así, se integró la jurisprudencia en la que se sostiene que la interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17, 41, fracción IV y 99 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

630

oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral.¹³

Para determinar lo anterior se tuvo en cuenta: A) que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna; B) que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano; C) que el artículo 41, fracción IV constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales; D) que en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción de este Tribunal, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual, que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12, apartado 1, inciso b) de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia

¹³ Vid. Tesis de jurisprudencia JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, en *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 161-163. S3ELJ03/2003.

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

631

electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario.

Además, dicha interpretación resulta más funcional que aquella en la cual se determinó en algunos fallos que la restitución de los derechos político-electorales, cuando fueran violados por un partido político, sea llevada a cabo por el Instituto Federal Electoral, a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, pues si se tiene en cuenta la naturaleza de dicho órgano como el encargado de organizar las elecciones, conforme a lo establecido en el artículo 41, fracción III, de la *Constitución Federal*, su naturaleza no es la de un órgano jurisdiccional establecido *ex profeso* para dirimir controversias y restituir los derechos violados. En cambio, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano resulta ser una forma sencilla y eficaz para lograr tal restitución, pues es el medio constitucionalmente establecido para tal fin. Es el IFE el órgano jurisdiccional que cuenta con las atribuciones necesarias para lograr la reparación plena del derecho violado, y posee los instrumentos procesales necesarios para lograrlo en los plazos electorales tan reducidos que caracterizan a la materia electoral.

Se consideró que de mantener el criterio anterior se habría reducido sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las resoluciones del Tribunal Electoral. El criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, se explicó que no constituía un obstáculo el hecho de que en la legislación faltaran algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, los existentes podían ajustarse conforme a los principios generales del derecho procesal.

En estos términos, es claro que si un ente es capaz de transgredir el derecho fundamental de un individuo, esto no debe quedar fuera de la tutela estatal y, más específicamente, de la jurisdiccional. La esencia de la teoría de

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

632

los poderes salvajes del garantismo constitucional de Luigi Ferrajoli¹⁴ radica en evitar la arbitrariedad e impunidad de quienes, por su enorme capacidad o poder de facto, pueden modificar la esfera de derechos de una persona, sin que sean autoridades en el sentido tradicional de la palabra. Por lo que, efectivamente, es legal, conveniente y necesario en un verdadero régimen democrático, que la autoridad estatal pueda intervenir, bajo ciertas circunstancias, para garantizar la democracia interna de los partidos políticos. Es fácil vislumbrar que los dos valores jurídicos que colisionan (aparentemente) en este punto, es el derecho de autorregulación de los partidos políticos contra los derechos de los militantes de asociación y participación política, envueltos, como es obvio, por la garantía de legalidad y acceso a la jurisdicción. Aquí, como en otros temas delicados e inherentes a nuestra materia, el buen juicio será imprescindible para tomar decisiones legales, justas y prudentes.

Este criterio guarda relación con el diverso que también dio lugar al establecimiento de una tesis jurisprudencial, la J 04/2003, con el rubro: MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, en la que, se arribó a la conclusión de que los medios de defensa que los partidos políticos tienen obligación de incluir en sus estatutos, conforme al artículo 27 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, forman parte del sistema de medios de defensa que se deben agotar previamente por los militantes, como requisito de procedibilidad para acudir a los procesos impugnativos establecidos en la legislación electoral, en resguardo de sus derechos político-electorales que estimen conculcados por parte de los órganos o dirigentes de un determinado partido político, siempre y cuando:

1. Los órganos partidistas competentes estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos;
2. Se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes;
3. Se respeten todas las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente, y

¹⁴ Ferrajoli, Luigi, Hacia una teoría jurídica de la democracia, *Teoría de la democracia, dos perspectivas comparadas*, tr. de Lorenzo Córdoba, México, Instituto Federal Electoral, 2002, p. 8.

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

633

4. Que formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos.

De manera que, cuando falte algún requisito o se presenten inconvenientes a los cuales su inexistencia da lugar, no existe el gravamen procesal indicado, sino que tales instancias internas quedan como optativas, ante lo cual el afectado podrá acudir directamente a las autoridades jurisdiccionales *per saltum*, siempre y cuando acredite haber desistido previamente de las instancias internas que hubiera iniciado, y que aún no se hubieran resuelto, a fin de evitar el riesgo de la existencia de dos resoluciones contradictorias.

La instrumentación de esas instancias internas debe apegarse a los mandamientos constitucionales y legales establecidos para su jurisdicción, lo que inclusive debe ser verificado por la máxima autoridad electoral administrativa, como requisito *sine qua non* para su entrada en vigencia, según lo previsto por los artículos 30 y 31 del ordenamiento citado, lo que sitúa a los estatutos partidarios en un rango superior a los de otras asociaciones; asimismo, esta obligación de los partidos políticos de prever medios de defensa para sus militantes se traduce en la correlativa carga de emplearlos antes de acudir a la jurisdicción del Estado, a fin de garantizar, al máximo posible, la capacidad autoorganizativa de los partidos políticos en ejercicio de la más amplia libertad, pero asegurar, al mismo tiempo, el respeto irrestricto a los derechos individuales de sus miembros, dejando a salvo la garantía esencial que representa para éstos la jurisdicción.

Lo anterior encuentra armonía con la interpretación gramatical del artículo 10, apartado 1, inciso d) de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, pues la expresión utilizada por el precepto cuando establece los medios previstos en las leyes federales o locales, no determina que se trate de medios creados y regulados directa y totalmente por tales leyes, sino sólo que los haya previsto, por lo que es admisible que el legislador prevea en la ley la obligación de establecer la clase de medios de impugnación intrapartidista, aunque remita para su regulación a los estatutos de los partidos; supuesto que está previsto en el artículo 27, apartado 1, inciso g) del *Código Federal* que se interpreta.

Respecto a la forma de impugnar la violación de los derechos político-electorales por parte de los partidos políticos, se precisó que cuando un ciudadano estime que determinado partido político nacional cometió alguna falta,

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

634

irregularidad o infracción a la normativa estatutaria partidaria, y como consecuencia de ello violó su derecho político-electoral de votar, de ser votado, de asociación o de afiliación, se encuentra legitimado y tiene interés jurídico para promover en defensa de sus intereses, según cuál sea su pretensión en los términos siguientes. Si el ciudadano pretende que el partido político nacional sea sancionado por la supuesta comisión de una falta, irregularidad o infracción a la normativa estatutaria partidaria, deberá interponer una queja o denuncia ante el Instituto Federal Electoral, en términos del artículo 270 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. El objeto de la resolución de fondo en el procedimiento administrativo sancionador electoral se concreta a la determinación acerca de si se ha acreditado o no la comisión de una falta por el sujeto pasivo del respectivo procedimiento administrativo y, en caso afirmativo, la imposición de una sanción; esta resolución podrá ser impugnada por el propio ciudadano quejoso a través del recurso de apelación y la sentencia correspondiente tendrá como efecto confirmar, revocar o modificar la resolución impugnada. En cambio, si el ciudadano pretende la restitución en el uso y goce de su derecho político-electoral supuestamente violado, deberá promover juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ya que solamente por este medio de carácter jurisdiccional es posible lograr esos efectos restitutorios.¹⁵

Caso 7: Perfeccionamiento de los derechos procesales

[Sentencia SUP-JDC-805/2002]

En diversos asuntos resueltos por esta Sala Superior, de manera reiterada se han realizado interpretaciones amplias tendentes a facilitar el cumplimiento de requisitos procesales por parte de los ciudadanos, partidos políticos y agrupaciones de ciudadanos, a fin de favorecer el acceso a la administración de justicia (interpretaciones favor *acti*).

Entre los criterios que en este orden se han conformado se encuentran los siguientes:

- Para tener por debidamente configurados los agravios expuestos en un medio impugnativo, basta que el actor exprese en su de-

¹⁵ Vid. sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-805/2002, resuelta el 27 de febrero de 2003.

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

635

manda con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que el Tribunal se ocupe de su estudio, sin necesidad de sujetarse a determinados formulismos o solemnidades;¹⁶ incluso, los agravios pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial de la demanda y no necesariamente en algún capítulo particular del mismo,¹⁷ además para lograr una recta administración de justicia, el juez que conozca de la impugnación deberá leer detenida y cuidadosamente el recurso (documento) para que de su correcta comprensión; y del análisis general que del mismo realice, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y a lo que aparentemente se dijo, a efecto de determinar con exactitud la intención del promovente.¹⁸

- Por otra parte se ha establecido que el error en la elección o designación de la vía impugnativa no determina necesariamente su improcedencia, debiéndosele dar al recurso el trámite que corresponde si es manifiesta la voluntad del inconforme de oponerse a determinado acto, además de que se encuentren satisfechos los requisitos de procedencia del medio impugnativo legalmente idóneo para invalidar el acto o resolución controvertida.¹⁹ Incluso, el citado criterio debe hacerse extensivo para cubrir no sólo los casos en que los actores equivoquen la vía idónea de entre los distintos juicios o recursos previstos en la ley adjetiva federal sino también aquéllos en que el error sea producto de la confusión derivada de intentar un

¹⁶ Vid. Tesis de jurisprudencia AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 21 y 22.

¹⁷ Vid. Tesis de jurisprudencia: AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 22 y 23.

¹⁸ Vid. Tesis de jurisprudencia: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL RECURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 182 y 183.

¹⁹ Vid. Tesis de jurisprudencia: MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 171 y 172.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

636

medio impugnativo federal cuando lo correcto hubiese sido incoar uno de los previstos en las leyes locales respectivas o viceversa.²⁰

- Tratándose de la válida presentación de un medio impugnativo constitucional, se ha resuelto que el actor queda exonerado de agotar los medios de impugnación locales en virtud de los trámites y tiempo necesarios para su agotamiento, o bien, por las actitudes de la propia autoridad responsable, los cuales representen una amenaza seria para los derechos sustanciales objeto del litigio, y por lo tanto, se puede acudir directamente a la vía constitucional, pues las situaciones apuntadas imposibilitan la finalidad restitutoria plena que por naturaleza corresponde a los procesos impugnativos, lo que se robustece si se toma en cuenta que en la jurisdicción electoral no existen medidas o procesos cautelares, ni es posible fáctica ni jurídicamente retrotraer las cosas al tiempo pasado en que se cometieron las violaciones, mediante la reposición de un proceso electoral.²¹
- En cuando a la legitimación de los partidos políticos para promover medios impugnativos, se ha establecido que tienen la capacidad para actuar en ellos, no sólo para la defensa de su acervo jurídico propio sino que por su naturaleza de entidades de interés público tienen derecho a deducir las acciones colectivas, de grupo o tuitivas (defensa) de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de preparación de los procesos electorales, respecto de comunidades que crecen y disminuyen constantemente y que carecen de organización, de representación común de unidad en sus acciones y que no les son conferidas acciones personales o directas para combatir tales actos.²² Incluso, dada su natu-

²⁰ Vid. Tesis de jurisprudencia con el rubro: MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL O FEDERAL. POSIBILIDAD DE REENCAUZARLO A TRAVÉS DE LA VÍA IDÓNEA, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 173 y 174.

