

## **Capítulo quinto. Búsqueda del tiempo perdido en las elecciones**

### **La Constitución de medio siglo**

Con la nueva Constitución de 1857, el país renació y los derechos humanos dieron oportunidad de comenzar de nuevo en nuestras instituciones, lejos de asonadas y militarismo; para ello, la constitución de un Congreso Constituyente, surgido como ave fénix, presagió este renacimiento.

Por fin, después de imperios, cambios constitucionales, dictaduras, sublevaciones y golpes de Estado, el pueblo se reunió el 14 de febrero de 1856 en la Ciudad de México para celebrar la primera junta preparatoria de su Congreso Constituyente. Ponciano Arriaga, de San Luis Potosí, se eligió presidente de esta junta. Mariano Yáñez es vicepresidente y León Guzmán, José María Cortés Esparza, Isidoro Olvera y Juan de Dios Arias fungen como secretarios.

La solemne sesión de apertura del Congreso Constituyente se celebró el 18 de febrero, a la cual concurrió Comonfort y el salón sede está todavía en el segundo piso del lado oriente del patio principal del Palacio Nacional.

Entre los diputados constituyentes no hubo ningún clérigo, a diferencia del Congreso Constituyente de 1824, y sus ilustres nombres son parte de la pléyade más numerosa de estadistas mexicanos: Valentín Gómez Farías, el primer liberal mexicano; Francisco Zarco, el primer cronista parlamentario; Anastasio Cañedo, teórico de la nacionalización

de bienes eclesiásticos; Joaquín Ruiz, el valiente increpador de Santa Anna; Guillermo Prieto, el poeta financiero, Melchor Ocampo, el liberal más radical; Luis de la Rosa, el diplomático por excelencia; Santos Degollado, el militar ilustre; Vicente Riva Palacio, el republicano convencido; Jesús Camarena, el gobernador convencido; Ignacio L. Vallarta, el gran jurista político; Ignacio Ramírez, el luchador social; Miguel Lerdo de Tejada, el desamortizador eclesiástico; José María del Castillo Velasco, el primer tratadista de derecho constitucional y administrativo, y así hasta reunir un total de 178 diputados.

Se nombraron un total de 13 comisiones, entre las cuales la más importante fue la de Constitución, encomendada por elaborar el proyecto de constitución que se sometería a discusión ante el pleno del Congreso. El primer presidente del Constituyente, Ponciano Arriaga, el famoso Procurador de Pobres, lo fue de la Comisión de Constitución, en la cual también se encontraron los diputados Yáñez, Olvera Romero, Díaz, Cárdenas, Guzmán y Escudero y Echánove.

Las demás comisiones fueron las siguientes:

- 8.1. *Gobernación*: Mariano Riva Palacio, J. Ignacio Herrera y José María Barros.
- 8.2. *Relaciones*: Mariano Yáñez, José María del Castillo Velasco y Francisco Zarco.
- 8.3. *Hacienda*: Guillermo Prieto, Pedro Escudero y Echánove y Ponciano Arriaga.
- 8.4. *Crédito Público*: Marcelino Castañeda, Juan N. Navarro y José María Castañares.
- 8.5. *Justicia*: Joaquín Cardoso, Francisco García Anaya e Ignacio Mariscal.
- 8.6. *Negocios Eclesiásticos*: José M. Romero Díaz, Manuel Buenrostro y Miguel Alatraste.
- 8.7. *Guerra*: Juan B. Ceballos, Francisco de P. Cendejas y José María Mata.
- 8.8. *Industria*: Darío Reyes, Ramón I. Alcaraz e Ignacio Muñoz Campuzano.
- 8.9. *Libertad de Imprenta*: J. de la Luz Rosas, Brasilio Pérez Gallardo y Manuel Zetina Abad.
- 8.10. *Policía*: Mariano Viadas, José María del Río y Vicente López.

- 8.11. *Peticiones*: Juan de Dios Arias, Benito Quijano y Luis García de Arellano.
- 8.12. *Guardia nacional*: Ponciano Arriaga, Miguel Buenrostro y Vicente Rivera Palacio.

Entre los diputados liberales existía un grupo, también selecto, en el que la moderación y sus tendencias conservadoras fueron manifiestas: Marcelino Castañeda, exgobernador de Durango durante el centralismo y exministro de la Suprema Corte con Santa Anna; Mariano Arizcorreta, distinguido político del Estado de México; Prisciliano Díaz González, también futuro político prominente bajo Porfirio Díaz; Juan Antonio de la Fuente, Juan E. Barragán, Vicente López, José Eligio Muñoz, ilustre procurador de Justicia en el futuro, Antonio Aguado y Pedro Ampudia, entre otros.

Todos participaron con sus luces en el Congreso y la apertura del mismo; se muestra no solo con los grandes debates, sino con la presidencia del Congreso que, ocupada mensualmente, fue ocupada por una diversidad de personajes:

- a) Ponciano Arriaga, del 14 de febrero al 28 del mismo mes de 1856.
- b) Melchor Ocampo, del 29 de febrero al 30 de marzo de 1856.
- c) Mateo Echaiz, del 31 de marzo al 29 de abril de 1856.
- d) J. de la Luz Rosas, del 30 de abril al 30 de mayo de 1856.
- e) Antonio Aguado, del 31 de mayo al 29 de junio de 1856.
- f) Valentín Gómez Farías, del 30 de junio al 30 de julio de 1856.
- g) Santos Degollado, del 31 de julio al 29 de agosto de 1856.
- h) Mariano Arizcorreta, del 30 de agosto al 30 de septiembre de 1856.
- i) José Ma. Mata, del 1 de octubre al 30 del mismo de 1856.
- j) Marcelino Castañeda, del 31 de octubre al 1 de diciembre de 1856.
- k) Sabás Iturbide, del 2 de diciembre al 30 del mismo de 1856.
- l) León Guzmán del 31 de diciembre de 1856 al 4 de febrero de 1857, y
- m) Valentín Gómez Farías, el 5 de febrero de 1857.

Las sesiones del Congreso Constituyente empezaron desde el 18 de febrero de 1856, de esta fecha hasta la juramentación de la Constitución habría de transcurrir casi un año entero, lleno de interés para el debate parlamentario y repleto de incidentes. La exposición de motivos del

Proyecto de Constitución, que habría de presentar la comisión correspondiente, no fue leída sino hasta en la sesión del 16 de junio de 1856 y la discusión en lo general comenzaría el 4 de julio del mismo año. El Congreso Constituyente tendría a costas muchísimas funciones, ya que debería de funcionar igualmente como legislador ordinario y como revisor de los actos de la dictadura de Santa Anna y de los del propio presidente Interino, Juan Álvarez.

El 29 de abril de 1856, se anuncia la aprobación del acuerdo presentado por la Comisión de Policía, en el cual se dispuso que en las galerías de la Cámara hubiere una tribuna exclusiva para los periodistas, con lo cual se cumplía con el anhelo de hacer pública y divulgadas las sesiones del Congreso. Francisco Zarco diría al respecto: “Examínese la historia de las asambleas legislativas y se verá siempre que la prensa ha sido una segunda tribuna”.

Por otra parte, la independencia del Congreso se templó cuando, por primera vez en la historia constitucional, se niega la ceremonia de asistir a la catedral metropolitana para un *Te Deum*, con el objeto de que las luces celestiales descendieran sobre los espíritus de los diputados. La representación del pueblo mexicano surgida de una revolución no requiere de esa apelación metafísica, cuando la cruenta realidad les imponía su obligación.

En la prensa, tal era la avidez por formar opinión y conciencia del texto constitucional que tan pronto como se presenta el proyecto de Constitución, se le reproduce íntegro, aun antes que en el boletín oficial. De esta manera, el famoso periódico *El Siglo XIX* publica un número especial, el 18 de febrero de 1856, en donde se reproduce dicho texto. A partir del 23 de junio del mismo año, José María Iglesias inicia una sección en ese mismo periódico, titulada “Cuestiones constitucionales”, en la que periódicamente argumenta y no solo reseña sobre los debates que se van desarrollando en el Congreso Constituyente.

Por su parte, *El Monitor Republicano* creó una sección nueva en sus columnas, con el título de “Manifestaciones”, a través de la cual se reproducirían los comentarios y las opiniones del público sobre la Constitución discutida.

El escenario estaba puesto para los trabajos del Congreso, que resultó ser un volcán, ya que en su estructura se debatían no solo liberales y conservadores, sino entre los liberales estaban los puros o

radicales y los moderados, entre los cuales se insertaban los seguidores del presidente Comonfort. El enfrentamiento entre liberales puros y conservadores en ocasiones fue decidido en la votación por los liberales moderados quienes, en proporción numérica pequeña, llegaron a desempeñar un papel importante por representar una tercera opción.

El choque que las facciones políticas representadas no aguardó un solo día y, desde el tercer día de discusiones del proyecto de la Constitución, Marcelino Castañeda presenta, el 7 de julio de 1856, un proyecto para que el Congreso dejara de discutir una nueva constitución y, en su lugar, aprobara la reexpedición de la Constitución de 1824 con su Acta de Reformas de 1847. Aparentemente, Castañeda aparecía como un devoto defensor de la primera Constitución federal, había incluso el precedente de que, como gobernador de Durango, durante el periodo centralista, había propuesto que se restituyera a la Constitución de 1824 con las reformas pertinentes. De inmediato fue desechada la propuesta, pero en la sesión secreta del 23 de julio de 1856 se leyó nuevamente un proyecto similar, ahora suscrito no solo por Castañeda, sino también por Arizcorreta, Revilla, Escudero (Antonio), Villagrán, Fernández Alfaro, Velásquez, Gómez Tagle y Díaz González.

Tocó argumentar contra estos proyectos a Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera y José María del Castillo Velasco, quienes concluyeron su intervención con palabras vibrantes: “Seguramente para volver al año de 1824 no se necesitaban tantas víctimas, ni tantos sacrificios, ni tanta sangre como costó al país su última lucha contra la tiranía”.

Efectivamente, el desarrollo histórico del país no podía retroceder a los tiempos en que habíamos eliminado a Iturbide; habían transcurrido más de 30 años en los que había que dar un paso adelante frente a tanta lucha y sufrimiento, y ese paso lo fueron los derechos del hombre. La nueva Constitución confirmaría si, de una vez para siempre, el régimen federal, además, establecería una declaración de derechos del hombre, tal como lo había evitado la Constitución de 1824 a semejanza de lo que había hecho el texto original de la Constitución de los Estados Unidos, en 1787.