²¹ Vid. Tesis de jurisprudencia: DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO, en: *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 80 y 81.

²² Vid. Tesis de jurisprudencia bajo el rubro: PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 215-217.

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

637

raleza de entidades de interés público, así como la legitimación procesal y las funciones que el orden jurídico les confiere, se ha estimado que los partidos políticos cuentan con un interés en beneficio de la ley, con el objeto de garantizar, a través de los medios de impugnación que tienen derecho a promover, que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Asimismo, la Sala Superior ha señalado que, tratándose de acciones tuitivas de intereses difusos o de grupo, es improcedente el desistimiento, pues para que éste pueda surtir sus efectos es menester la existencia de una disponibilidad de la acción o del derecho respecto del cual el actor se desiste, lo cual no sucede cuando se hacen valer por los partidos políticos acciones colectivas o de grupo para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos involucrados con el proceso electoral, las cuales responden a los intereses de la ciudadanía en general, como lo es la designación de los integrantes del órgano jurisdiccional encargado de resolver las controversias electorales en las entidades federativas.²³

En similares términos, un partido político no puede desistirse si la controversia versa sobre resultados electorales y el candidato carece de la posibilidad jurídica de defender su derecho a través de algún medio de impugnación, sin que conste que este último haya otorgado su consentimiento para que el partido abandone la instancia, toda vez que están involucrados intereses colectivos o de la sociedad en general y el derecho político-electoral del candidato a ser votado.²⁴

Las omisiones en materia electoral también se han considerado impugnables, en virtud de que si bien la ley se refiere expresamente a actos y resoluciones como los susceptibles de ser impugnados, el primero de esos términos debe entenderse en un sentido más amplio, es decir, como toda

²³ Vid. Tesis de jurisprudencia bajo el rubro: DESISTIMIENTO DE LA IMPUGNACIÓN EN CONTRA DE LA INTEGRACIÓN DE UN TRIBUNAL LOCAL. ES LEGALMENTE INADMISIBLE, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 495 y 496.

²⁴ Vid. Tesis de jurisprudencia bajo el rubro: DESISTIMIENTO EN JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, CUANDO SE CONTROVIERTE EL RESULTADO DE LOS COMICIOS. EL FORMULADO POR EL PARTIDO ACTOR ES INEFICAZ, SI EL CANDIDATO NO CONSENTIÓ LA PERENCIÓN DE LA INSTANCIA (Legislación de Puebla y similares), *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 100 y 101.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

638

situación fáctica o jurídica que tenga una suficiencia tal que la haga capaz de alterar el orden constitucional y legal, ya sea que provenga de un hacer (acto en sentido estricto) o un no hacer (omisión propiamente dicha), siempre que en este último supuesto exista una norma jurídica que imponga ese deber jurídico de hacer a la autoridad a la que se imputa la omisión. Asimismo, tratándose de omisiones, por ocuparse de un hecho de tracto sucesivo, el plazo para presentar el medio de impugnación no fenece mientras subsista la omisión en el cumplimiento de la obligación de que se trate.²⁵

En general, una demanda no es susceptible de ser ampliada en razón de que los principios de definitividad y preclusión lo impiden. Sin embargo, en virtud de que el derecho a la tutela judicial y el derecho de defensa y audiencia implican que los justiciables conozcan los hechos en que se funden los actos afectatorios de sus intereses, para que puedan asumir una actitud determinada frente a los mismos y estén en posibilidad de aportar las pruebas que estimen necesarias para justificar sus pretensiones. Cuando en fecha posterior a la interposición de una demanda surgen nuevos hechos estrechamente relacionados con aquéllos en los que el actor sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban, se debe admitir la necesidad de que la autoridad jurisdiccional del conocimiento le dé oportunidad de defensa respecto de los hechos novedosos o desconocidos, como ocurre cuando, por ejemplo, la autoridad responsable, al rendir su informe circunstanciado, hace mención de tales hechos, lo cual justifica, en este supuesto, la ampliación de la demanda, siempre y cuando ésta no conduzca a la invalidación de actuaciones legalmente realizadas o al retorno a etapas procesales anteriores, siempre que no constituya una segunda oportunidad de impugnación respecto de hechos ya controvertidos, ni se obstaculice o impida la solución de la controversia inicialmente planteada dentro de los plazos previstos en la ley.²⁶

Aun cuando algunas leyes estatales no prevean en forma explícita la intervención en algún tipo de juicio o recurso de un tercero interesado por tener un asunto incompatible con el del actor, de cualquier modo se le debe dar la

²⁵ Vid. Tesis relevante: PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 770 y 771.

²⁶ Vid. Tesis relevante: AMPLIACIÓN DE DEMANDA. CASOS EN QUE SE ADMITE POR NO AFECTAR A LOS PRINCIPIOS DE DEFINITIVIDAD Y PRECLUSIÓN, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 343 y 344.

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

639

oportunidad de comparecer y alegar en juicio, atendiendo a la garantía de audiencia o principio contradictorio, pues la resolución que le llegare a emitir podría resultar contraria a sus intereses y afectar su esfera de derecho.²⁷

Con el objeto de garantizar la existencia de condiciones que no dejen en estado de indefensión a los justiciables y por las cuales se tenga certeza de que oportunamente conocieron los términos del acto que les agravia, es necesaria la publicación de los convenios entre los institutos electorales federal y los de las distintas entidades federativas, por los que se fijen plazos para presentar la solicitud de expedición de la credencial para votar con fotografía, a fin de que tengan carácter obligatorio para todos los ciudadanos,²⁸ al igual que de todo acuerdo con efectos generales emitidos por el Instituto Federal Electoral.²⁹

Como se ha podido constatar, el Tribunal Electoral ha establecido diversas tesis y criterios relevantes en los que se han evitado interpretaciones rígidas, con el propósito de garantizar el acceso a la jurisdicción y al proceso judicial electoral de los ciudadanos, organizaciones sociales y partidos políticos.

Caso 8: Candidaturas independientes

[Sentencia S3EL 048/2002]

El 27 de julio de 2001, Manuel Guillén Monzón presentó ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán su solicitud de registro como candidato independiente al cargo de gobernador del Estado para contender en el proceso electoral estatal de ese año. El Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán negó a dicha persona la aprobación de la solicitud de registro, por lo cual el actor inconforme con dicha determinación, promovió ante la autoridad

²⁷ Vid. Tesis relevante: TERCEROS INTERESADOS. DEBE ADMITIRSE SU INTERVENCIÓN AUN CUANDO NO LO ESTABLEZCA LA LEY (Legislación de Aguascalientes), *Jurisprudencia...*, op. cit., p. 949.

²⁸ Vid. Tesis de jurisprudencia: CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. EL CONVENIO QUE FIJA EL PLAZO PARA SOLICITAR SU EXPEDICIÓN DEBE SATISFACER EL REQUISITO DE PUBLICIDAD PARA ESTIMARLO OBLIGATORIO, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 69 y 70.

²⁹ Vid. Tesis relevante: ACUERDOS Y RESOLUCIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SE REQUIERE SU PUBLICACIÓN PARA TENER EFECTOS GENERALES, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 329 y 330.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

640

responsable un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En un intenso debate la Sala Superior resolvió, de manera sustancial, que la negativa de registro estaba fundada con base en una disposición del ordenamiento constitucional y legal del Estado de Michoacán, la cual estableció que sólo los partidos políticos tenían derecho a postular candidatos, no violaba la *Constitución Federal* ni los tratados internacionales, toda vez que el derecho de los ciudadanos a ser votados no era absoluto e ilimitado, pues dichos ordenamientos no prohibían tales limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales ni a los derechos fundamentales o humanos en general, sino que lo que prohibían es que tales limitaciones o restricciones fueran irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se tradujeran en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.³⁰ Asimismo, se estableció que de ninguna disposición constitucional ni de su interpretación sistemática o funcional se desprende, en forma alguna, que los partidos políticos tuvieran el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular, ni mucho menos que al efecto estén prohibidas las de carácter independiente o no partidista, sino que simplemente no se encontraban previstas y reguladas por las normas jurídicas vigentes.

Caso 9: Tutela a la libertad del sufragio

[Sentencia S3EL 012/2002]



Un caso que ciertamente llamó la atención de la sociedad y de la clase política en el debate de la equidad entre los partidos políticos durante el proceso electoral del año 2000, fue el caso en que se abordó la legalidad de la incorporación de las fotografías de candidatos en las boletas electorales, en específico, el emblema de la Coalición “Alianza por el Cambio”, conformada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México.

³⁰ Vid. Tesis Relevante: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 394 y 395.

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

641

En aquella ocasión, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el emblema presentado por dicha coalición de partidos, que incluía la fotografía de su candidato a la Presidencia de la República, Vicente Fox Quesada. Al conocer el medio impugnativo correspondiente, el Tribunal Electoral ordenó suprimir la foto del emblema.

Fundamentalmente se dijo que, de admitirse la inclusión de fotografías en los emblemas, y por ende en las boletas electorales, se alteraría el contenido que debían tener dichos documentos, pues en la ley están expresamente previstos los elementos que deben contener las boletas electorales, entre los cuales se encuentra el emblema de los institutos políticos, de manera tal que de permitirse dicha inclusión, se forzaría al organismo electoral referido a incluir en las boletas electorales un elemento no contemplado por la ley, lo cual atentaría contra el sistema legal mismo, máxime si se toma en cuenta que los requisitos que deben contener las boletas electorales los prevé la ley de manera imperativa y limitativa, no de modo enunciativo. Además se consideró que tal hecho implicaría actos de propaganda electoral a través de la papelería oficial y los materiales para la elección el día mismo de la jornada electoral. Al respecto se integró la tesis BOLETAS ELECTORALES. NO DEBEN CONTENER ELEMENTOS DISTINTOS A LOS PREVISTOS EN LA LEY.³¹

Derivado del anterior asunto se fortaleció la aplicación del principio de legalidad y el de equidad entre partidos políticos, haciéndose respetar la libertad del derecho de sufragar, objetivos éstos que debe perseguir cualquier sistema electoral que quiera avanzar hacia la democracia y la legalidad.

En otros casos la Sala Superior debió analizar la influencia del uso de símbolos religiosos en la propaganda electoral, y determinó que la utilización de propaganda con símbolos religiosos por parte de un partido político o su candidato durante una campaña electoral también constituye una violación sustancial que, de darse en forma generalizada y ser determinante para el resultado de la elección, podría acarrear la nulidad de la elección correspondiente, como ocurrió, por ejemplo, con la elección de miembros del ayuntamiento del Municipio de Tepotzotlán, Estado de México.³²

³¹ Vid. Tesis Relevante: BOLETAS ELECTORALES. NO DEBEN CONTENER ELEMENTOS DISTINTOS A LOS PREVISTOS EN LA LEY, *Jurisprudencia...*, op. cit., p. 374.

³² Vid. sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-069/2003, aprobada el 26 de junio de 2003.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

642

En la resolución correspondiente se determinó que existe obligación legal por parte de los partidos políticos de abstenerse de utilizar símbolos religiosos en su propaganda electoral. Sobre la finalidad de dicho criterio se estableció que su propósito es el evitar ejercer influencia sobre los pensamientos, emociones o actos de un grupo de personas para que actúen de determinada manera, adopten ciertas ideologías o valores, para que cambien, mantengan o refuercen sus opiniones sobre temas específicos, de donde se sigue que la prohibición contenida en la hipótesis de la norma se refiere a que los partidos políticos, en su propaganda, no pueden obtener utilidad o provecho de una figura o imagen con lo cual, materialmente o de palabra se representa un concepto, en este caso religioso, por alguna semejanza o correspondencia que el entendimiento percibe entre el concepto y aquella imagen.

Por otra parte se estableció que la libertad religiosa y la de culto es un derecho fundamental de todos los seres humanos para su ejercicio en lo individual, porque un individuo tiene la capacidad, primero, de adoptar una fe, misma que reconoce como verdadera, la cultiva y manifiesta de manera lícita participación en ella, o bien, en lo colectivo, implica la pertenencia del sujeto a una asociación religiosa (Iglesia) y su consecuente actuación, de acuerdo con los preceptos dogmáticos que los propios cánones determinen.

Así, al ser una cuestión tan evidentemente íntima de los individuos, que en mucho se encuentra relacionada con la libertad de conciencia, se nota claramente que las personas morales, de suyo, no son sujetos activos del derecho a la libertad religiosa y a la de culto en toda su amplia manifestación (aunque, por excepción y dada su especial naturaleza, existan personas morales, como las asociaciones religiosas, que puedan participar al menos parcialmente, de las libertades mencionadas). Sin embargo, es impensable que una persona moral o entidad de interés público, con fines políticos —como lo es un partido político—, pueda gozar de la libertad religiosa o de culto, puesto que no es sujeto activo de esa relación jurídica constitucional. Al excluir a los partidos políticos de la participación en cuestiones religiosas, lo único que se está haciendo es conseguir que el elector participe en política de manera racional y libre, para que, una vez llegado el caso, decida su voto con base en las propuestas y plataformas de los candidatos, y no atendiendo a cuestiones subjetivas y dogmáticas, como son los símbolos religiosos.

En el caso, la utilización de tales símbolos se estimó como determinante, al coexistir factores como la afinidad religiosa de casi el 94% de la población

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

643

de la localidad y la escasa diferencia de votación entre los partidos que obtuvieron el primer y segundo lugar, así como la difusión de logros y programas de gobierno durante los veinte días anteriores a la jornada electoral. La realización de obras públicas y desarrollo de programas sociales por el gobierno durante los días previos a la jornada electoral y la vinculación que hizo el partido político con esas obras precisamente en los lugares donde se realizaban, y la fijación de propaganda electoral en edificios ocupados por órganos de gobierno y del poder público, todo esto en contravención a las normas constitucionales y secundarias que regulan la actividad de los partidos políticos, y que se tradujeron en la emisión, sin libertad, del voto ciudadano, por lo que fue ineludible confirmar la declaratoria de nulidad relativa de las elecciones para la renovación del ayuntamiento de Tepotztlán, Estado de México, al haberse impedido la realización de comicios libres y auténticos en los que se infringieron los principios rectores establecidos en la Constitución.

Caso 10: Derecho a la información

[Sentencia S3EL 040/2005]

En materia electoral el derecho a la información constituye un aspecto de vital importancia, pues a través de él los electores tienen a su alcance elementos indispensables para formar los criterios necesarios que le permitirán manifestar su voluntad, dirigida a determinar el rumbo de la política y de la economía del país, a través de la elección, consciente y responsable, de determinados representantes.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, reglamentaria de la parte final del artículo 6º Constitucional, establece que su finalidad es proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía, y cualquier otra entidad federal, por tanto identifica al titular del derecho y los sujetos obligados a cumplir esa prerrogativa.

Frente a la garantía tutelada, en la propia ley de la materia se previene, en forma expresa la competencia del Poder Judicial de la Federación para resolver sobre la vulneración al referido derecho por parte de los sujetos obligados; sin embargo, teniendo en cuenta que el juicio de amparo —como medio de defensa de los derechos fundamentales— es improcedente en materia electoral, la

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

644

Sala Superior se pronunció por la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales, al tratarse de la instancia constitucional de tutela de los derechos democráticos de los ciudadanos.³³

En julio de dos mil uno, se presentó un caso³⁴ en el cual el actor, solicitó a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, información sobre el registro de los órganos directivos nacional y estatales del Partido Verde Ecologista de México, así como del legal procedimiento del nombramiento de los mismos.

Se estableció que la libertad de información abarca tres facultades relacionadas entre sí: libertad de buscar, recibir y difundir informaciones, no es una libertad absoluta sino que tiene ciertas limitaciones o restricciones, esto es, el ejercicio del referido derecho entraña deberes y responsabilidades, por lo que puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas en la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Por otra parte se sostuvo que el derecho de asociación es un derecho subjetivo público fundamental, que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno. La libertad de asociación política constituye una *conditio sine qua non* de todo régimen democrático, pues sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías jurisdiccionales que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos políticos y de asociaciones de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio de sufragio universal quedaría socavado. Por lo tanto, el derecho de asociación está en la base de la formación de los partidos y asociaciones políticas.

En este sentido, si los partidos políticos tienen como uno de sus fines constitucionales promover la participación del pueblo en la vida democrática, este fin no sería atendido con ciudadanos o militantes desconocedores de las

³³ Vid. Tesis de jurisprudencia: DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, *Jurisprudencia...*, op. cit., p. 487.

³⁴ Vid. sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-117-2001, resuelta el 30 de enero de 2002.

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

645

actividades de los partidos políticos o de cierta información básica, como la relativa a los procedimientos para la afiliación libre, individual y pacífica de sus miembros, los derechos y obligaciones de éstos, las personas que ocupan los cargos directivos y los procedimientos democráticos para la integración y renovación de tales cargos.

Por lo tanto, la Sala se pronunció por la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, siempre y cuando el derecho a la información estuviera vinculado al ejercicio de los derechos político-electorales, de tal manera que su protección fuera indispensable para no hacer nugatorios (fingidos) tales derechos.

Por consiguiente, todo ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos de asociación política y de afiliación, tiene derecho a estar informado sobre determinados aspectos básicos o fundamentales de los partidos políticos, en tanto entidades de interés público, como podrían ser sus actividades, quiénes ocupan sus cargos directivos y los procedimientos llevados a cabo para la integración y renovación de los órganos directivos, aspectos que no puede ser considerados en forma alguna información confidencial o restringida, ya que no violan el principio de confidencialidad, ni vulneran derechos de terceros, es decir, no pugnan con los derechos de los partidos políticos ni con el derecho de otros individuos.

Por tanto, se resolvió que el derecho de asociación política, en particular en su vertiente de afiliación político-electoral al comprender también el derecho a estar informado sobre los procedimientos efectivamente seguidos para la integración y renovación de los órganos directivos del partido político, confiere a su titular el derecho a recibir tal información, con independencia de que el ciudadano sea o no afiliado, miembro o militante de dicho instituto político.

La importancia de contar con tal información básica, por parte de cualquier ciudadano, constituye un prerequisite para ejercer de manera efectiva su libertad de asociación política con el objeto de que pueda decidir libremente afiliarse o no a determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse.³⁵

³⁵ Vid. Tesis de jurisprudencia: DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS», *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 69 y 70. Cfr. Tesis S3ELJ 58/2002.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

646

Por otra parte, igualmente en relación con el derecho a la información, en el expediente identificado con el número SUP-RAP-033/2002 se otorgó la razón al Instituto Federal Electoral, al confirmar la determinación de dicho órgano electoral, de negar a un partido político el acceso a un expediente en sustanciación, pese a que fue quien presentó la queja administrativa,³⁶ bajo el argumento de que la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* establece justamente que los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio son parte de la información reservada y, por tanto, de circulación restringida.

Caso 11: Precampañas

En el año dos mil cuatro, el Partido Revolucionario Institucional presentó ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México diversas solicitudes de investigación en relación a hechos relacionados con la propaganda que se difunde en dicha entidad federativa, relacionada con la elección de Gobernador, argumentando que con ello se violaban preceptos constitucionales y legales.

Atendiendo a las directrices fijadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad identificada con el número 26/2003, se argumentó que la precampaña electoral no debe concebirse como una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino íntimamente relacionada con las campañas propiamente dichas, puesto que su función específica es la de promover públicamente a las personas que se están postulando, aunque no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público. En tal virtud se dijo que aun cuando en la normatividad electoral del Estado de México, no se encuentra expresamente regulada la actividad de precampaña de los partidos políticos, debe estimarse que cuando se trata de actos de tal naturaleza, los mismos forman parte del sistema electoral y les rigen las normas y principios propios de éste.

³⁶ Sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-033/2002, resuelta el 28 de noviembre de 2002.

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

647

De igual forma se precisó que en la precampaña se busca la presentación de quienes participan en una contienda interna de selección de un partido político, con el objeto de obtener el apoyo de los militantes y simpatizantes, a fin de lograr la postulación a un cargo de elección popular entre los precandidatos que resultaren electos conforme al proceso interno de selección, sin que de manera alguna sea dable el llamamiento de la ciudadanía para la obtención del voto el día de la elección constitucional.

En el marco normativo vigente en la entidad, no se prevé disposición alguna que norme la actividad en el periodo previo a la presentación de la solicitud de registro de candidatos, y, además, no se encuentra prevista alguna etapa que pudiera denominarse de precampaña y los actos que pudieran ser dable (factibles) realizar dentro de la misma. No obstante, no es válido concluir que durante las etapas previas al registro, quienes aspiren a obtener, o bien ya obtuvieron, una postulación interna, puedan desplegar actividades de proselitismo o propaganda en su favor tendientes a la obtención del voto popular, pues el legislador las acotó a una temporalidad determinada, por lo que se debe tener por sentado que si no se dispone de reglamentación alguna de las etapas previas al registro de candidatos e inicio de campaña, es precisamente porque no se concede una labor propagandística previa a la campaña tendiente a la obtención del sufragio popular, por parte de partidos políticos y de candidatos, ya que tal aspecto constituiría la realización de actos anticipados de campaña, que impiden la participación igualitaria y equitativa a los partidos políticos contendientes ante el electorado, propiciando con ello que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, razón por la cual si algún candidato o partido político realiza actos de campaña electoral sin estar autorizado para ello, ya sea durante alguna contienda interna o habiendo sido designado en la etapa previa al registro, es procedente que se le imponga la sanción respectiva, por violación a las disposiciones que regulan la materia electoral.