No obstante, el mismo día del segundo proyecto, el 23 de julio, fue presentada una proposición de Santos y Joaquín Degollado, Rosas, Barragán, García Granados, Vallarta, Lemus, Julián Herrera, Jesús Rojas, Ignacio Sierra, Morales, Langlois, Fernández Alfaro, Velásquez, Albino

Aranda y Dorantes y Ávila. Dicha proposición consultaba que el proyecto de Constitución fuera la de 1824 y que se comenzara a discutir las reformas necesarias a dicho texto fundamental.

Pero la mayoría de los diputados puros, aunque coincidían en el régimen federal de la carta de 1824, se proponían garantizar los derechos del hombre y subordinar el Poder Ejecutivo al supremo Poder Legislativo, entre otras cuestiones que resultaban contradictorias con el espíritu de aquella constitución.

Aunque superado este punto de vista y presentado el proyecto de nueva constitución para su discusión, en agosto de 1856 se fundó el periódico *La Opinión*, por Ignacio Montero, con la clara intención de persistir en la propaganda a favor de la aprobación de los proyectos de su filiación, pues en marzo de 1856 promovió el levantamiento de Castañeda y Arizcorreta.

## La única Constitución del siglo xx

Cuando la causa constitucionalista se instaló en el Palacio Nacional de la Ciudad de México, su primer jefe, Venustiano Carranza Garza, había decidido convocar el cuarto Congreso Constituyente de México, creador de la primera carta fundamental en el mundo que reconocería los derechos sociales de los trabajadores y campesinos.

La Revolución constitucionalista, que estaba encabezada por Carranza, era legal, pues contaba con el fundamento del entonces artículo 128 de la Constitución de 1857, actual artículo 136, que establece la inviolabilidad del texto constitucional aun cuando se interrumpa violentamente su observancia, como había sucedido con el homicidio del presidente de la república, Francisco I. Madero, y del vicepresidente, José María Pino Suárez, perpetrado por órdenes de Victoriano Huerta.

El gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, tenía, además, la obligación de hacer cumplir las leyes federales y preponderantemente la misma Constitución, por lo que en nombre del pueblo que lo había electo, tendría la obligación de restablecer la vigencia de la Constitución de 1857, una vez recobrada su libertad, como sucedió con el triunfo de la causa constitucionalista.

Este fundamento legal marcaba la gran diferencia entre Carranza y los demás jefes revolucionarios que no tenían ni el sustrato electoral del primer jefe ni el ideario legislativo para transformar en reformas a la Constitución de 1857, las aspiraciones de la revolución y la causa constitucionalista. No obstante lo anterior, Carranza había sido depuesto por el régimen de Huerta, al ser informado por el jefe de armas en Coahuila, Manuel M. Blázquez, del decreto del gobernador Carranza desconociendo el gobierno ilegítimo de Huerta, por lo que el Senado había declarado la desaparición de poderes en Coahuila, el 14 de marzo de 1913. El gobernador provisional que sustituyó a Carranza fue Ignacio Alcocer, quien por enfermedad renunció y fue sustituido por Joaquín Mass jr.

Al principio, las adiciones al Plan de Guadalupe, decretadas el 12 de diciembre de 1914, en la ciudad de Veracruz, contemplaban la reconstrucción nacional con la simple convocatoria a elecciones para el restablecimiento, en un principio, del Congreso de la Unión, clausurado por la fuerza armada de Victoriano Huerta.

Pero el solo triunfo de las armas no garantizaba la victoria de una causa, por lo que resultaba necesario llevar a cabo reformas institucionales del más alto nivel.

La venerada Constitución de 1857 había sido orgullo nacional, pero el procedimiento de reforma había subvertido los principios del anterior Congreso Extraordinario Constituyente, y su inobservancia la había convertido en un *traje de luces* sin mayor utilidad y vigencia que la decorativa referencia en las fiestas patrióticas.

En palabras del elocuente diputado constituyente Félix F. Palavicini, las innumerables reformas parciales a la Constitución de 1857 habían afectado un tercio de su articulado: “Y como estas reformas han obedecido siempre a tendencias particulares de la política de los partidos en el poder... los remiendos han sido verdaderos parches puestos aquí o allá sin cohesión ni unidad”.

Las reformas políticas surgidas como necesidad revolucionaria tenían que configurar un nuevo texto constitucional o, si se prefiere, un texto reformado integralmente que garantice la efectividad y el pleno goce de los derechos de todos los habitantes del país. Para la causa dirigida por Carranza era fundamental la reforma integral a la Constitución de 1857, para darle congruencia y adecuación al siglo xx. La reforma

debería eliminar los principios generales que plasmaban crueles teorías de derechos, cuando la población mayoritaria carecía de lo fundamental, así como tendería a evitar el “entronizar otra tiranía igual o parecida a las que con demasiada frecuencia ha tenido el país”, según expresó Carranza en la exposición de motivos de la reforma a las Adiciones al Plan de Guadalupe, que promulgó el 15 de septiembre de 1916.

En dicho decreto se reformaron los artículos 4, 5 y 6 de dichas adiciones. Convenida la necesidad de una reforma integral para la Constitución, el siguiente problema por dilucidar era cómo llevar a cabo la reforma, pues el procedimiento, además de la importancia formal, estaba plétórico de problemas políticos. El único procedimiento reconocido por la Constitución de 1857 era el mismo que se encuentra vigente en la actualidad; es decir, a través de una mayoría calificada del Congreso de la Unión, más la aprobación de la mayoría calificada del Congreso de la Unión, más la aprobación de la mayoría simple de las legislaturas de todos los estados, lo que se conoce como poder constituyente permanente. Palavicini explica que este procedimiento complicado no era viable en 1916, pues las legislaturas de los estados no estaban completamente reestablecidas después de la revolución y no existía Congreso de la Unión; por ello, Carranza optó, con base en la experiencia histórica de la Revolución de Ayutla, el seguir los mismos pasos que habían conducido a la aprobación de la Constitución de 1857; es decir, a través de un Congreso Constituyente convocado exclusivamente para debatir y aprobar las reformas constitucionales.

Los decretos expedidos por Carranza, el 15 de septiembre de 1916, consistentes en las reformas a las adiciones del Plan de Guadalupe, así como la convocatoria a elecciones para integrar un Congreso Constituyente fueron de gran importancia y precisión. Conforme a ellos, habría un diputado constituyente por cada 60,000 habitantes o fracción que rebasare los 20,000, de acuerdo con el Censo de Población de 1910. Estarían impedidos para ser diputados constituyentes quienes tuviesen impedimento legal o hubiesen ayudado, con armas o con servicios, al régimen de Victoriano Huerta. El primer jefe presentaría el proyecto de reformas el día de instalación del Congreso, que sería el 1 de diciembre de 1916, debiendo terminar su tarea en dos meses exactos. En dicho lapso, sus sesiones solo deberían ocuparse del proyecto constitucional y de ningún otro asunto; esto fue una diferencia con el Congreso

Extraordinario de 1856-1857, que sesionó durante un año, aprobando no solo la Constitución, sino diversas leyes y decretos como si se tratara de su legislatura ordinaria.

Las elecciones al Congreso Constituyente fueron directas, es decir, sin la intervención de un colegio electoral, sino directamente del pueblo elector, lo cual presagia el cambio definitivo de sistema que hasta la fecha era de elección indirecta. Se celebraron el domingo 22 de octubre de 1916, y las dietas de los diputados constituyentes serían de \$60.00 diarios, más viáticos de traslado.

Carranza visualizó claramente la sede del Congreso Constituyente: tenía que celebrarse fuera de la Ciudad de México, pues ella representaba el asiento de casi 400 años de poder político centralizado, en torno a emperadores, presidentes y juntas que, por igual, constituían el “antiguo régimen”, contra el cual la causa revolucionaria había luchado, por lo que tendría que sepultar.

Para 1916, la ciudad de Querétaro se encontraba bien comunicada por vía férrea y telégrafo, de tal manera que los medios de comunicación permitían que el Congreso se celebrase en esa ciudad, antigua aspirante a ser la sede de los poderes federales. Los trabajos del Congreso Constituyente tenían que estar ampliamente cubiertos por la prensa, y ello requería facilidad en la transportación.

De esta manera, Querétaro se transformó, una vez más, en la capital federal, a partir del 5 de febrero de 1916, categoría que conservó hasta el 12 de marzo de 1917. El simbolismo detrás de Querétaro como sede del Congreso Constituyente y de los poderes federales fue un tributo al federalismo y a la forma republicana de gobierno, pilares consolidados por Benito Juárez, a quien tanto admiraba Carranza.

En la ciudad de Querétaro de 1867 había triunfado la República y el sistema federal, por lo que, a 50 años de distancia, no habría mejor ocasión para conmemorar la gesta juarista que instaurar a Querétaro como foro para reconstruir a la nación, después de una convulsión armada, tan violenta como la revolución social de México, según frase de Manuel González Ramírez. Por su parte, la Ciudad de México continuaría siendo el “distrito federal”, pues la transitoriedad del cambio de sede no mereció tampoco la instauración del Estado del Valle de México, tal como lo prevé la Constitución para situaciones permanentes de cambio.

Hacia 1916, a pesar de las circunstancias del país, el desarrollo continuaba y la construcción de líneas telefónicas se efectuaba gracias a la celebración de concesiones entre el gobierno federal y múltiples empresas de desarrollo regional.

Una vez efectuadas las elecciones, los presuntos diputados acudieron a la ciudad de Querétaro el 20 de noviembre de 1916 y se reunieron en el Salón de Actos de la Academia de Bellas Artes, lugar designado por la Secretaría de Gobernación al efecto. Los pocos diputados que se reunieron ese día llevaron a cabo una sesión previa que no tuvo validez, ya que no había el *quorum* legal para celebrarla, que era de 110 diputados, por lo que la primera junta previa se realizó el 21 de noviembre, con la virtual dirección de Manuel Aguirre Berlanga, subsecretario de Gobernación con licencia y presunto diputa constituyente por Coahuila.

A Querétaro asistieron diputados jóvenes y ancianos, de todos los antecedentes laborales: abogados, químicos, sastres, cocheros, tipógrafos, ingenieros, maestros, artistas, literatos, comerciantes, empleados públicos, periodistas, médicos y militares, entre otros. La vida de cada uno de ellos fue diversa, pero igualmente apasionante; algunos sucumbieron poco después de haber participado en el Congreso Constituyente en una de las constantes luchas de facciones que caracterizó a la Revolución mexicana, otros se reintegraron a sus actividades privadas, mientras que otros más iniciaron o concluyeron con su papel de constituyente, una exitosa vida pública.