Caso 12: Suplencia de la queja

[Sentencia SUP-JDC-11/2007]

Al resolver el juicio para la protección de los derechos político electorales, identificado con la clave SUP-JDC-11/2007, los nuevos magistrados de la Sala Superior resolvieron que los juicios para la protección de los derechos político-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

648

electorales del ciudadano promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, como consecuencia del desconocimiento o infracción de las prerrogativas ciudadanas tuteladas con este medio de control constitucional y el menoscabo o enervación de la autonomía política con que cuentan dichos pueblos y comunidades para elegir sus autoridades o representantes conforme sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está en aptitud no sólo de suplir la deficiencia en los motivos de inconformidad, en términos del artículo 23, apartado 1 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, sino de corregir cualquier tipo de defecto o insuficiencia del escrito de demanda, como por ejemplo, determinar con base en los elementos existentes en autos —o los que en su caso se requieran—, el acto que realmente causa agravio a la parte actora, aun cuando dicho acto no se señale explícitamente en el escrito de demanda, y actuar en consecuencia sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y de contradicción inherentes a todo proceso jurisdiccional, en tanto se considera que semejante medida es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estas colectividades y sus integrantes, además de ser idónea conforme las exigencias derivadas de la legislación federal vigente y de los tratados internacionales suscritos y ratificados por México en la materia e incluso, es de naturaleza similar a las previstas por el ordenamiento federal en casos análogos en los cuales son parte en un proceso judicial, los integrantes de grupos sociales vulnerables o históricamente desprotegidos.

Caso 13: Boletas electorales

[Sentencia SUP-JDC-10/2007 y acumulado]

Concluido el proceso electoral de dos mil seis, los ciudadanos José Daniel Lizárraga Méndez y Delia Angélica Ortiz Trujillo solicitaron al Instituto Federal Electoral, tener acceso a las boletas electorales utilizadas en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, celebrada el dos de julio de dos mil seis. Tal solicitud fue rechazada por la Comisión del Consejo para la Transparencia y Acceso a la Información del referido órgano electoral, pues señalaron entre otras cosas que de conceder el acceso a las boletas electorales en cumplimiento a las normas que regulan el acceso de toda persona a la infor-

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

649

mación contenida en los documentos que generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título, entre otros, los órganos constitucionales autónomos —como en este caso—, implicaría el incumplimiento al mandato que prescribe que deben resguardarse dichas boletas hasta su destrucción, una vez concluido el proceso electoral, ya que aun cuando las normas contenidas en los ordenamientos legales antes referidos tienen el mismo ámbito de validez, al regular conductas que resultan incompatibles entre sí, el cumplimiento de una impide el acatamiento de la obligación contenida en la otra, y añadió que el derecho a la información como en cualquier Estado democrático, se encuentra sujeto a restricciones, las cuales no sólo tienen por objeto salvaguardar la intimidad de las personas, sino también garantizar el orden público, el interés social así como funciones primordiales del Estado mexicano, incluidas entre ellas, por ejemplo, la seguridad nacional.

Para resolver la aparente antinomia, la responsable decidió aplicar la ley especial sobre la general, esto es, el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Sobre el particular, la Sala Superior determinó que el hecho de que tanto la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, así como el *Reglamento* del Instituto Federal Electoral, regulen, específicamente, el derecho de acceso a la información pública gubernamental o en poder de alguno de los órganos del Estado, no la hace incompatible, necesariamente, con otras normas, como el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, por tanto se dijo que no existe incompatibilidad o antinomia, pues se trata de ordenamientos que, en su caso, deben interpretarse de manera armónica o sistemática para dar respuesta a la petición de acceso a las boletas electorales.

Sin embargo, se razonó que los parámetros de racionalidad, proporcionalidad y razonabilidad en la petición operan con relación al contenido y alcance de la solicitud de información, por lo tanto se consideró que la disponibilidad de la información también depende de lo que al respecto se prevea en otras leyes, es decir, si conforme a la legislación aplicable el sujeto obligado no está constreñido a poner a disposición del peticionario la documentación que contenga la información solicitada, es indudable que no es factible que ese ente público otorgue tal información, de forma tal que el ejercicio de la potestad ciudadana no debe ejercerse de manera indiscriminada.

Se estableció que las boletas electorales son antes y después de la jornada comicial una documentación pública, creada para un fin eminentemente

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

650

público, y por lo tanto son de acceso restringido, por lo que en sí, en ningún momento pierden el carácter de inviolabilidad, además de que una vez concluido el proceso electoral no existe obligación del Instituto Federal Electoral de conservar tal documentación, por el contrario, existe mandamiento expreso de que debe ser destruida, por lo que resulta inconcuso que jurídicamente tales documentos no tienen la calidad de información disponible.

La indisponibilidad del acceso físico a las boletas electorales no puede ser interpretada como la limitación al derecho de acceso a la información que ellas arrojan; aspecto que de acuerdo a las propias disposiciones que rigen el proceso electivo, está garantizado con diversas medidas de transparencia y publicidad que comienzan con el cierre de las casillas en la jornada electoral hasta la difusión electrónica de actas que permanecen en el Instituto Federal Electoral y sus medios de difusión de información.

El derecho a la información que asiste al ciudadano está satisfecho, pues el ejercicio democrático que realizan tanto los electores, el Instituto Federal Electoral, como los ciudadanos que participan en el proceso electoral como funcionarios de casilla y observadores electorales, los partidos políticos y sus candidatos, no puede verse de manera cercenada; por el contrario, existe un actuar interrelacionado vinculado con cada una de las etapas y documentación (por ejemplo las propias boletas electorales, las listas nominales, las actas de escrutinio y cómputo, etc.) que infieren en el proceso electoral, pues es su propia administración la que origina un resultado, que es la finalidad última de todo proceso electoral, y que se convierte en la fuente de legitimación del candidato electo.

Por lo cual, las boletas electorales como documentos, sólo contienen información fragmentada, motivo por el cual, su consulta no es una vía que facilite el acceso a la información que en su conjunto se genera.

En la jornada electoral del pasado dos de julio de dos mil seis, se utilizaron setenta y un millones trescientos setenta y cuatro mil trescientas setenta y tres boletas, que se conformaron con cuarenta y un millones setecientos noventa y un mil trescientos veintidós votos válidos, nulos y de candidatos no registrados, así como veintinueve millones quinientos ochenta y tres mil cincuenta y un boletas sobrantes.

Fue a través de este proceso de participación ciudadana, que se posibilitó el procesamiento de la información que arrojaron las boletas electorales, para plasmarlas en los documentos que constituyen el respaldo documental

RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

651

de la elección. Las actas de escrutinio y cómputo son los documentos que compilan la información dispersa que arrojan las boletas, y son, por ende, el medio idóneo para llegar a conocer la información contenida en aquellas.

En consecuencia, al estar disponibles las actas que arrojó el proceso electoral de elección presidencial, en los medios electrónicos de consulta pública, la petición de información sobre el contenido de las boletas electorales está satisfecha, en tanto que los datos que pudieran arrojar tales instrumentos continentales de información, están al alcance del actor.

Comentario final

Los criterios adoptados por la Sala Superior del Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación al resolver diferentes casos sometidos a su consideración, materializados en sus resoluciones y en las jurisprudencias que se han emitido, aportaron los elementos necesarios e indispensables para operar la complicada estructura jurídica que sirve de base a la democracia en nuestro país. Durante dicha tarea se han interpretado leyes y aplicado reglas y principios constitucionales fundamentales para el desarrollo democrático de los procesos electorales de nuestro país, que se traducen en una verdadera estructura judicial del Derecho Electoral, así como un legítimo marco jurisprudencial fundamental para comprender la organización, desarrollo y calificación de las elecciones en México. Es decir, la evolución de la justicia electoral en México durante sus últimos veinte años se ha apoyado en las resoluciones y decisiones de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, como la propia Sala Superior lo ha sustentado, esas interpretaciones abiertas sobre disposiciones constitucionales o leyes secundarias que realizan órganos jurisdiccionales competentes y terminales, en la parte considerativa de sus sentencias, han servido de base para la creación de la doctrina judicial o doctrina del precedente judicial, conforme a la cual los criterios emanados de dichos órganos jurisdiccionales han arraigado fuertemente en la conciencia de autoridades y gobernados, expertos y no expertos en derecho, como factor principal de referencia y seguimiento necesario en las aplicaciones subsecuentes de la ley, en aras de privilegiar los principios de igualdad de los gobernados ante la ley, la seguridad jurídica y la paz social, inherentes a todo Estado constitucional y democrático de Derecho, y esto se debe a que dichos criterios suelen estar respaldados en estudios o investigaciones perti-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

652

nentes y con sujeción a razonamientos lógico-jurídicos, sólidos y racionalmente aceptables, y en consecuencia repercuten cotidianamente de manera decisiva en la elección y toma de decisiones de otros operadores del derecho, sean órganos jurisdiccionales o entidades administrativas, en tanto que generalmente se difunden y comentan en diferentes ámbitos, como en el de la administración pública, en el académico, e incluso en el relativo al ejercicio de determinada profesión.³⁷

³⁷ Vid. sentencia del expediente SUP- RAP-050/2001, en incidente de incumplimiento de sentencia, resuelto el 24 de junio de 2004.

Capítulo noveno

Historia de las sedes de la justicia electoral en México



■ Historia de las sedes de la justicia electoral en México

I. Sede del Tricoel y Trife

La sede que tuvo el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), y que más tarde tendría el nombre de Tribunal Federal Electoral (Trife), estaba ubicada en el número 18 de la calle de Hamburgo, en la Colonia Juárez de la Ciudad de México. Este lugar albergaba tanto las oficinas administrativas como algunas otras dependencias, entre ellas el Centro de Documentación, lugar que tenía “el objeto de constituirse en una de las mejores unidades especializadas de información en las materias de Derecho y en materia político-electoral tanto a nivel local como regional”.¹

655

Ante el incremento tanto de las actividades político-electorales como de las administrativas, el edificio sede resultó insuficiente, y tuvo que alquilarse otro espacio, en la calle de Berlín, también en la Colonia Juárez, para usarlo como sede alterna, o mejor dicho, como anexo administrativo. No obstante este anexo, los espacios continuaron siendo insuficientes, pues comenzaron a generarse documentos que por su naturaleza e importancia, requerían ser custodiados pero que también estuvieran al alcance de los miembros del Tricoel –más tarde Trife–, para su consulta.

¹ Gutiérrez López, Roberto y Becerra Gelover, Alejandro, *Las reformas electorales en el periodo 1989-1995 y el Tribunal Federal Electoral*, pp. 227-334, *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, coordinación de Edmundo Elías Musi, prólogo de José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, 647 p., p. 302.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

656

Después de varias gestiones, el Departamento del Distrito Federal donó una superficie de 10,000.46 metros cuadrados, ubicada en la Avenida Carlota Armero No. 5000, esquina con Avenida Santa Ana, en la Unidad Habitacional CTM Culhuacán, Sector 7, Delegación Coyoacán, para que se edificara la nueva sede del Trife. Las labores de construcción de la nueva sede comenzaron el 1° en febrero de 1993, con la colaboración de la UNAM a través de la Dirección General de Obras y Servicios Generales y la Facultad de Arquitectura, por medio del Convenio General de Colaboración UNAM-TFE.

Fue el 10 de agosto de 1992 cuando el Departamento del Distrito Federal, por conducto de la Oficialía Mayor, entregó el inmueble al Tribunal Federal Electoral, representado por el Lic. J. Fernando Franco González Salas. Un mes más tarde, el 18 de septiembre, el Lic. José Luis Díaz Vázquez, en representación del TFE recibe posesión física y material del inmueble. Dos días más tarde se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se autoriza al Departamento del Distrito Federal a enajenar a título gratuito un predio ubicado en la Delegación Coyoacán, a favor del Gobierno Federal, para la edificación del edificio sede del Tribunal Federal Electoral.

Una semana más tarde, el 29 de septiembre de 1993 se hace la entrega-recepción del inmueble, por conducto del DDF a la Secretaría de Desarrollo Social, y en el mismo acto, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social entregó al Trife el inmueble. El 15 de diciembre de 1993 se signa el contrato de enajenación a título gratuito, que celebró el DDF y el Ejecutivo Federal como adquirente, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Para principios de 1994, había quedado concluida la nueva sede del Tribunal Federal Electoral, en la Avenida Carlota Armero No. 5000, esq. Eje 3 Oriente, Sector 7 de la Unidad Habitacional CTM, Culhuacán, Delegación Coyoacán, con un costo de 65 millones de pesos. Durante once meses fueron construidos 10,824.93 metros cuadrados, distribuidos de la siguiente manera:

Salón del Pleno	1,038.74 m ²
Edificio de Gobierno	5,191.68 "
Edificio Administrativo	2,129.36 "
Auditorio, Biblioteca y Aulas	1,478.60 "
Vestíbulo y circulaciones	816.96 "

HISTORIA DE LAS SEDES DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

657

Estacionamiento cubierto	3,501.68 m ²
Acceso vehicular	228.00 "
Casa de máquinas (subestación)	120.35 "
Áreas verdes	3,831.92 "
Terraza en edificio de auditorio	97.80 "
Terraza en edificio de Gobierno	281.96 "
Parteluces	368.46 "

De acuerdo con el proyecto planteado, el programa de construcción contempló la siguiente distribución:

Nivel	Planta	Usos	M ² construidos
-3.00	Sótano	Estacionamiento y almacén	4,048.25
0.00	Planta Baja	Estacionamiento, vestíbulo y servicios	2,962.91
+3.60	Primer nivel	Oficinas, servicios y vestíbulos	1,177.98
+6.13	Segundo nivel	Oficinas	390.35
+9.21	Tercer nivel	Oficinas	1,132.11
+12.76	Cuarto nivel	Oficinas y servicios	1,113.11
TOTAL			10,824.94

La distribución en áreas del edificio es la siguiente:

Nivel	Estac. m ²	Servicios m ²	Oficinas m ²
Sótano	3,560.4	487.8	
Planta Baja	782.2	2,180.6 Comedor, cocina, bodega	
Primer nivel		671.2	506.7
Segundo nivel			390.3
Tercer nivel			1,132.1
Cuarto nivel			1,113.1
Total	4,342.6	3,339.4	3,142.4

El terreno tenía un valor aproximado de \$ 19,468,000.00 y estaba proyectada una inversión cercana a los \$ 73,997,295.41. El valor total del inmueble ascendía a \$ 93,465,350.00.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

658

Así, “el día martes 22 de febrero de 1994, con la presencia de los tres Poderes de la Unión, fue formalmente inaugurada la nueva sede del Tribunal Federal Electoral.”²

Debido a la amplitud brindada en las nuevas instalaciones, el Departamento de Personal se transformó en la Unidad de Recursos Humanos, conformada por tres Departamentos: Cómputo, Control de Nómina y Desarrollo de Personal. Se formaron también la Unidad de Sistemas, los Servicios Generales, el Servicio Médico y las áreas de Capacitación y documentación. Por último, se implementó el servicio de comedor para el personal del Tribunal.

Junto al edificio sede permanecieron unos terrenos vacíos, hacia la Avenida Santa Ana, en donde se construyeron canchas de fútbol rápido para vecinos y miembros de este tribunal, mientras que otra parte seguía ocupada por instalaciones de la policía y el área de estacionamiento del propio edificio sede.

II. Sede del TEPJF

En virtud del decreto del Ejecutivo Federal, de fecha 21 de agosto de 1996, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto del mismo año, por el que se reformaron diversos artículos de la *Constitución Política* de los Estados Unidos Mexicanos, entre otros los artículos 41 y 99, el Tribunal Federal Electoral, con el nuevo nombre de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se integró al Poder Judicial de la Federación.

III. Anexo administrativo

No obstante la nueva sede, en poco tiempo fue rebasada su capacidad, por lo cual se propuso construir un edificio destinado al área administrativa, y así destinar el espacio liberado a las funciones estrictamente electorales.

De acuerdo con el Convenio de Colaboración entre el TEPJF y la Coordinación General de Reordenación Urbana y protección ecológica del DDF, se pretendió que el DDF donase el predio anexo al TEPJF, de 6,540 m², de los cuales

² Tribunal Federal Electoral, *Informe de actividades 1990-1996*, op. cit., p. 82.

HISTORIA DE LAS SEDES DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

659

2040 m² serían para edificar nuevas oficinas administrativas, mientras que los 4,500 m² restantes se convertirían en jardín para la comunidad, con acceso controlado, para lo cual se construiría una reja perimetral, armonizando con el edificio sede, a lo largo de todo el predio. La vigencia del convenio fue del 25 de julio al 30 de noviembre de 1994.

Es así que para el último trimestre de 1997, de nuevo la UNAM y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (antes Trife) firman un Convenio Específico de Colaboración para la construcción del “nuevo edificio sede que albergará las oficinas administrativas” del TEPJF, el coordinador del proyecto fue el Arq. Rodrigo Hernández Covarrubias, de la Facultad de Arquitectura de la UNAM y la Coordinación de Proyectos Especiales. Este nuevo edificio será construido en la Primera Cerrada de Marquita Sánchez esquina con



Avenida Santa Ana, en los terrenos anexos al edificio sede de la Sala Superior del TEPJF (áreas verdes, cajones de estacionamiento y canchas de fútbol rápido para los miembros del tribunal). Estos espacios fueron antes Subdelegación del DDF en los Culhuacanes y la Sección XII de la Secretaría de Protección y Vialidad. En esas antiguas edificaciones rústicas se alojaron los archivos jurisdiccionales (que contenía las elecciones federales de 1991 y 1994).

La nueva superficie construida sería de entre 5,988.82 y 6,189.32 m², con un costo aproximado de \$ 36,380,226.00 pesos. Las labores comenzaron el 1° de octubre de 1997 y concluyeron el 15 de marzo de 1998. El convenio TEPJF-UNAM se firmó el día 10 de noviembre de 1997.

En esta ocasión, de nuevo se recorrió un largo camino administrativo para la obtención de estos nuevos terrenos para la edificación de las oficinas administrativas. Por decreto del Ejecutivo Federal, de fecha 18 de junio de 1997, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de junio del mismo año, se autorizó al Departamento del Distrito Federal a enajenar a título oneroso y fuera de subasta pública, a favor del gobierno federal, el predio ubicado en Av. Santa Ana esquina Eje 3 Oriente (Carlota Armero), Unidad Habitacional CTM, Culhuacán, Delegación Coyoacán, D. F., con una superficie de 6,189.32 m². El

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

660

importe del predio quedó establecido en cuatro millones seiscientos cincuenta y ocho mil ochenta y dos nuevos pesos (\$ 4,658,082.23 mn), de acuerdo con un precio fijado en abril de 1995.

En el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de junio de 1997, aparece publicado el Decreto que autoriza al DDF a enajenar a título oneroso y fuera de subasta pública el predio ubicado en Av. Santa Ana esq. Eje 3 Oriente, UH CTM Culhuacán.

Le correspondió al magistrado presidente José Luis de la Peza Muñoz Cano la compraventa del predio en 1998, pero fue durante el periodo de José Fernando Ojesto Martínez Porcayo que se construyó este anexo de 6,189.32 m². De acuerdo con el proyecto de construcción, el nivel de sótano contaba con estacionamiento, archivo muerto, cuarto de máquinas. En la planta baja se contemplaba el acceso vehicular y peatonal, cocina, comedor, almacén, bodega y estacionamientos. En este nivel se daría la comunicación con el edificio Sede. En los piso 1 al 4 se hallarían oficinas y servicios complementarios.

En diciembre de 1997 el proyecto contemplaba un comedor con forma de círculo con un diámetro de 17.0 m (edificación que cambió por un comedor rectangular).

El proyecto final de este anexo a la Sede del TEPJF contemplaba un edificio multifuncional (oficina, bancos, cocina-comedor, consultorio-dispensario) y con grandes áreas verdes.

En el reporte de una reunión sostenida el 15 de enero de 1998, el Magistrado José Luis de la Peza Muñoz Cano opinó “que las ampliaciones no deben ser ostentosas; a veces es necesario sacrificar la belleza por la economía, y que consideraba que no debía desaparecer la reja.”

Se construiría un área específica para archivos destinado a la áreas Jurisdiccionales y de la Secretaría Administrativa, en no más de 1000 metros cuadrados, de los 6,189 m² del predio anexo a este edificio sede, con un costo máximo estimado de 6 millones de nuevos pesos.

Las áreas verdes nuevas se sumarán a las 3,832 m² ya existentes en el predio del edificio principal (inaugurado el 22 de febrero de 1994), lo que proporcionará 7,832 m², con los 4000 m² que ahora se suman. El predio contaba con casi 150 árboles y más de 157 arbustos. Entre los árboles estaban el chopo, fresno, colorín, sauce, capulín, jacaranda, álamo, ciruelo, etc., y entre los arbustos se hallaba el pino moctezumae, el callistemon y los setos de trueno.

HISTORIA DE LAS SEDES DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

661

Sin embargo, aún faltaban ciertos espacios indispensables para desarrollar tareas de docencia, investigación y actualización de los integrantes de este tribunal. Es por ello que el Magistrado Presidente Leonel Castillo González emprendió la construcción de las aulas del Centro de Capacitación Judicial Electoral, ubicadas entre los edificios de gobierno y el anexo administrativo, junto al Centro de Documentación. Con esta obra finalizada en 2006, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación queda integrado por su edificio de gobierno, el edificio administrativo y un centro de investigación y capacitación.

Más tarde comenzó el trabajo administrativo de unir ambos predios, pues aunque físicamente estaban unidos, en los documentos oficiales se trataba de dos predios. De tal suerte, que la Coordinación de Asuntos Jurídicos señala que el 8 de marzo de 2007, en un documento suscrito por el Director General de Obras y Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán, Arq. Wilfredo Hernández Jelín, autoriza al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a fusionar los predios ubicados en calle Carlota Armero No. 5000, con cuenta predial 260-508-02-000-5 y A. Santana (*sic*) No. 599 con cuenta predial 260-508-01-000-6, ambos en la colonia CTM Culhuacán, emitiendo a efecto la licencia de fusión 004/2007, expediente VU-00306/00013/00157.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación causó alta en el Inventario Nacional de Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal, con Clave Operativa COP: DFX503469, mientras que en el Catálogo de Administradores y Usuarios de la Administración Pública Federal la Clave de Administrador es la 11ª.