La vida cotidiana de Querétaro se transformó a partir del histórico momento en que se integró el Congreso Constituyente. Las corridas de trenes entre la Ciudad de México y Querétaro se intensificaron y, debido a ello, se provocaron algunos accidentes. En ocasiones, los maitines de las iglesias fueron suspendidos para cuidar del descanso de los desvelados diputados constituyentes, algunas visitas de cortesía fueron organizadas por parte de obreros, y los restaurantes y cafés vieron incrementadas sus clientelas.

Los gobiernos, tanto estatales como municipales, organizaron festejos y ceremonias en el poco tiempo disponible, fuera de las sesiones. En general, Querétaro se convirtió en el mosaico más pintoresco de la república, pues en consideración de uno de sus protagonistas, Jesús

Romero Flores, la población flotante de la ciudad era representativa de todos los rincones del país.

El decreto del 15 de septiembre de 1916 determinaba que habría un presidente de debates para conducir las juntas previas, y que sería el que le correspondiera el primer lugar por orden alfabético y, ante el caso, que sucedió, de apellidos coincidentes, lo sería el primero en el orden alfabético de su nombre. De esta suerte, Cándido Aguilar tuvo que ceder la presidencia a Antonio Aguilar, además de que Julián Adame, que hubiera tomado el primer lugar, no llegó a tiempo. Las primeras tres juntas preparatorias del Congreso tomaron lugar en la mencionada Academia de Bellas Artes.

El 21 de noviembre de 1916 se procedió a elegir la mesa directiva de las juntas preparatorias, que tuvieron una gran importancia y un prolijo debate sobre la validez o nulidad de las elecciones de cada uno de los 218 que integraron el Congreso Constituyente. Aunque su labor tenía que concluir el 30 de noviembre, todavía se discutieron algunos casos especiales hasta bien avanzados los trabajos del Congreso (el 25 de enero de 1917), pues particular esmero se cuidó en la legitimidad de cada uno de sus integrantes.

La revisión de las credenciales de los presuntos diputados se llevó a cabo por dos comisiones escrutadoras, la primera estaría integrada por 15 miembros y revisaría 200 expedientes electorales, mientras que la segunda revisaría 18 expedientes, los 15 pertenecientes a los integrantes de la primera comisión y los de la mesa directiva de las juntas preparatorias.

A partir de la cuarta junta preparatoria, celebrada el 27 de noviembre de 1916, la Asamblea se mudó al Teatro Iturbide, que sería la sede de todas las demás sesiones del Congreso.

Las comisiones revisoras tuvieron que rendir sus dictámenes a partir del 25 de noviembre, es decir, la segunda junta preparatoria. La dureza con que impugnaron las credenciales de algunos diputados por su aparente colaboración con el régimen de Huerta, o su pertenencia a la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión, que había aceptado la renuncia del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez, arrancada con violencia, consumió mucho tiempo del Congreso Constituyente; a pesar de ello, solo se rechazaron muy pocas credenciales de diputados, entre ellos las de Heriberto Barrón, entonces editor del

influyente periódico *El Pueblo*, y de Fernando González Roa, futuro negociador de los Tratados de Bucareli sobre la aplicación del artículo 27 a las empresas petroleras.

Mientras el Congreso discutía su integración, Carranza enfrentaba serios problemas que requerían el ejercicio de facultades extraordinarias. Las tropas expedicionarias de los Estados Unidos habían violentado la soberanía territorial de México y perseguían infructuosamente a Francisco Villa por Chihuahua; la seguridad pública era una tarea prioritaria, por lo que Carranza dictó, el 11 de octubre de 1916, la ejecución sumaria de cualquier delincuente sorprendido in fraganti. De la misma manera, en octubre de 1916, se habían seleccionado los “taquígrafos constitucionales” que transcribirían los célebres debates del Congreso, apoyados con el personal del Congreso de la Unión.

Adicionalmente, el 7 de noviembre de 1916 el secretario de Estado, Lansing, de los Estados Unidos, lanzó un ultimátum a México por la presencia de submarinos alemanes en aguas territoriales mexicanas. El canciller y futuro vicepresidente del Congreso Constituyente, Cándido Aguilar, tuvo tiempo para contestar tan insolente mensaje, en términos de soberanía nacional. En contraste, el vecino país al sur, Guatemala, acreditó ante el gobierno revolucionario de Carranza a su embajador el 13 de noviembre de 1916.

Durante los trabajos preliminares del Congreso Constituyente, la reforma agraria fue atendida por Carranza, ya que el 11 de octubre de 1916 se habían variado los artículos 1, 8 y 9 de la Ley del 6 de enero de 1915, hacer definitivas, y no solo provisionales, las resoluciones de restitución o dotación de tierras por la Comisión Nacional Agraria. El insigne secretario de Fomento y futuro diputado constituyente, Pastos Rouaix, dictaría una resolución el 15 de noviembre, donde resaltó la importancia de la restitución de tierras para comunidades indígenas, como lo era, en esa fecha, la de Iztapalapa: “Una de las causas más generales de malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que habían sido concedidos por el gobierno colonial, como medios de asegurar la existencia de la clase indígena”.

Después de que Carranza dictó medidas financieras autorizando a los gobiernos de los estados para cobrar los impuestos locales, mitad en oro nacional y mitad en especie, así como algunas medidas sobre la

depreciación del papel moneda, para el 1 de diciembre de 1916 se llevó a cabo la sesión solemne inaugural del Congreso Constituyente en un ambiente de regocijo y nerviosismo que no se ocultaba, pues algunos diputados solicitaron que se diera cumplimiento al reglamento para prohibir que se fumara en el interior del recinto.

Quizá con base en el plan formulado por Bernardo Reyes, de 1885, Carranza dictó el decreto del 8 de diciembre de 1916, por el cual estableció, como obligatorio en todas las escuelas de la república, la instrucción militar para los varones y la enseñanza de enfermería para las damas. Aunque la materia educativa estaba reservada a los estados, el decretó lo dictó como una facultad implícita derivada de la facultad presidencial de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional.

La primera sesión ordinaria del Congreso comenzaría el 2 de diciembre de 1916, bajo el lema de “Constitución y reformas”. Serían en total más de 66 sesiones, en su mayoría vespertinas, las que se celebrarían para culminar con la tarea de revisar y aprobar la reforma integral a la Constitución.

Paralelo al proceso de discusión en el Congreso Constituyente, las candidaturas para la elección presidencial se daban a conocer. Carranza estaba en esos momentos encargado del Poder Ejecutivo, en su carácter de jefe del Ejército Constitucionalista, pero, después de aprobar la Constitución, tendría que convocar a elecciones para presidente de la república, con lo cual la vuelta a la normalidad se daría. Desde agosto de 1916, el Partido Liberal Constitucionalista, presidido por Eduardo Hay, ya había apoyado la candidatura de Venustiano Carranza.

En poco más de 66 sesiones ordinarias se desahogó el proyecto de Constitución que había presentado Carranza el 1 de diciembre de 1916. Se considera que el proyecto de Constitución había sido originalmente redactado por el constituyente José Natividad Macías, quien había presidido la Comisión Legislativa, nombrada por el primer jefe, e intervenido en la elaboración de la primera Ley Agraria de la Revolución, decretada el 6 de enero de 1915. En la iniciativa de Constitución, Carranza rindió homenaje al texto fundamental de 1857, pero señalaba los vicios que con el tiempo y sus reformas se habían acumulado en su texto: supresión de los derechos electorales del pueblo, anulación del Poder Legislativo, corrupción del Poder Judicial, tratamiento inhumano de los reos y acaparamiento de la tierra.

El primer jefe criticaba, además, el virtual sistema parlamentario de la Constitución de 1857, y lo calificaba como inapropiado para América Latina, por lo que abogó por el fortalecimiento del Poder Ejecutivo.

Alfonso Cravioto, diputado por Hidalgo, fue el primero en hacer uso de la palabra en la tribuna del Congreso, y entre vivas para el Congreso, para Carranza y la revolución comenzó el debate parlamentario más importante del siglo xx.

Inmediatamente después de promulgada la Constitución reformada, el 5 de febrero de 1917, fecha de celebración para la promulgación de la Constitución que se reformaba de 1857, se hicieron escuchar los críticos que, con razón o sin ella, publicaron y difundieron sus ataques. Todas las constituciones mexicanas han estado sujetas a severos escrutinios. La crítica más inmediata y difundida fue el libro publicado en Los Ángeles, California, de Jorge Vera Estañol, con el título *Al margen de la Constitución*, y se basó en el procedimiento empleado por Carranza para proponer las reformas constitucionales, a través de un Congreso Constituyente; este mismo argumento ya había sido anticipado por el primer jefe, cuando explicó que no sometería las reformas al “Constituyente permanente”.

De la misma manera, la nueva Constitución mexicana, producto de la primera revolución del siglo xx, despertó interés entre los especialistas norteamericanos; en el mismo año de su promulgación, se publicaron cuatro ensayos específicos sobre el texto fundamental mexicano. En marzo de 1917, se produjo la primera traducción al inglés de nuestra Constitución reformada, y todos los comentarios de la época se concentraron en el nacionalismo de la ley fundamental, al grado que la consideraron como xenofóbica, de manera especial con relación a la propiedad privada de los recursos naturales; por lo que el artículo 27 de la nueva Constitución llamó la atención a la comunidad internacional.

Las múltiples reformas de 1921 a la fecha han transformado sustancialmente los principios de la Constitución que promulgó Venustiano Carranza, que comenzó el 1 de mayo de 1917 su vigencia. Previo al Congreso Constituyente, la Constitución de 1857 ya había sido objeto de una cincuentena de reformas, algunas de ellas incongruentes con sus principios, por lo que, en 1915, Palavicini expresó: “la Constitución del 57 era mejor cuando fue promulgada que actualmente, debido a lo mal intencionado de sus constantes reformas”. ¿Se podrá decir lo

mismo de la Constitución de 1917 con sus cientos de reformas a cuentas? Al respecto, hay que recordar que la Constitución de 1857 recibió tan solo medio centenar de reformas en poco más de 50 años (1857-1915); mientras que, en la actualidad, esa es la cantidad mínima de reformas por cada sexenio presidencial.

Volviendo a las discusiones que se dieron en el Congreso Constituyente, los diputados se veían envueltos en el manto de un rumor que lo descalificaba desde el inicio. Se decía que irían a Querétaro para sancionar el proyecto del primer jefe, como meros “firmones”, según lo externó el diputado Rafael Martínez de Escobar, el 24 de enero de 1917. Muy lejos de esa situación, el Congreso deliberó con especial furor desde las trincheras de dos facciones o bloques que se alinearon desde un principio: los *jacobinos* radicales, que fueron motor de los principales cambios al proyecto del primer jefe, y los *antiguos renovadores* o liberales clásicos, que defendían el proyecto contra cualquier cambio. Los primeros fueron los jóvenes diputados que pasaron a la historia; los segundos, los fieles colaboradores de Carranza que consolidaron la causa constitucionalista. Entre estos dos extremos hubo puentes de comunicación que el propio don Venustiano toleró. El mayor y más efectivo fue el diputado Pastor Rouaix, quien además de atender los debates en el Teatro Iturbide, promovió reuniones en su alojamiento en Querétaro, el ex Palacio Episcopal, de donde surgieron los textos de los artículos 27 y 123 de la nueva Constitución y por los cuales cobró el lustre que pervive hasta la fecha. Rouaix era entonces el secretario de Fomento de Carranza con licencia en funciones de constituyente.

La labor creadora del Congreso fue constantemente obstaculizada por los rencores y reproches de los distintos partidos en que se fragmentaron los mismos dos bloques. El propio presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas, fustigó estas divisiones con sus continuos ataques contra Manuel Aguirre Berlanga y Álvaro Obregón. Por ello, la labor constituyente fue especialmente ardua en el angustioso período de dos meses, lo que obligó a que de una sesión por día se pasara a dos sesiones diarias y, al final, a constituirse en sesión permanente.

Posterior a la sesión solemne de inauguración, el Congreso se organizó a sí mismo, modificando ligeramente el Reglamento Interior del Congreso de la Unión para regular sus sesiones, debates y procedimientos parlamentarios, así como integrando las comisiones del Congreso;

la más importante fue, por supuesto, la de Constitución, que dictaminaría el proyecto del primer jefe. Todo ello consumió las primeras siete sesiones ordinarias, es decir, hasta el 9 de diciembre de 1916, el dictamen del proyecto fue una tarea tan ardua que la propia comisión original solicitó, a través de Francisco J. Múgica, la creación de una segunda comisión para desahogar con mayor celeridad los dictámenes, lo cual sucedió a partir del 23 de diciembre de 1916.

La discusión del texto comienza propiamente hasta el 12 de diciembre, con la sustantiva cuestión del nombre oficial de México. Aunque la propuesta era racional, pues se quería que fuéramos República Federal Mexicana, el nombre tradicional y extralógico de Estados Unidos Mexicanos sobrevivió por el temor de un vuelco al centralismo.

Carranza presencia los debates, en la tarde del 13 de diciembre, sobre la educación. En ese momento ni la presencia del primer jefe ni los discursos de los leales renovadores persuadieron a la mayoría de la Asamblea para mostrar su desacuerdo contra el proyecto. Luis G. Monzón propone sustituir el término *laica* por el de *racional*. Múgica afirma que la Constitución debe desprender la función educativa de la niñez de las manos del clero, mientras que Alfonso Cravioto considera que la libertad educativa es una derivación de la libertad de creencias, por lo que debe permitirse al clero la enseñanza primaria. Luis Espinosa aclaró el sentido del original artículo 3 constitucional: El niño puede aprender en su casa lo que quiera, el sacerdote puede enseñar con tal de que no sea en escuelas, y la enseñanza primaria impartida por el Estado será laica y gratuita.

Carranza estuvo presente en la sesión referida durante seis horas de intenso debate y de alusiones personales y reproches. La moderación y cautela del primer jefe lo persuadieron de no volver a asistir más a las sesiones del Congreso, y así lo notificó el 14 de diciembre, argumentando el trabajo que tenía acumulado.

La discusión sobre la libertad de trabajo, consignada en el artículo 5, comenzó el 19 de diciembre y fue nuevamente motivo de gran insatisfacción por la Asamblea. Nuevos dictámenes se tienen que discutir hasta derivar en un segundo artículo ampliado, para consignar los derechos de los trabajadores como clase social, objetivo distinto del artículo 5, que establece la libertad de trabajo como garantía individual. En la sesión del 26 de diciembre, se dieron los grandes discursos sobre la materia, y es en ese día cuando el diputado poblano Froylán Cruz Manjarrez manifestó

que la revolución que se había luchado no era exclusivamente política, sino que era una revolución social, por lo que la nueva Constitución debería contener un título sobre los derechos sociales, sin importar si los cartabones clásicos del constitucionalismo exigían que en el texto fundamental se plasmaran de manera exclusiva los derechos individuales y la organización política del Estado. Ante la insistencia del diputado Macías de que los derechos de los trabajadores no podían estar en el capítulo de garantías individuales, Jara propone igualmente la creación de un título o artículo diferenciado. La justicia fue igualmente contemplada y los tribunales ordinarios fueron altamente criticados, por lo que Jara propuso que se crearan “Tribunales obreros” especializados, integrados paritariamente en la sesión del 10 de enero. Finalmente, el 13 de enero se presentó el proyecto de lo que sería el artículo 123 constitucional.

Otras libertades fueron discutidas posteriormente, como la de imprenta, que se centró sobre la conveniencia o no de restablecer el jurado para juzgar los delitos de imprenta, los cuales habían sido suprimidos en 1883. El diputado veracruzano Heriberto Jara propuso que no se confiscara el linotipo ni los implementos de las imprentas ni que tampoco se persiguiera a los voceadores.

Aunque Luis Manuel Rojas había definido a las garantías individuales como las limitaciones de la autoridad a favor del individuo, cuya violación se reclamaría a través del juicio de amparo, en la sesión del 13 de diciembre, parte de esas garantías se centraban en el actuar del Estado, como lo era el establecimiento de un régimen penitenciario. En la sesión del 25 de diciembre, la discusión giró en torno a la competencia y la atribución de los estados para establecer dicho régimen, o en la federalización de esta materia, dada la precariedad de recursos de las entidades federativas.

El 2 de enero de 1917, la segunda comisión de Constitución empieza a rendir sus dictámenes para acelerar la discusión del proyecto, en dos sesiones diarias que comenzarán a instituirse a partir del 14 de diciembre de 1916. Por la presión del tiempo, se toma otra medida para acelerar la aprobación de la nueva Constitución el 17 de enero de 1917, cuando se aprueba no leer los dictámenes, para sustituirlos con la impresión de los mismos, a efectos de que los diputados los leyesen con anticipación.

En las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, el Congreso decide seguir la tesis de Emilio Rebas, sustentada por los constituyentes Paulino Machorro Narváez y José Natividad Macías, relativa a que la convocatoria para un período extraordinario de sesiones del Congreso tendría que ser promulgada necesariamente por el presidente de la república, lo que generaría una dependencia del Congreso hacia el Ejecutivo, que sería posteriormente modificada mediante reforma expresa a la Constitución en 1923.

La facultad para declarar la desaparición de poderes fue dubitativamente discutida como una competencia del Poder Judicial o del Senado de la república. Desde 1874, esta facultad interventora correspondía al Senado, pero Machorro Narváez propuso que esta declaratoria se diera en un proceso jurisdiccional ante la Suprema Corte. Fue Hilario Medina quien, en la sesión del 16 de enero, caracterizó al Senado como un organismo exclusivamente político, ideal para dirimir las cuestiones políticas.

En materia económica, ya desde el Congreso Constituyente se describió a la cuestión bancaria como un “verdadero desbarajuste”, según expresión de Jara. Como dichos problemas se discutieron en torno al artículo 28 constitucional, dentro del capítulo de garantías individuales, el diputado Fernando Lizardi propuso que se reubicara esta materia fuera del capítulo, lo cual ha sido ya sugerido para las constituciones modernas dentro de un capítulo económico. En Querétaro, esta sugerencia no prosperó. El potosino Rafael Nieto propuso y defendió la creación de un banco único de emisión de billetes y, además de esta medida, que fuera aprobada, aunque implementada hasta 1925 con la creación del Banco de México, se aceptaron las asociaciones de productores para la protección del precio de sus productos, con la condición de que vendieran directamente dichas mercancías y que constituyeran productos de primera necesidad, como el henequén, en Yucatán, o el plátano, en Tabasco.

El 18 de enero de 1917 se aceptó la creación de los Departamentos administrativos, nueva forma de organización de las dependencias del Poder Ejecutivo, que traía aparejada una desconcentración administrativa. Hilario Medina y Félix F. Palavicini propusieron la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública, por ser esta materia de competencia local y no federal. Jara propuso en esta misma sesión la creación de

una Secretaría del Trabajo y de Marina, dependencias que fueron posteriormente creadas por ley.

José María Rodríguez defendió la existencia de un apartado en materia de salubridad general, que coexistiera con las facultades de los estados en materia de salud. A él se debió la elevación a rango constitucional de la preocupación por el alcoholismo y el “envenenamiento por sustancias medicinales”, es decir, drogas heroicas. Antes de la Constitución de 1917, la salud estaba en las manos de los estados y estos no podían contener las epidemias que asolaron periódicamente, como la peste bubónica, en Mazatlán, y la fiebre amarilla, en Monterrey.

El Constituyente tuvo especial atención en lo relativo al Poder Judicial. El diputado queretano José María Truchuelo aseveró que todas las revoluciones se habían hecho por falta de justicia y, desde el mensaje inicial de Carranza, la corrupción en la administración de justicia era una preocupación fundamental en la reforma constitucional.

El Constituyente se debatió por la definición del perfil del juzgador. La opción estaba entre un juez letrado en la ciencia del Derecho, o el juez lego con un sentido de justicia. El problema era viejo, pues esta misma cuestión se había discutido en el anterior Congreso Constituyente de 1856-1857, habiéndose decidido por el juez letrado o experto en la ciencia jurídica. Sin embargo, todavía en 1917, la cuestión no estaba del todo decidida, pues el diputado Alberto M. González aseveró, con el beneplácito de un sector de la asamblea, que: “La justicia se administra más por un sentimiento de amor a la humanidad que por su conocimiento exacto de la ley”. En contra, el incansable Paulino Machorro Narváez prefirió delinear el perfil del juez con el exacto equilibrio entre “la ciencia (Derecho) y la honradez”.