Capítulo décimo

Miembros del Tribunal Electoral



MIEMBROS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

I. Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987-1988)

Presidente	Magistrados numerarios	Magistrados supernumerarios	Secretario General	Secretario General de Acuerdos del Pleno	Secretarios de Estudio y Cuenta	Secretarios Auxiliares
Miguel Acosta Romero	Raúl Carrancá y Rivas	Edmundo Elías Musi	Carlos Francisco Quintana Roldán	María de los Ángeles Fromow Rangel	Jorge Castañeda González	María del Carmen Alanís Figueroa
	José Luis de la Peza Muñoz Cano	Fernando Ojesto Martínez Porcayo			Alejandro Díaz de León	Ma. Rosa Arranz
	José Fernando Franco González Salas				Ma. Macarita Elizondo Gasperín	Gregorio Galván Rivera
	Fernando Flores García				Lourdes Guadalupe Galván Pérez	Leonor Garay Morales
	Emilio Krieger Vázquez (Magistrado del 13 de mayo de 1987 al 1° de septiembre de 1998)				Flavio Galván Rivera	Sergio A. López Servín
	Enrique Sánchez Bringas				Francisco Javier Gascón Naranjo	Roberto Olvera Marroquín
					José Luis Rebollo Fernández	Rodolfo Terrazas Salgado
					Miguel Ángel Regidor I.	

II. Tribunal Federal Electoral (1991)

	Sala Central	Sala Regional Durango	Sala Regional Xalapa	Sala Regional Guadalajara	Sala Regional Toluca	Secretario General
Presidente	José Fernando Franco González Salas	Juan Ángel Chávez Ramírez	J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo	Sócrates Eloy Gutiérrez Velazco	Edmundo Elías Musi	Javier Barreiro Perera
	José Luis de la Peza Muñoz Cano	Francisco Orrante Ontiveros	Francisco Loyo Ramos*	Ángel Rafael Díaz Ortiz	Juan Manuel Mendoza Chávez	
	Cipriano Gómez Lara	Flavio Galván Rivera	R. Jorge Ortiz Escobar	Gabriel Gallo Álvarez	Jorge Sánchez Cordero Dávila	
	Daniel Mora Fernández					
	Ernesto Javier Patiño Camarena					
Suplentes	Víctor Carlos García Moreno	Roberto Flores Lavín	Jorge Scheleske Tiburcio	Jaime Cedeño Coral	Melchor Dávila Maldonado	
	José de Jesús Orozco Henríquez					

Tribunal Federal Electoral (1993-1994)

Presidente	Secretario General	Secretario Administrativo	Coordinadora de Capacitación y del Centro de Documentación	Coordinador de comunicación Social	Coordinador Financiero	Coordinador Administrativo
José Fernando Franco González Salas	Francisco Javier Barreiro Perera	José Luis Díaz Vázquez	María del Carmen Alanís Figueroa	Iván Hillman Chapoy	Roberto Govea Araiza	Marcelo Bitar Letaif

* Más tarde renuncia el magistrado Loyo Ramos y protesta como propietario Jorge Scheleske Tiburcio.

III. Sala de Segunda Instancia

Presidente	Magistrados Propietarios	Magistrados suplentes	Secretario General	Secretarios de Estudio y Cuenta	
José Fernando Franco González Salas	Margarita Beatriz Luna Ramos	Leonel Castillo González	Francisco Javier Barreiro Perera	Alfredo Enrique Báez López Vicente Cuauhtémoc Banderas Trigos Martín Roberto Contreras Bernal Hugo Domínguez Balboa Dinora Alicia Gálvez y Rejón Iram García García Antonio González García Josefina Jastrow Becerra Beatriz Laguna Guerrero	María del Carmen León Herrerías
	Guillermo I. Ortiz Mayagoitia	Germán Tena Campero			Ángel Ponce Peña
	Juan N. Silva Meza				Juan Ramírez Díaz
	Guillermo Velasco Félix				Anselmo Jaime Rangel Lozada
					Manuel Rojas Fonseca
				José Guadalupe Tafoya Hernández	
				Jaime Uriel Torres Hernández	
				Alejandro Villagómez Gordillo	
				María Esperanza Zorrilla Espinosa	

Sala de 1ª Circunscripción Plurinominal Sala Central

Presidente	Magistrados Propietarios	Magistrados Suplentes	Jefe del Secretariado Técnico	Jueces Instructores	Secretarios de Estudio y Cuenta
José Luis de la Peza Muñoz Cano	Daniel Mora Fernández	Víctor Carlos García Moreno	Jaime Esperón Díaz Ordaz		Miguel Aguilar Montealvo David P. Cardoso Hermosillo José Félix Cerezo Vélez
	José de Jesús Orozco Henríquez			Javier Aguayo Silva	José Cruz Saavedra Mandujano
	Ernesto Javier Patiño Camarena		Secretario General de Acuerdos	David Cetina Menchi	Alejandra de Ibarrola Dávalos
	Cipriano Gómez Lara		Gerardo Rafael Suárez González	Daniel Cortés Macías	Eduardo Ferrer McGregor Poisot
				Ma. Macarita Elizondo Gasperín	Virginia Manzano Olvera
				Lourdes Galván Pérez	Rafael Márquez Morentín
				Gregorio Galván Rivera	Antonio Mercader Díaz de León
				Carlos Jakez Gamillo	Jesús Armando Pérez González
				Carlos Ortiz Martínez	Juan Manuel Sánchez Macías
				José Luis Rebollo Fernández	Juan Carlos Silva Adaya
					José Herminio Solís García
					Héctor Solorio Almazán
					Carlos Vargas Baca
Jefe de la Oficina de Actuarios		Jefe de la Oficialía de Partes	Jefe de Archivo Jurisdiccional		Jefe de la Unidad de Jurisprudencia y Estadística
Enrique Vázquez Arias		Enrique García Jiménez	Roberto Rodríguez Flores		Leonor Garay Morales

Sala de 2ª Circunscripción Plurinominal Sala Durango

Presidente	Magistrados Propietarios	Magistrados suplentes	Secretario General de Acuerdos	Jueces Instructores	Secretarios de Estudio y Cuenta
Juan Ángel Chávez Ramírez	Flavio Galván Rivera	Roberto Flores Lavín	Carlos Carmona Gracia	Norma Inés Aguilar León	Sergio Eloy Aguilar Guangorena
	Francisco Orrante Ontiveros			Carlos Campos Herrera	Raúl Bernal Pardo Ángel Ricardo
			Delegado Administrativo	José Luis Carrillo Rodríguez	Carbonelli Paredes
			Severo Efraín Villareal Solís	Luis Celis Porras	Arturo Favela Cahidez
				Adriana Margarita Favela Herrera	Francisco Javier Flores Sánchez
				Beatriz Eugenia Galindo Centeno	Susana M. González Rodríguez
				Gerardo Antonio Gallegos Isais	Ricardo Higareda Pineda
				Jesús Refugio García Castañeda	Georgina Reyes Escalera
				Arturo Granadino Loeza	
				Norma Beatriz Pulido Corral	

Sala de 3ª Circunscripción Plurinominal Sala Xalapa

Presidente	Magistrados Propietarios	Magistrados suplentes	Secretario General de Acuerdos	Jueces Instructores	Secretarios de Estudio y Cuenta
José Fernando Ojesto Martínez Porcayo	Rodolfo Jorge Ortiz Escobar	Jorge Humberto Ortiz Salazar	Juan Manuel Valdéz Rodríguez	Eduardo Arana Marival	Armando Adriano Fabre
	Jorge Schleske Tiburcio			Alfredo Arias Souza	Adán Armenta Gómez
			Delegado Administrativo	Julio Belfo Enriquez Uscanga	Silvio Benítez Hernández
			Julio Alberto Alarcón	Rodolfo Rejón Jiménez	Eduardo de León Tobalina
				Miguel Reyes Lacroix Macosay	Yolli García Álvarez
				Alfredo Rosas Santana	José Alfredo García Solís
				Daniel Ruíz Morales	Guadalupe Gómez Ceja
				José Alfredo Salas Barrada	María de Lourdes Rodríguez Pérez
				Gilberto Velásquez Ramírez	Laura Rodríguez Ramírez

Sala de 4ª Circunscripción Plurinominal Sala Guadalajara

Presidente	Magistrados Propietarios	Magistrados suplentes	Secretario General de Acuerdos	Jueces Instructores	Secretarios de Estudio y Cuenta
Gabriel Gallo Álvarez	Ángel Rafael Díaz Ortiz	Jaime Cedeño Coral	Héctor Delfino León Garibaldi	José Álvarez Solís	María Rosa Arranz Lara
	Sócrates Eloy Gutiérrez Velasco			Daniel Castañeda Grey	José Gudiño González
			Delegado Administrativo	Enrique Elizalde Mariscal	Eulalio López Sandoval
			Pedro Ruíz Villaruel	Andrés González Gómez	Patricia Macías Hernández
				Guillermo Guerrero Franco	Roberto Orozco Gutiérrez
				Dagoberto Guzmán Mariscal	Natalia Pérez Hernández
				Roberto Virgilio López Rangel	Jorge Fernando Salazar Murillo
				Jorge Mendoza Ruíz	Guillermo Siorda Romero
				Dorilita Mora Jurado	Carlos Villareal Salgado
				Manuel Ríos Gutiérrez	

Sala de 5ª Circunscripción Plurinominal Sala Toluca

Presidente	Magistrados Propietarios	Magistrados suplentes	Secretario General de Acuerdos	Jueces Instructores	Secretarios de Estudio y Cuenta
Edmundo Elías Musi	Juan Manuel Mendoza Chávez	Francisco Navarro Ortiz*	Marco Antonio Pérez de los Reyes	Francisco Bello Corona	Felipe Alcántara Espinosa
	Francisco Navarro Ortiz*			Eduardo Galindo Becerra	Tirso Apóstol Zamora
	*Protesta como Magistrado Propietario tras la renuncia de Sánchez Cordero Dávila			Armando Granados Carrión	Verónica Isabel Batres Jiménez
	Jorge Sánchez Cordero Dávila**		Delegado Administrativo	Hugo López Díaz	Mario Antonio Bautista Cuadros
	**Renuncia al cargo el 24 de febrero de 1993.			Francisco Hugo Morán Salinas	José de Jesús Garcés Yanome
				Ignacio Navarro Vega	José María Gómez Meza
				Sara Leticia Rojas Campos	Moisés Antonio Jiménez Pérez
				María del Carmen Sordo Ramírez	Luz Patricia Morán Torres
			Martín B. Méndez García	Blanca M. Velásquez Rodríguez	Mauricio Ocampo Trejo
				José Humberto Zárate Pérez	

IV. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
(1996-2006)
Sala Superior