La asamblea, al discutir posteriormente las responsabilidades de los funcionarios públicos, aceptó la propuesta del primer jefe de exonerar al presidente de la república de la responsabilidad política durante el tiempo de su encargo. La responsabilidad política, a diferencia de la penal o administrativa, se deriva de la apreciación que se tiene de un alto funcionario sobre su desempeño y el cumplimiento fiel de la Constitución y las leyes, por ello no requiere cometer delitos para ser responsable políticamente, sino que tan solo demostrará, a juicio del Congreso, negligencia en el cumplimiento de su deber y en el acatamiento de las leyes. Carranza consideró que este tipo de responsabilidad sometía al presidente a la

discrecionalidad del Congreso, lo cual era una intromisión contraria al principio de división de poderes; seguramente recordaba que el propio Benito Juárez fue cuestionado por el Congreso en 1861, y prácticamente sometido a un procedimiento preparatorio de responsabilidad política. El proyecto y la Constitución de 1917 recogen estas ideas, y el presidente en México no es sujeto de responsabilidad política durante el lapso en que se desempeña como titular del Poder Ejecutivo.

En la sesión del 22 de enero de 1917, el diputado Fernández Martínez propuso que los tribunales de la Federación pudieran resolver las controversias que se suscitaban entre los municipios y el gobierno de la entidad correspondiente, pero la segunda comisión de Constitución desechó de plano su sugerencia, por considerarla contraria a la sana distancia que debería haber entre la justicia y la política. En 1994, la Constitución se reformaría para recoger inconscientemente la propuesta de Fernández Martínez, y permitir la controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia en el caso de una controversia entre municipio y Estado.

Por su parte, los diputados Jara y Medina elaboraron un voto particular contra el dictamen de la Comisión de Constitución, que se rindió en la sesión antes referida, para eliminar la procedencia del juicio de amparo contra las resoluciones finales de los tribunales superiores de los estados, conocido como el amparo en negocios judiciales, pues dicha revisión federal había dejado “en mal predicamento a las justicias locales”.

En la materia territorial, el Constituyente erigió en estado al antiguo territorio de Tepic, convirtiéndolo en el estado de Nayarit; pero además discutió la supresión de los ayuntamientos de la Ciudad de México, sin duda anticipándose a la reforma propuesta por Álvaro Obregón, en 1928, y estudió las peticiones para erigir en estados a Baja California, Tehuantepec y Zempoala. Los asuntos territoriales de los estados fueron muy álgidos. Incluso las islas para ciertos estados, como Colima, fueron debatidas.

Poco antes de la sesión permanente, el 28 de enero, se aprobó que los diputados suplentes que habían participado en la discusión del proyecto constitucional se les permitieran firmarla una vez concluida en su deliberación.

La preocupación fundamental del Constituyente fue el adecuar el texto fundamental a la realidad, tal como se manifestó en la discusión del artículo 27, que agotó el debate de la sesión permanente, al final del período único de sesiones del Congreso: “Es absolutamente necesario que en lo sucesivo, nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpiten en la realidad, como hasta ahora ha sucedido”.

Después de las extenuantes sesiones finales, el 31 de enero de 1917 se celebró la solemne sesión de clausura del único Congreso Constituyente mexicano del siglo xx. Al protestar la nueva Constitución, Carranza expresó las siguientes palabras:

*“Al recibir de este honorable Congreso el sagrado tesoro que me acabáis de entregar, sumiso y respetuoso le presto mi completa aquiescencia, y al efecto, de la manera más solemne y ante la faz entera de la Nación, protesto solemnemente cumplirla y hacerla cumplir, dado así la muestra más grande de respeto a la voluntad soberana del pueblo mexicano, a quien tan dignamente representáis en este momento”.*

A partir de ese histórico momento, contamos con la Constitución Mexicana que más tiempo ha perdurado, siendo la decana de las constituciones latinoamericanas.

Bitácora del Congreso Constituyente*			
Sesión	Fecha	Horario	Número de diputados
Junta previa	20 de noviembre de 1916	¿?	No hubo quorum
1. <sup>a</sup> Junta preparatoria	21 de noviembre	10:30-21:40	140
2. <sup>a</sup> Junta preparatoria	25 de noviembre	10:00-¿?	147
3. <sup>a</sup> Junta preparatoria	25 de noviembre	16:30-19:00	151
4. <sup>a</sup> Junta preparatoria	27 de noviembre	9:45-12:45	136
5. <sup>a</sup> Junta preparatoria	27 de noviembre	16:10-19:00	145
6. <sup>a</sup> Junta preparatoria	28 de noviembre	9:35-14:15	146
7. <sup>a</sup> Junta preparatoria	28 de noviembre	16:25-22:50	142
8. <sup>a</sup> Junta Preparatoria	29 de noviembre	9:40-12:30	142
9. <sup>a</sup> Junta preparatoria	29 de noviembre	16:25-23:35	129
10. <sup>a</sup> Junta preparatoria	30 de noviembre	9:45-12:50	130
11. <sup>a</sup> Junta preparatoria	30 de noviembre	16:20-22:35	136
Sesión inaugural	1 de diciembre	15:50-18:00	151
1. <sup>a</sup> sesión ordinaria	2 de diciembre	9:45-11:20	149

Capítulo quinto. Búsqueda del tiempo perdido en las elecciones

Continuación.

Bitácora del Congreso Constituyente*			
Sesión	Fecha	Horario	Número de diputados
2. <sup>a</sup> sesión	2 de diciembre	16:45-11:20	130
3. <sup>a</sup> sesión	4 de diciembre	9:20-¿?	116
4. <sup>a</sup> sesión	4 de diciembre	16:10-19:10	131
5. <sup>a</sup> sesión	5 de diciembre	9:30-10:45	136
6. <sup>a</sup> sesión	5 de diciembre	16:20-20:00	145
7. <sup>a</sup> sesión	6 de diciembre	9:30-12:35	155
8. <sup>a</sup> sesión	11 de diciembre	9:40-11:10	126
9. <sup>a</sup> sesión	12 de diciembre	11:30-11:45	148
10. <sup>a</sup> sesión	12 de diciembre	16:15-19:45	150
11. <sup>a</sup> sesión	13 de diciembre	9:30-12:20	144
12. <sup>a</sup> sesión	13 de diciembre	15:50-21:15	167
13. <sup>a</sup> sesión	14 de diciembre	16:00-19:20	185
14. <sup>a</sup> sesión	15 de diciembre	17:30-¿?	157
15. <sup>a</sup> sesión	16 de diciembre	15:40-21:05	139
16. <sup>a</sup> sesión	18 de diciembre	16:10-19:55	149
17. <sup>a</sup> sesión	19 de diciembre	¿?-17:00	154
18. <sup>a</sup> sesión	20 de diciembre	15:30-20:25	131
19. <sup>a</sup> sesión	21 de diciembre	15:30-¿?	151
20. <sup>a</sup> sesión	22 de diciembre	15:55-19:45	140
21. <sup>a</sup> sesión	23 de diciembre	¿'-19:15	130
22. <sup>a</sup> sesión	25 de diciembre	15:50-20:30	127
23. <sup>a</sup> sesión	26 de diciembre	15:30-19:45	140
24. <sup>a</sup> sesión	27 de diciembre	16:00-19:30	163
25. <sup>a</sup> sesión	28 de diciembre	16:00-20:30	154
26. <sup>a</sup> sesión	29 de diciembre	15:55-19:30	132
27. <sup>a</sup> sesión	2 de enero de 1917	16:00-20:10	124
28. <sup>a</sup> sesión	3 de enero	15:45-19:45	134
29. <sup>a</sup> sesión	4 de enero	15:55-20:00	148
30. <sup>a</sup> sesión	5 de enero	11:00-12:30	127
31. <sup>a</sup> sesión	5 de enero	15:50-19:45	142
32. <sup>a</sup> sesión	6 de enero	¿?-12:15	141
33. <sup>a</sup> sesión	6 de enero	¿?-21:45	153
34. <sup>a</sup> sesión	8 de enero	11:20-12:00	140
35. <sup>a</sup> sesión	8 de enero	16:30-19:55	147
36. <sup>a</sup> sesión	9 de enero	15:35-18:30	125
37. <sup>a</sup> sesión	10 de enero	¿?-19:15	128
38. <sup>a</sup> sesión	11 de enero	11:15-13:00	136
39. <sup>a</sup> sesión	12 de enero	15:15-19:30	124
40. <sup>a</sup> sesión	13 de enero	¿?-18:20	141
41. <sup>a</sup> sesión	14 de enero	15:40-¿?	128

*Continuación.*

Bitácora del Congreso Constituyente*			
Sesión	Fecha	Horario	Número de diputados
42. <sup>a</sup> sesión	14 de enero	21:10-23:55	144
43. <sup>a</sup> sesión	15 de enero	15:30-19:30	134
44. <sup>a</sup> sesión	15 de enero	21:10-00:10	140
45. <sup>a</sup> sesión	16 de enero	¿?-20:20	149
46. <sup>a</sup> sesión	17 de enero	15:30-19:40	137
47. <sup>a</sup> sesión	17 de enero	21:10-23:05	125
48. <sup>a</sup> sesión	18 de enero	15:50-19:15	142
49. <sup>a</sup> sesión	18 de enero	21:00-00:40	133
50. <sup>a</sup> sesión	19 de enero	15:40-19:05	139
51. <sup>a</sup> sesión	19 de enero	21:00-23:30	126
52. <sup>a</sup> sesión	20 de enero	¿?-19:20	132
53. <sup>a</sup> sesión	20 de enero	21:10-23:55	135
54. <sup>a</sup> sesión	21 de enero	15:55-19:45	140
55. <sup>a</sup> sesión	22 de enero	15:30-18:05	126
56. <sup>a</sup> sesión	22 de enero	21:00-23:35	126
57. <sup>a</sup> sesión	23 de enero	16:00-19:55	134
58. <sup>a</sup> sesión	23 de enero	¿?-22:15	152
59. <sup>a</sup> sesión	24 de enero	15:30-19:15	137
60. <sup>a</sup> sesión	24 de enero	21:00-00:45	124
61. <sup>a</sup> sesión	25 de enero	¿?-19:30	130
62. <sup>a</sup> sesión	25 de enero	¿?-22:45	128
63. <sup>a</sup> sesión	26 de enero	15:40-19:30	128
64. <sup>a</sup> sesión	27 de enero	15:50-19:10	139
65. <sup>a</sup> sesión	27 de enero	21:10-02:15	131
66. <sup>a</sup> sesión	29 de enero al 31 de enero	15:30-15:45	152
Sesión solemne	31 de enero	17:00	184

\*Fuentes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ilustrada con la reseña gráfica del Congreso Constituyente (1916-1917). Congreso de la Unión. México, 1938, y *Los Constituyentes ante su obra, 1917*, Senado de la república, México, 1985.

### Constituyentes que suscribieron la Constitución de 1917

#### Aguascalientes

Aurelio González	1860-1927 1. <sup>o</sup> distrito	Aguascalientes	Comerciante	57 años
Daniel Cervantes	1867-1925 2. <sup>o</sup> distrito	Aguascalientes	Químico farmacéutico	60 años

Capítulo quinto. Búsqueda del tiempo perdido en las elecciones

### Baja California (Territorio)

Ignacio Roel	1885-1962 Único distrito	Baja California	Médico	32 años
--------------	-----------------------------	-----------------	--------	---------

### Coahuila

Manuel Aguirre Berlanga	1887-1953 1.º distrito	Saltillo	Abogado	30 años
José Rodríguez González	1880-1974 1.º distrito Diputado suplente	Saltillo	Maestro	37 años
Ernesto Meade Fierro	1888-1962 2.º distrito	Parras	Periodista	29 años
José María Rodríguez	1871-1946 3.º distrito	Torreón	Médico	46 años
Jorge E. Von Versen	1882-1944 4.º distrito	Monclova	Periodista	35 años
Manuel Cepeda Medrano	1886-1974 5.º distrito	Piedras Negras	Maestro	31 años

### Colima

Francisco Ramírez Villarreal	1890-1982 1.º distrito	Colima	Abogado	27 años
------------------------------	---------------------------	--------	---------	---------

### Chiapas

Enrique Suárez	1881-1933 1.º distrito	San Cristóbal Las Casas	Abogado	36 años
Lisandro López	1873-1947 2.º distrito	Tuxtla Gutiérrez	Abogado	41 años
Cristóbal Castillo Llavén	1856-1932 5.º distrito	Tapachula	Ingeniero	61 años
Amílcar Vidal	1890-1978 6.º distrito	Pueblo Nuevo	Ingeniero	27 años
Daniel A. Prieto	1856-1941 7.º distrito	Tonalá	Abogado	61 años

### Chihuahua

Manuel M. Prieto	1888-1950 Único distrito	Parral	Empleado público	39 años
------------------	-----------------------------	--------	---------------------	---------

### Distrito Federal

Ignacio L. Pesqueira	1857-1940 1.º distrito	México, D.F.	Abogado	60 años
----------------------	---------------------------	--------------	---------	---------

Continuación.

### **Distrito Federal**

Lauro López Guerra	1876-1917 2. <sup>o</sup> distrito	México, D.F.	No consi- gnado	41 años
Gerzaín Ugarte	1881-1955 3. <sup>o</sup> distrito	México, D.F.	Maestro	36 años
Amador Lozano	1858-1945 4. <sup>o</sup> distrito	México, D.F.	Economista	59 años
Félix Palavicini	1881-1952 5. <sup>o</sup> distrito	México, D.F.	Ingeniero y periodista	36 años
Rafael Martínez	1881-1949 3. <sup>o</sup> distrito	México, D.F.	Periodista	36 años
Carlos Duplán	1890-1959 6. <sup>o</sup> distrito	México, D.F.	Ingeniero	27 años
Rafael de los Ríos	1890-1948 7. <sup>o</sup> distrito	México, D.F.	Abogado	27 años
Ramón Ross y Reyes	1890-1966 7. <sup>o</sup> distrito	México, D.F.	Pasante en Derecho	27 años
Arnulfo Silva	1872-1936 8. <sup>o</sup> distrito	México, D.F.	No consi- gnado	45 años
Antonio Norza- garay	1888-1918 9. <sup>o</sup> distrito	Tacuba, D.F.	Militar	29 años
Francisco Espinosa	1865-1924 9. <sup>o</sup> distrito Diputado suplente	Tacuba, D.F.	Abogado	51 años
Crio B. Ceballos	1873-1938 11. <sup>o</sup> distrito	Coyoacán, D.F.	Literato	44 años
Alfonso Herrera	1870-1948 12. <sup>o</sup> distrito	Xochimilco, D.F.	Maestro	47 años

### **Durango**

Silvestre Dorador	1871-1930 1. <sup>o</sup> distrito	Durango	Impresor y en- cuadernador	46 años
Rafael Espeleta	1857-1940 2. <sup>o</sup> distrito	San Juan del Río	Abogado	60 años
Antonio Gutiérrez	1884-1977 3. <sup>o</sup> distrito	Ciudad Lerdo	Empleado público	23 años
Fernando Castaños	1888-1956 4. <sup>o</sup> distrito	Cuencamé	Abogado	29 años
Fernando Gómez Palacio	1881-1924 5. <sup>o</sup> distrito	Nombre de dios	Médico	36 años
Alberto Terrones Benítez	1887-1981 6. <sup>o</sup> distrito	Tepehuanes	Abogado	30 años
Jesús de la Torre	¿?-1918 7. <sup>o</sup> distrito	Mapimi	Obrero	¿?

Capítulo quinto. Búsqueda del tiempo perdido en las elecciones

**Guanajuato**

Ramón Fraustro	1879-1919 1. <sup>o</sup> distrito	Guanajuato	Militar	38 años
Vicente M. Valtierra	1880-1962 2. <sup>o</sup> distrito	Guanajuato	Ingeniero	37 años
José Natividad Macías	1857-1948 3. <sup>o</sup> distrito	Silao	Abogado	60 años
Jesús López Lira	1888-1962 4. <sup>o</sup> distrito	Salamanca	Abogados	29 años
David Peña Flor	1888-1917 5. <sup>o</sup> distrito	Irapuato	Militar	29 años
Luis M. Alcocer	1877-1934 5. <sup>o</sup> distrito Diputado suplente	Irapuato	Abogado	40 años
José Villaseñor Lomelí	1876-1945 6. <sup>o</sup> distrito	Pénjano	Obrero	41 años
Antonio Madrazo	1875-1941 7. <sup>o</sup> distrito	León	Ingeniero	42 años
Santiago Manrique	1880-1936 7. <sup>o</sup> distrito Diputado suplente	León	Obrero	37 años
Hilario Medina	1891-1964 8. <sup>o</sup> distrito	León	Abogado	27 años
Manuel G. Aranda	1889-1964 9. <sup>o</sup> distrito	San Francisco del Rincón	Ingeniero minero	28 años
Enrique Colunga	1876-1945 10. <sup>o</sup> distrito	Celaya	Abogado	41 años
Ignacio López	1876-1935 11. <sup>o</sup> distrito	Santa Cruz	Ingeniero minero	41 años
Francisco Díaz Barriga	1888-1934 12. <sup>o</sup> distrito	Salvatierra	Médico	29 años
Fernando Lizardi	1883-1957 13. <sup>o</sup> distrito	Acámbaro	Abogado	34 años
Nicolás Cano	1880-1942 14. <sup>o</sup> distrito	San Miguel Allende	Minero	37 años
Gilberto M. Navarro	1877-1919 15. <sup>o</sup> distrito	Dolores Hidalgo	No consignado	40 años
Luis Fernández Martínez	1890-1934 16. <sup>o</sup> distrito	Ciudad González	Periodista	27 años
Carlos Ramírez Llaca	1885-1939 18. <sup>o</sup> distrito	Iturbide	Comerciante	32 años

**Guerrero**

Fidel Jiménez	1869-1921 1. <sup>o</sup> distrito	Tecpan	Pasante de Derecho	48 años
Fidel R. Guillen	1890-1970 2. <sup>o</sup> distrito	San Luis	Médico	27 años
Francisco Figueroa	1870-1936 6. <sup>o</sup> distrito	Iguala	Maestro	47 años

## Hidalgo

Antonio Guerrero	1886-1938 1. <sup>o</sup> distrito	Actopan	Militar	31 años
Leopoldo Ruíz	1878-1924 1. <sup>o</sup> distrito	Apan	Maestro	39 años
Aburto M. González	1879-1942 3. <sup>o</sup> distrito	Atotonilco	Abogado	38 años
Matías Rodríguez	1876-1945 4. <sup>o</sup> distrito	Huejutla	Militar	41 años
Rafael Vega Sánchez	1888-1946 5. <sup>o</sup> distrito	Huichapan	Artista	29 años
Alfonso Cravioto	1884-1955 6. <sup>o</sup> distrito	Molango	Abogado	33 años
Crisóforo Aguirre	1860-1937 8. <sup>o</sup> distrito	Tula	Empleado público	57 años
Ismael Pintado Sánchez	1889-1939 9. <sup>o</sup> distrito	Tulancingo	Abogado	28 años
Refugio M. Mercado	1876-1938 10. <sup>o</sup> distrito	Zacualtipán	Abogado	41 años
Alfonso Mayorga	1886-1924 11. <sup>o</sup> distrito	Zimapán	Comerciante	31 años

## Jalisco

Luis Manuel Rojas	1871-1949 1. <sup>o</sup> distrito	Guadalajara	Abogado	46 años
Marcelino Dávalos	1871-1923 2. <sup>o</sup> distrito	Guadalajara	Abogado	46 años
Federico E. Ibarra	1880-1935 3. <sup>o</sup> distrito	Zapopan	Abogado	37 años
Manuel Dávalos Ornelas	1879-1939 4. <sup>o</sup> distrito	San Pedro Tlaquepaque	Maestro	38 años
Francisco Martín del Campo	1886-1951 5. <sup>o</sup> distrito	Lagos	Abogado	31 años
Bruno Moreno	1867-1945 6. <sup>o</sup> distrito	Encarnación	Contador	50 años
Gaspar Bolaños	1884-1931 7. <sup>o</sup> distrito	Teocaltiche	Empleado Público	33 años
Ramón Castañeda Castañeda	1870-1926 8. <sup>o</sup> distrito	Tepatitlán	Abogado	47 años
Juan de Dios Robledo	1894-1941 9. <sup>o</sup> distrito	Aranda	Pasante en Derecho	23 años
Jorge Villaseñor	1884-1944 10. <sup>o</sup> distrito	La Barca	Ingeniero	33 años
Amado Aguirre	1863-1949 11. <sup>o</sup> distrito	Ahualulco	Ingeniero en minas	54 años
José I Solórzano	1889-1935 12. <sup>o</sup> Distrito	Ameca	Abogado	28 años
Ignacio Ramos Praslow	1885-1978 13. <sup>o</sup> distrito	Autlán	Abogado	32 años