Magistrado Presidente	Magistrados	Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior	Subsecretario General de Acuerdos	Secretario Administrativo	Comisión de Administración	Secretario
José Luis de la Peza Muñoz Cano* Del 5 de noviembre de 1996 al 29 de septiembre de 2000	Leonel Castillo González****	Flavio Galván Rivera	Mario Torres López	José Luis Díaz Vázquez	J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo (Presidente) Mauro Miguel Reyes Zapata José Guadalupe Torres Morales Manuel Barquín Álvarez Sergio Armando Valls Hernández	José Luis Díaz Vázquez
J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo** Del 29 de sep de 2000 a octubre de 2006	Eloy Fuentes Cerda***					
Eloy Fuentes Cerda*** De septiembre de 2004 a septiembre de 2005	Alfonsina Berta Navarro Hidalgo					
Leonel Castillo González**** De octubre de 2005 a octubre de 2006	José de Jesús Orozco Henríquez					
	Mauro Miguel Reyes Zapata					
	José Luis de la Peza Muñoz Cano*/+ Fallece en 2005					
	J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo**					
	José Alejandro Luna Ramos (Magistrado a partir de mayo de 2005)					

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2003) 1ª Circunscripción Plurinominal Sala Regional Guadalajara

Presidente	Magistrados Propietarios	Secretario General
José Luis Rebollo Fernández	Arturo Barraza	Manuel Ríos Gutiérrez
	Gabriel Gallo Álvarez *Magistrado Presidente, de 1996 a 2004	

2ª Circunscripción Plurinominal Sala Regional Monterrey

Presidente	Magistrados Propietarios	Secretario General
Maximiliano Toral Pérez	Francisco Bello Corona	Georgina Reyes Escalera
	Carlos Emilio Arenas Bátiz *Magistrado Presidente, de 1996 a 2004	

3ª Circunscripción Plurinominal Sala Regional Xalapa

Presidente	Magistrados Propietarios	Secretario General
José Luis Carrillo Rodríguez	Héctor Solorio Almazán	María Esther Cruz Morato
	David Cetina Menchi *Magistrado Presidente, de 1996 a 2000	
	Martha Leonor Bautista de la Luz Magistrado de 1996 a 2000	

4ª Circunscripción Plurinominal Sala Regional Distrito Federal

Presidente	Magistrados Propietarios	Secretario General
María Silvia Ortega Aguilar de Ortega Designada Magistrado en 2001	Francisco Javier Barreiro Perera *Magistrado Presidente, de 1996 a 2000	Gerardo Suárez González
	Javier Aguayo Silva	
	Miguel Reyes Lacroix Macosay Secretario en funciones de Magistrado. Deja el cargo en 2001	

5ª Circunscripción Plurinominal Sala Regional Toluca

Presidente	Magistrados Propietarios	Secretario General
Carlos Ortiz Martínez	Ángel Rafael Díaz Ortiz *Magistrado Presidente, de 1996 a 2000	René Casoluengo Méndez
	Salvador Castro Zavaleta Magistrado de 1996 a 2000	
	Ma. Macarita Elizondo Gasperín Magistrado de 2000 a 2008	

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006) Sala Superior

Magistrado Presidente	Magistrados	Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior
Flavio Galván Rivera	María del Carmen Alanís Figueroa	Silvia Gabriela Ortiz Rascón
	Constancio Carrasco Daza	
	Manuel González Oropeza	
	José Alejandro Luna Ramos (Magistrado desde 2005)	
	Salvador Olimpo Nava Gomar	
	Pedro Esteban Penagos López	

1ª Circunscripción Plurinominal Sala Regional Guadalajara

Presidente	Magistrados Propietarios	Secretario General
Jacinto Silva Rodríguez	Noé Corzo Corral	Martha Pérez León
	José de Jesús Covarrubias Dueñas	

2ª Circunscripción Plurinominal Sala Regional Monterrey

Presidente	Magistrados Propietarios	Secretario General
Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz	Beatriz Eugenia Galindo Centeno	Alejandro Ponce de León Prieto
	Georgina Reyes Escalera	

3ª Circunscripción Plurinominal Sala Regional Xalapa

Presidente	Magistrados Propietarios	Secretario General
Yolli García Álvarez	Judith Yolanda Muñoz Tagle	Óscar Francisco Muñoz Barrera
	Héctor Solorio Almazán	

4ª Circunscripción Plurinominal Sala Regional Distrito Federal

Presidente	Magistrados Propietarios	Secretario General
Eduardo Arana Miraval	Ángel Zarazúa Martínez	Jesús Armando Pérez González

5ª Circunscripción Plurinominal Sala Regional Toluca

Presidente	Magistrados Propietarios	Secretario General
Adriana Margarita Favela Herrera	Ma. Macarita Elizondo Gasperín	José Antonio Valadez Martín
	Carlos A. Morales Paulín	

Sala Superior (Agosto de 2007)

Magistrado Presidente	Magistrados	Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior
María del Carmen Alanís Figueroa	Constancio Carrasco Daza	Marco Antonio Zavala Arredondo
	Flavio Galván Rivera	
	Manuel González Oropeza	
	José Alejandro Luna Ramos (Magistrado desde 2005)	
	Salvador Olimpo Nava Gomar	
	Pedro Esteban Penagos López	

Capítulo decimoprimerο

Bibliοhemerοgrafía

■ Bibliohemerografía

Aguilar León, Norma Inés, *Tribunal Federal Electoral: garante de legalidad*, México, Coordinación Académica de Derecho Procesal, 1995, 42 p.

Andrade Martínez, Virgilio, Capítulo V. *Balance y perspectivas de la justicia electoral en México*, en: *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, Coordinación de Edmundo Elías Musi, Prólogo de José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, págs. 601-641.

677

Barrena García, Alberto, *El Federalismo en Suiza*, Segunda Parte, Colección Instituciones Políticas, Madrid, 1970, 383 p.

Bobbio, Norberto, *Thomas Hobbes*, FCE, Colección Política y Derecho, México, 1992, 186 p.

Bravo, Gonzalo, *Poder Político y desarrollo social en la Roma Antigua*, Taurus Universitaria, Colección Historia, Madrid, 1989 .

Bravo Ugarte, José, *Instituciones políticas de la Nueva España*, 2ª ed., Editorial Jus (Colección Medio Milenio), México, 1992, 106 p.

Carlyle, A. J., *La libertad Política*, FCE, Sección de Obras de Política y Derecho, Primera Reimpresión, México, 1982, 294 p.

Carmona Gracia, Carlos, *El Tribunal Federal Electoral*, México, TFE-Centro de Capacitación Judicial Electoral Sala Regional Durango, 1995, 24 p.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

678

Carrasco, Pedro y Jesús Monjarás-Ruiz, "La estructura interna de la Triple Alianza", p. 42-49, *Arqueología mexicana*, Vol. VI, No. 32, *Poder y Política en el México Prehispánico*.

Caso, Alfonso, *Evolución política y social de los aztecas*, p. 341-350, en: *De Teotihuacan a los aztecas. Antología de fuentes e interpretaciones históricas*, antología de Miguel León-Portilla, 1ª reimp., Universidad Nacional Autónoma de México-Coordinación de Humanidades-Dirección General de Publicaciones (Lecturas Universitarias, 11), México, 1995, 612 p.

Constitución Federal de la Confederación Suiza de 1874, Biblioteca del Centro de Documentación, TEPJF, 35 p.

Córdova, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana formación del nuevo régimen*, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Edit. Era, México, 1973.

Cossío D., José Ramón, *Conceptos de la democracia y justicia electoral*, México, IFE, 2002, 65 p.

Cosío Villegas, Daniel, *El Tramo Moderno, Historia Mínima de México*, 2ª reimp., México, El Colegio de México, 1974.

Crónica mexicana precedida del Códice Ramírez, manuscrito del siglo XVI intitulado: Relación del origen de los indios que habitan esta Nueva España según sus historias. Y de un examen de ambas obras al cual va anexo un estudio de cronología mexicana por el mismo Sr. Orozco y Berra. 3a. ed. (Biblioteca Porrúa, 61), México, Porrúa, 1980, 712 págs. con las láminas originales del *Códice Ramírez*.

Cue Cánovas, Agustín, *Historia social y económica de México (1521-1854)*, 20 reimp., México, Trillas, 1980, 422 p.

De Teotihuacan a los aztecas. Antología de fuentes e interpretaciones históricas, antología de Miguel León-Portilla, 1ª reimp., Universidad Nacional

Autónoma de México-Coordinación de Humanidades-Dirección General de Publicaciones (Lecturas Universitarias, 11), México, 1995, 612 p.

Durán, Diego, *Historia de las Indias de Nueva España e Islas de la Tierra Firme*, edición paleográfica, introducción, notas y vocabularios de palabras indígenas y arcaicas por Ángel Ma. Garibay K., 2 vols. (Biblioteca Porrúa, 36-37), con 116 láminas, México, Porrúa, 1984.

El gobierno provincial en la Nueva España 1570-1787, coord. de Woodrow Borah, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas (Serie Historia Novohispana/ 33), México, 1985, 249 p.

El Voto de la nación española, N. 1-4, México, reimpresión de la edición de Sevilla en la imprenta de D. Manuel Antonio Valdés, 1810, 60 p. [88 p.]. Biblioteca Nacional de México, Fondo Reservado, Colección Lafragua. Miscelánea V. 148.

Elías Musi, Edmundo, *El Tribunal Federal Electoral*, en: *Memoria del Seminario de Divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 1991, pp. 67-75.

Elizondo Gasperin, María Macarita, *Setenta años de Evolución Legislativa en Materia Electoral*, México, 1993, 60 p.

—, *Temas Selectos del Derecho Electoral. Formación y Transformación de las Instituciones*, prólogo de Mariano Azuela Güitrón, México, Instituto Estatal Electoral Chihuahua, 2005, 916 p.

Fabre, Armando Adriano y Alfredo Rosas Santana, *Tribunal Federal Electoral*, México, Tribunal Federal Electoral-Sala Regional Xalapa, 1994, 16 p.

Ferejohn, John, *Racionalidad e Interpretación: Elecciones Parlamentarias en Inglaterra en la primera Época de los Estuardo*, Foro Internacional, El Colegio de México, Vol. XXXI, N. 4, abril-junio, 1991, 545 p.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

680

- Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España (Pugna entre antiguo y nuevo régimen en el virreinato, 1810-1821)*, prólogo de José Luis Soberanes Fernández, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie C: Estudios Históricos Número 35), 1993, 310 p.
- Forrest, W. G., *La Democracia Griega: trayectoria política del 800 al 400 a. de J. C.*, Ediciones Guadarrama (Colección Biblioteca para el hombre actual), Madrid, 1966, 251 p.
- Franco González Salas, José Fernando, *Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano*, Tribunal Federal Electoral, México, 1992, 57 p.
- Galván Rivera, Flavio y Aguilar León Norma Inés, *Tribunal Federal Electoral. Naturaleza jurídica*, México, Tribunal Federal Electoral-Segunda Circunscripción Plurinominal, 1994, 19 p.
- García Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1977*, Ed. Reforma política, México, 1978, 567 p.
- , *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, Tomo I, Adeo Editores S.A., México, 179 p.
- Garcíadiego, Javier, Ávila Espinosa Felipe Arturo, de María y Campos Alfonso y Macgregor Josefina. *De la Oposición a la Lucha Armada en: Gran Historia de México Ilustrada*, Tomo 8. De la Reforma a la Revolución, 1857-1920 II, México, Planeta De Agostini, 2002.
- Garcíadiego, Javier y Macgregor Josefina. *Crisis y Opositores del Porfiriato en: Gran Historia de México Ilustrada*, Tomo 8. De la Reforma a la Revolución, 1857-1920 II, México, Planeta De Agostini, 2002.
- González Ibarra, Juan de Dios, *Epistemología Política del Sistema Electoral Mexicano, 1824-1996*, UAM, Unidad Xochimilco, México, 1997, 160 p.

González Oropeza, Manuel, *Tribunales electorales*, en: *Estudios jurídicos en memoria de Jorge Barrera Gra*, coord. de Fernando Serrano Migallón, México, Porrúa, 1993, pp. 235-236.

González Navarro, Moisés, La Vida Social, en: *Historia Moderna de México* Tomo IV El Porfiriato (Daniel Cosío Villegas), 5ª ed., Edit. Hermes, México, 1990.

Gran Historia de México Ilustrada, coord. de Josefina Zoraida Vázquez, 5 vols., 4ª reimp., España, Planeta-De Agostini, 2004, Tomo II *Nueva España 1521-1750*; Tomo III *El nacimiento de México 1750-1856*.

Gutierrez Evia, Eduardo, *Régimen Electoral Mexicano*, Asociación Editorial Contemporánea, México, 1969, 210 p.

Gutiérrez López, Roberto y Alejandro Becerra Gelover, Capítulo III. *Las reformas electorales en el periodo 1989-1995 y el Tribunal Federal Electoral*, en: *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, coordinación de Edmundo Elías Musi, prólogo de José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, págs. 227-334.

Harrison, Ross, *Democracy. Problems of Philosophy*, Routledge, London and New York, 1993, 246 p.

———, *Democracy*, Routledge London and New York, New York, 1995, 246 p.

Held, David, *Modelos de la Democracia* (Colección Política), Alianza Editorial, México, 1992, 435 p.

Hernández y Dávalos, Juan E., *Colección de documentos para la Historia de la Guerra de Independencia de México 1808-1821*, 6 vols.

Historia General de México, obra preparada por el Centro de Estudios Históricos, versión 2000, El Colegio de México, México, 2002, 1104 p. con ils. y mapas.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

682

Historia Tolteca-Chichimeca, edición facsimilar de Paul Kirchhoff, Lina Odena Güemes y Luis Reyes García, 2a. ed., Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social-Fondo de Cultura Económica-Gobierno del Estado de Puebla (Colección Puebla), México, 1989, 289 págs. con ils., cuadros y mapas.

Instrucciones y Memorias de los Virreyes Novohispanos, estudio preliminar, coordinación, bibliografía y notas de Ernesto de la Torre Villar y Ramiro Navarro de Anda, 2 vols. (Biblioteca Porrúa 101, 102), Porrúa, México, 1991.

José Valenzuela, Georgette Emilia, *Legislación electoral Mexicana 1812-1921. Cambios y Continuidades*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992, 91 p.

Krauze, Enrique y Zerón Medina Fausto, "La Ambición (1867-1884)", *Porfirio en Oaxaca*, Editorial Clío, México, 1993.

—, *El Poder (1884-1900)* en: *Porfirio en Oaxaca*, Editorial Clío, México, 1993.

—, *El Derrumbe (1900-1911)* en: *Porfirio en Oaxaca*, Editorial Clío, México, 1993.

Kübler, Daniel, *Suiza: Diversidad y cambio en el gobierno Local*, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, Colección Món Local 12, 2005, 41 p.

López Austin, Alfredo, Edmundo O'Gorman y Josefina Vázquez de Knauth, *Un recorrido por la historia de México*, con una cronología de Teresa Silva Tena, México, Secretaría de Educación Pública, 1975, 207 p. (Sepsetentas, 200).

López Zurini, Silvia M. y Mario J., *Nociones de Historia de Derecho Político*, Depalma, Buenos Aires, 1986, 486 p.

Maíz, Ramón, *Las teorías de la Democracia en la Revolución francesa*, Departamento Ciencia Política y Teoría del Estado, Política y Sociedad, Universidad de Santiago, S. de Compostela, 6/7, Madrid, 1990, 19 p.

Manzanilla, Linda, "El Estado Teotihuacano", *Arqueología mexicana*, Vol. VI, No. 32, p. 22-31, *Poder y Política en el México Prehispánico*.

Marcus, Joyce y Kent V. Flannery, *La civilización zapoteca. Cómo evolucionó la sociedad urbana en el Valle de Oaxaca*, tr. de Jorge Ferreiro Santana, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, 324 p. (Sección de Obras de Historia).

Martínez Nateras, Arturo, *El Sistema Electoral Mexicano*, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 1979, 188 p.

Medina, Luis, *Evolución Electoral en el México Contemporáneo*, Reforma Política, Gaceta Informativa de la Comisión Electoral, México, 1978, 49 p.

Mendoza Manero, Enrique, *El tribunal Federal Electoral*, México, 1996, 55 p.

Michelet, Dominique, "Reino y reyes tarascos", *Arqueología mexicana*, Vol. VI, No. 32, *Poder y Política en el México Prehispánico*.

Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

Moreno, Manuel, *La organización política y social de los aztecas*, prólogo de Víctor Gallo Martínez, 3ª ed., México, Secretaría de Educación Pública-Instituto Federal de Capacitación el Magisterio (Biblioteca Pedagógica de Perfeccionamiento Profesional, 33), 1964, 135 p.

Moya Palencia, Mario, *La Reforma Electoral*, Ediciones Plataforma, México, 1964, 206 p.

O'Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México* (Sepan Cuantos, 45), 5ª. Ed., México, Porrúa, 1979, XVII-326 p. con mapas.

Ojesto Martínez Porcayo, J. Fernando, *Evolución y perspectiva del derecho electoral mexicano. La Justicia electoral*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, UNAM, Facultad de Derecho, 1998.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

684

- Ortiz Escobar, Jorge, *Tribunal Federal Electoral. Sus antecedentes, su organización y funcionamiento*, México, TFE, s/a, 31 p.
- Ots Capdequí, José María, *El Estado Español en las Indias*, México, El Colegio de México, 1941, 172 p.
- Pani, Érika, Ciudadanos, Cuerpos, Intereses. Las Incertidumbres de la Representación, Estados Unidos, 1776-1787-México, 1808-1828, *Historia Mexicana*, julio-septiembre, año/vol. LIII, número 001, El Colegio de México, México, 115 p.
- Pérez de los Reyes, Marco Antonio, *Historia del Derecho Mexicano*, Volumen 3, Edit. Oxford University Press, México, 2003.
- Pérez González, Jesús Armando y José C. Saavedra Mandujano, *Presentación del Tribunal Federal Electoral*, México, Coordinación de lo Contencioso Electoral, s/a, 6 y 7 p. respectivamente.
- Pi-Suñer Llorens, Antonia, "La Reconstrucción de la República, 1867-1876", *Gran historia de México ilustrada*, tomo 7. De la Reforma a la Revolución, 1857-1920 I, México, Planeta De Agostini, 2002.
- Pulido Corral, Norma Beatriz, *Organización y competencia del Tribunal Federal Electoral*, México, Tribunal Federal Electoral-Sala Regional Durango II Circunscripción Plurinominal, 1994, 35 p.
- Quintana García, Francisco, *Instrumentos Básicos de Derechos Humanos*, Porrúa, México, 2003, 1267 páginas.
- Rodríguez Adrados, Francisco, *Historia de la Democracia*, Temas de Hoy S.A., Madrid, 1997, 511 páginas, Colección Ensayo.
- Sahagún, Bernardino de, *Historia General de las cosas de la Nueva España*. Edición, numeración, anotaciones y apéndices por Ángel Ma. Garibay K., 4 vols., México, Porrúa, 1981, con ilus. (Biblioteca Porrúa, 8-11).

Salmerón, Alicia, "El Porfiriato. Una Dictadura Progresista 1888-1910", *Gran historia de México ilustrada*, tomo 7. De la Reforma a la Revolución, 1857-1920 I, México, Planeta De Agostini, 2002.

Schöndube, Otto, "Los tarascos", en: *Arqueología Mexicana*, Vol. IV, No. 19, *Los tarascos*.

Solís, Felipe y Ángel Gallegos, *Pasajes de la Historia*, No. 8, *Tariácuri y el reino de los purépechas* / enero 2003.

Solórzano y Pereyra, Juan de, *Política Indiana*, 6 vols., Madrid, Imprenta Real de Gazeta, 1776.

Soustelle, Jacques, *La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista*, tr. De Carlos Villegas, 7ª reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1984, 283 p. con ilustraciones y fotografías (Sección de Obras de Antropología).

Sigg, Oswald, *Las Instituciones políticas de Suiza*, Pro Helvetia Fundación Suiza para la Cultura, Colección Historia y Estado, Suiza, 1988, 60 p.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*, 20ª ed., México, Porrúa, 1997, XXIV-1180 p. con ils.

Torquemada, Juan de, *Monarquía Indiana de los veinte y un libros rituales y monarquía indiana, con el origen y guerras de los indios occidentales, de sus poblaciones, descubrimiento, conquista, conversión y otras cosas maravillosas de la misma tierra*, 3ª ed., 7 vols., edición preparada por el Seminario para el estudio de fuentes de tradición indígena, bajo la coordinación de Miguel León-Portilla, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 1975 (Serie de historiadores y cronistas de Indias: 5)

Tribunal Federal Electoral, *Informe de actividades 1990-1996*, México, Tribunal Federal Electoral, 1996, 255 p. con gráficas.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

686

Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, presentación de José Fernando Franco González Salas, 2 tomos, México, Tribunal Federal Electoral, 1995. Tomo I, 340 p. con fotografías y gráficas. Tomo II, p. 351-757 con fotografías y gráficas.

Valdés Zurita, Leonardo, "Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos", *Autoridades Electorales y el Derecho de los Partidos Políticos en México*, TEPJF, México, 2005, 204 p.

Vázquez, Emilio, *La Reelección Indefinida*, Imprenta de Epifanio D. Orozco, México, 1890.

Vega Pedraza, Alfonso, *Tribunal Federal Electoral: introducción*, Xalapa, Tribunal, Federal Electoral-Sala Regional Xalapa, 1991, 13 p.

Zorita, Alonso de, *Los señores de la Nueva España*, prólogo y notas de Joaquín Ramírez Cabañas, 3ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México-Dirección General de Publicaciones (Biblioteca del Estudiante Universitario, 32), 1993, XX-205 p. más cronología.

La justicia electoral en México, 20 años del TEPJF es una obra conmemorativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Se imprimió en mayo de 2009 en Talleres Gráficos de México, Canal del Norte No. 80, Col. Felipe Pescador, Delegación Cuauhtémoc, México, D.F., C.P. 06280.

Su tiraje fue de 2,000 ejemplares.