Capítulo quinto. Búsqueda del tiempo perdido en las elecciones

*Continuación.*

**Jalisco**

Francisco Labastida Izquierdo	¿?-1950 14. <sup>o</sup> distrito	Mascota	Ingeniero	¿?
José Manzano	1886-1972 15. <sup>o</sup> distrito	Sayula	Militar	31 años
Joaquín Aguirre Berlanga	1885-1929 16. <sup>o</sup> distrito	Chapala	Empleado público	32 años
Esteban Baca Calderón	1887-1957 17. <sup>o</sup> distrito	Colotlán	Maestro	30 años
Paulino Machorro Narváez	1887-1957 18. <sup>o</sup> distrito	San Gabriel	Abogado	30 años
Sebastián Allende	1880-1947 19. <sup>o</sup> distrito	Ciudad Guzmán	No consignado	37 años
Carlos Villaseñor	1875-1955 20. <sup>o</sup> distrito Diputado suplente	Ciudad Guzmán	Médico	42 años
Rafael Ochoa	1877-1955 20. <sup>o</sup> distrito	Mazamitla	Abogado	40 años

**México**

Aldegundo Villaseñor	1888-1918 1. <sup>o</sup> distrito	Toluca	Periodista	29 años
Fernando Moreno	1883-1932 2. <sup>o</sup> distrito	Zinacantepec	Médico	34 años
Enrique O'Farril	1886-1936 3. <sup>o</sup> distrito	Tenango	Abogado	31 años
Guillermo Ordorica	1874-1944 4. <sup>o</sup> distrito	Tenancingo	Abogado	43 años
José Reynoso	1868-1945 8. <sup>o</sup> distrito	El Oro	Ingeniero en Minas	49 años
Antonio Aguilar	1873-1963 11. <sup>o</sup> distrito	Tlalnepantla	Abogado	41 años
Juan Manuel Giffard	1889-1933 12. <sup>o</sup> distrito	Cuautitlán	Abogado	28 años
José E. Franco	1887-1916 13. <sup>o</sup> distrito	Otumba	Médico	No firmó por fallecimiento, 29 años
Manuel A. Hernández	1885-1931 13. <sup>o</sup> distrito Diputado suplente	Otumba	Abogado	32 años
Enrique A. Enríquez	1887-1971 14. <sup>o</sup> distrito	Texcoco	Abogado	30 años
Donato Bravo Izquierdo	1890-1971 15. <sup>o</sup> distrito	Chalco	Militar	27 años

Continuación.

### México

Rubén Martí	1877-1970 16. <sup>o</sup> distrito	Lerma	Empresario	40 años
-------------	--	-------	------------	---------

### Michoacán

José P. Ruiz	1878-1962 1er Distrito	Morelia	Médico	39 años
Alberto Peralta	1890-1950 2 <sup>o</sup> Distrito	Morelia	Empleado Público	27 años
Cayetano Andrade	1890-1962 3er Distrito	Morelia	Pasante en Medicina	27 años
Uriel Avilés	1885-1956 4 <sup>o</sup> Distrito	Zinapécuaro	Impresor	32 años
Gabriel Cervera	1885-1958 5 <sup>o</sup> Distrito	Maravatío	Maestro	32 años
Onésimo López Couto	¿?-1925 6 <sup>o</sup> Distrito	Zitácuaro	No consig- nado	¿?
Salvador Alcaraz Romero	1880-1949 7 <sup>o</sup> Distrito	Huetamo	Ingeniero Civil	37 años
Manuel Martínez Solórzano	1862-1924 8 <sup>o</sup> Distrito	Tacámbaro	Médico	55 años
Alberto Alvarado	1878-1933 9 <sup>o</sup> Distrito	Ario de Rosales	Abogado	39 años
Martín Castrejón	1879-1920 10 <sup>o</sup> Distrito	Pátzcuaro	Agricultor	38 años
José Álvarez	1885-1973 11 <sup>o</sup> Distrito	Uruapan	Contador	32 años
José Silva Herrera	1875-1932 12 <sup>o</sup> Distrito	Apatzingán	Abogado	42 años
Rafael Márquez	1882-1923 13 <sup>o</sup> Distrito	Aguililla	Militar	35 años
Amadeo Betan- court	1876-1953 14 <sup>o</sup> Distrito	Jiquilpan	Médico	41 años
Francisco Javier Múgica	1884-1954 15 <sup>o</sup> Distrito	Zamora	Militar	33 años
Jesús Romero Flores	1885-1985 16 <sup>o</sup> Distrito	La Piedad	Maestro	32 años

### Morelos

Antonio Garza Zambrano	1880-1934 1. <sup>o</sup> distrito	Cuernavaca	Agricultor	37 años
José L. Gómez	1888-1935 2. <sup>o</sup> distrito	Cuatla	Abogado	29 años
Álvaro L. Alcázar	1881-1951 3. <sup>o</sup> distrito	Jojutla	Militar	36 años

Capítulo quinto. Búsqueda del tiempo perdido en las elecciones

**Nuevo León**

Manuel Amaya	¿?-1932 1. <sup>o</sup> distrito	Monterrey	Empleado público	¿?
Nicéforo Zambrano	1862-1940 2. <sup>o</sup> distrito	Cadereyta	Empleado público	55 años
José Lorenzo Sepúlveda	1888-1937 2. <sup>o</sup> distrito Diputado suplente	Cadereyta	Empleado público	29 años
Luis Ilizaliturri	1886-1928 3. <sup>o</sup> distrito	Linares	Abogado	31 años
Ramón Gámez	1881-1920 4. <sup>o</sup> distrito	Salinas Victoria	Ingeniero	36 años
Reynaldo Garza	1864-1944 5. <sup>o</sup> distrito	Galeana	Agricultor	53 años
Agustín Garza González	1873-1957 6. <sup>o</sup> distrito	Monterrey	Médico	44 años
Plutarco González	1870-1931 6. <sup>o</sup> distrito Diputado suplente	Monterrey	Abogado	47 años

**Oaxaca**

Salvador González Torres	1885-1918 1. <sup>o</sup> distrito	Oaxaca	Ingeniero	32 años
Juan Sánchez	1889-1932 2. <sup>o</sup> distrito	Zimatlán	Abogado	28 años
Leopoldo Payán	1872-1950 3. <sup>o</sup> distrito	Ocotlán	No consignado	45 años
Luis Espinosa	¿?-1926 4. <sup>o</sup> distrito	Miahuatlán	Periodista	¿?
Manuel Herrera	1890-1933 9. <sup>o</sup> distrito	Cuicatlán	Abogado	27 años
Porfirio Sosa	1879-1970 12. <sup>o</sup> distrito	Etla	Abogado	38 años
Celestino Pérez	¿?-1982 14. <sup>o</sup> distrito	Tlacolula	Abogado	¿?
Crisóforo Rivera Cabrera	¿?-1955 15. <sup>o</sup> distrito	Tehuantepec	Empleado público	¿?
José F. Gómez	1892-1924 16. <sup>o</sup> distrito	Juchitán	Agricultor	25 años

**Puebla**

Salvador R. Guzmán	1888-1962 1. <sup>o</sup> distrito	Puebla	Médico	29 años
Rafael P. Cañete	1856-1922 2. <sup>o</sup> distrito	Puebla	Abogado	61 años

*Continuación.*

## **Puebla**

Miguel Rosales	1870-1928 3. <sup>o</sup> distrito	Tepeaca	No consi- gado	47 años
Gabriel Rojano	1888-1965 4. <sup>o</sup> distrito	Huejotzingo	Pasante en Derecho	29 años
David Pastrana Jaimes	1883-1953 5. <sup>o</sup> distrito	Cholula	Abogado	44 años
Froylán Cruz Man- jarrez	189-1937 6. <sup>o</sup> distrito	Atlixco	Periodista	23 años
Antonio de la Barrera	1884-1959 7. <sup>o</sup> distrito	Matamoros	Militar	33 años
José Rivera	1887-1923 8. <sup>o</sup> distrito	Acatlán	Maestro	30 años
Epigmenio Martínez	¿?-1932 9. <sup>o</sup> distrito	Tepeji	Militar	¿?
Pastor Rouaix	1874-1950 10. <sup>o</sup> distrito	Tehuacán	Ingeniero	43 años
Luis T. Navarro	¿?-1961 11. <sup>o</sup> distrito	Tecamachalco	Ingeniero	¿?
Porfirio del Castillo	1884-1957 12. <sup>o</sup> distrito	Chalchicomula	Abogado	33 años
Federico Dinorín	1882-1954 13. <sup>o</sup> distrito	Teziutlán	Militar	35 años
Gabino Bandera y Mata	1888-1926 14. <sup>o</sup> distrito	Zacapoaxtla	Militar	29 años
Leopoldo Vázquez Mellado	1881-1950 15. <sup>o</sup> distrito	Tetela	No consi- gado	26 años
Gilberto de la Fuente	1871-1956 16. <sup>o</sup> distrito	Huauchinango	Médico	46 años
Alfonso Cabrera	1881-1959 17. <sup>o</sup> distrito	Zacatlán	Médico	36 años
José Verástegui	1882-1920 18. <sup>o</sup> distrito	Huauchinango	Empleado público	35 años

## **Querétaro**

Juan N. Frías	1884-1918 1. <sup>o</sup> distrito	Querétaro	Abogado	33 años
Ernesto Perusquía	1887-1946 2. <sup>o</sup> distrito	San Juan del Río	No consi- gado	30 años
José María Tru- chuelo	1890-1953 3. <sup>o</sup> distrito	Cadereyta	Abogado	27 años

## **San Luis Potosí**

Samuel de los Santos	1886-1959 1. <sup>o</sup> distrito	San Luis Potosí	Pasante en Derecho	31 años
-------------------------	---------------------------------------	-----------------	-----------------------	---------

Capítulo quinto. Búsqueda del tiempo perdido en las elecciones

*Continuación.*

**San Luis Potosí**

Arturo Méndez	1868-1945 2. <sup>o</sup> distrito	San Luis Potosí	Médico	51 años
Rafael Martínez Mendoza	1888-1961 3. <sup>o</sup> distrito	Santa María del Río	Abogado	29 años
Rafael Nieto	1884-1928 4. <sup>o</sup> distrito	Guadalcázar	Comerciante	33 años
Dionisio Zavala	1882-1973 5. <sup>o</sup> distrito	Matehuala	Cochero	35 años
Gregorio A. Tello	1886-1976 6. <sup>o</sup> distrito	Venado	Maestro	31 años
Rafael Curiel	1883-1955 10. <sup>o</sup> distrito	Ciudad Valles	Empleado público	34 años

**Sinaloa**

Pedro R. Zavala	1876-1921 1. <sup>o</sup> distrito	Culiacán	Ingeniero militar	41 años
Andrés Magallón	1882-1968 2. <sup>o</sup> distrito	Mazalán	Tipógrafo	35 años
Carlos M. Ezquerro	¿?-1928 3. <sup>o</sup> distrito	Concordia	Empleado público	¿?
Cándido Avilés	1881-1980 4. <sup>o</sup> distrito	¿?	Agricultor	26 años
Emilio García	1876-1951 5. <sup>o</sup> distrito	El Fuerte	Pasante en Medicina	41 años

**Sonora**

Luis G. Monzón	1872-1942 1. <sup>o</sup> distrito	Arzipe	Maestro	45 años
Flavio Bórquez	1869-1928 2. <sup>o</sup> distrito	Guaymas	Empleado público	48 años
Ramón Ross	1864-1934 3. <sup>o</sup> distrito	Álamos	Empleado público	53 años
Juan de Dios Bojórquez	1892-1967 4. <sup>o</sup> distrito	Villa de Altar	Ingeniero agrónomo	25 años

**Tabasco**

Rafael Martínez de Escobar	1889-1927 1. <sup>o</sup> distrito	Villahermosa	Abogado	28 años
Santiago Ocampo C.	¿?-1955 2. <sup>o</sup> distrito	Jonutla	Empleado público	¿?
Carmen Sánchez Magallanes	1891-1941 3. <sup>o</sup> distrito	Cunduacán	Maestro	26 años

## Tamaulipas

Pedro A. Chapa	1890-1973 1. <sup>o</sup> distrito	Matamoros	Arquitecto	27 años
Zeferino Fajardo	1885-1954 2. <sup>o</sup> distrito	Ciudad Victoria	Maestro	32 años
Emiliano P. Nafarrete	1882-1918 3. <sup>o</sup> distrito	Tula	Militar	35 años
Fortunato de Leija	1865-1918 4. <sup>o</sup> distrito	Tampico	Abogado	51 años

## Tepic (Territorio)

Cristóbal Limón	1883-1964 1. <sup>o</sup> distrito	Tepic	Militar	34 años
Marcelino M. Cedano	1888-1962 2. <sup>o</sup> distrito	Ixcuintla	Maestro	29 años
Juan Espinoza Bávara	877-1950 3. <sup>o</sup> distrito	Ixtlán	Maestro	40 años

## Tlaxcala

Antonio Hidalgo Sandoval	1876-1972 1. <sup>o</sup> distrito	Tlaxcala	Militar	41 años
Modesto González Galindo	1874-1933 2. <sup>o</sup> distrito	Huamantla	No consignado	43 años
Ascensión Tapatl	1883-1918 3. <sup>o</sup> distrito	Calpulalpan	Agricultor	34 años

## Veracruz

Cándido Aguilar	1879-1960 1. <sup>o</sup> distrito	Veracruz	Empleado público	38 años
Saúl Rodiles	1885-1951 2. <sup>o</sup> distrito	Tantoyuca	Maestro	32 años
Enrique Meza	1889-1944 3. <sup>o</sup> distrito	Chicontepec	Abogado	28 años
Benito Ramírez	¿?-1945 4. <sup>o</sup> distrito	Tuxpan	Maestro	¿?
Eliseo Céspedes	1892-1969 5. <sup>o</sup> distrito	Misantla	Abogado	25 años
Adolfo G. García	1877-1928 7. <sup>o</sup> distrito	Jalancingo	No consignada	40 años
Josafat F. Márquez	1884-1964 8. <sup>o</sup> distrito	Jalapa	Empleado público	33 años
Alfredo Solares	1872-1935 9. <sup>o</sup> distrito	Coatepec	Actor	45 años
Alberto Román	1872-1942 10. <sup>o</sup> distrito	Huatusco	Médico	45 años

Capítulo quinto. Búsqueda del tiempo perdido en las elecciones

*Continuación.*

**Veracruz**

Silvestre Aguilar	1887-1955 11. <sup>o</sup> distrito	Córdoba	Empleado público	30 años
Ángel S. Juarico	1856-1931 12. <sup>o</sup> distrito	Ixtaczoquitlán	Talabartero	61 años
Heriberto Jara	1879-1968 13. <sup>o</sup> distrito	Orizaba	Naval	28 años
Víctor E. Góngora	1874-1947 14. <sup>o</sup> distrito	Paso del Macho	Ingeniero	43 años
Carlos I. Gracias	1888-1954 15. <sup>o</sup> distrito	Veracruz	Tipógrafo	29 años
Marcelo Torres	1876-1948 16. <sup>o</sup> distrito	Zongolica	Médico	41 años
Galdino H. Casados	1878-1934 17. <sup>o</sup> distrito	Cosamaloapan	Maestro	39 años
Juan de Dios Palma	1874-1936 18. <sup>o</sup> distrito	San Andrés Tuxtla	Maestro	43 años
Fernando Pereyra	1882-1965 19. <sup>o</sup> distrito	Acayucan	Telegrafista	35 años

**Yucatán**

Antonio Ancona Albertos	1883-1953 1. <sup>o</sup> distrito	Mérida	Periodista	34 años
Enrique Recio	1884-1927 2. <sup>o</sup> distrito	Progreso	Abogado	33 años
Miguel Alonzo Romero	1890-1964 3. <sup>o</sup> distrito	Izamal	Médico	27 años
Héctor Victoria	1886-1926 4. <sup>o</sup> distrito	Espita	Ferrocarrilero	31 años

**Zacatecas**

Adolfo Villaseñor	1888-1971 1. <sup>o</sup> distrito	Zacatecas	Ingeniero	29 años
Julián Adame	1882-1976 2. <sup>o</sup> distrito	Ojocaliente	Topógrafo	35 años
Jairo R. Dyre	1869-1958 3. <sup>o</sup> distrito	Sombrerete	Médico	48 años
Samuel Castañón	1884-1959 5. <sup>o</sup> distrito	Pinos	Obrero	33 años
Andrés L. Arteaga	1886-1944 6. <sup>o</sup> distrito	Sánchez Román	Abogado	31 años
Antonio Cervantes	1885-1935 7. <sup>o</sup> distrito	Juchipila	Agricultor	32 años
Juan Aguirre Escobar	1874-1954 8. <sup>o</sup> distrito	Nieves	Obrero	43 años

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ilustrada con la reseña gráfica del Congreso Constituyente (1916-1917). Raúl Rosas Navarrete (comp.), México, 1983.

Nota: Los cuadros muestran en el orden de izquierda a derecha, los siguientes datos: nombre del constituyente, años de nacimiento y muerte, distrito por el que fueron electos, cabecera distrital en entidad correspondiente, profesión u oficio y edad aproximada hacia 1917 cuando se aprobó la Constitución.

### Constituyentes que no fueron originarios de la entidad que representaron

#### Aguascalientes

Aurelio González	1.º distrito	Aguascalientes	Jalisco
Daniel Cervantes	2.º distrito	Aguascalientes	Jalisco

#### Baja California (Territorio)

Ignacio Roel	Único distrito	Baja California	Nuevo León
--------------	----------------	-----------------	------------

#### Colima

Francisco Ramírez Villaseñor	1.º distrito	Colima	Coahuila
------------------------------	--------------	--------	----------

#### Distrito Federal

Ignacio I. Pesqueira	1.º distrito	México, D.F.	Sonora
Lauro López Guerra	2.º distrito	México, D.F.	Puebla
Gerzaín Ugarte	3.º distrito	México, D.F.	Tlaxcala
Amador Lozano	4.º distrito	México, D.F.	Nuevo León
Félix F. Palavicini	5.º distrito	México, D.F.	Tabasco
Carlos Duplán	6.º distrito Diputado suplente	México, D.F.	Chiapas
Arnulfo Silva	8.º distrito	México, D.F.	Oaxaca
Antonio Norzagaray	9.º distrito	Tacuba, D.F.	Sinaloa
Francisco Espinosa	9.º distrito Diputado suplente	Tacuba, D.F.	Veracruz
Alfonso Herrera	12.º distrito	Xochimilco, D.F.	Campeche

#### Durango

Silvestre Dorador	1.º distrito	Durango	Aguascalientes
-------------------	--------------	---------	----------------

#### Guanajuato

Enrique Colunga	10.º distrito	Celaya	Tamaulipas
Carlos Ramírez Llaca	18.º distrito	Iturbide	Querétaro

Capítulo quinto. Búsqueda del tiempo perdido en las elecciones

## Hidalgo

Antonio Guerrero	1.º distrito	Actopan	Sinaloa
------------------	--------------	---------	---------

## Jalisco

Gaspar Bolaños	7.º distrito	Teocaltiche	Michoacán
Ignacio Ramos Praslow	13.º distrito	Autlán	Sinaloa
Joaquín Aguirre Berlanga	16.º distrito	Chapala	Coahuila
Esteban Baca Calderón	17.º distrito	Colotlán	Nayarit (Tepic)
Paulino Machorro Narváez	18.º distrito	San Gabriel	Durango
Rafael Ochoa	20.º distrito	Ciudad Guzmán	Michoacán

## México

Adelgundo Villaseñor	1.º distrito	Toluca	Jalisco
Enrique O'Farril	3.º distrito	Tenango	Puebla
José Reynoso	8.º distrito	El Oro	Guanajuato
Antonio Aguilar	11.º distrito	Tlalnepantla	Hidalgo
Donato Bravo Izquierdo	15.º distrito	Chalco	Puebla
Rubén Martí	16.º distrito	Lerma	Cuba

## Michoacán

Alberto Peralta	2.º distrito	Morelia	Sonora
Cayetano Andrade	3.º distrito	Morelia	Guanajuato
Gabriel Cervera	5.º distrito	Maravatío	Coahuila

## Nuevo León

Manuel Amaya	1.º distrito	Monterrey	Coahuila
--------------	--------------	-----------	----------

## Oaxaca

Salvador González Torres	1.º distrito	Oaxaca	Michoacán
Luis Espinosa	4.º distrito	Miahuatlán	Chiapas

## Puebla

David Pastrana Jaimes	5.º distrito	Cholula	Guerrero
Antonio de la Barrera	7.º distrito	Matamoros	Sonora
José Rivera	8.º distrito	Acatlán	Hidalgo
Epímenio Martínez	9.º distrito	Tepeji	Oaxaca
Luis T. Navarro	11.º distrito	Tecamachalco	Coahuila
Gabino Bandera y Mata	14.º distrito	Zacapoxtla	Guerrero
Gilberto Fuente	16.º distrito	Huachuinango	Nuevo León

### San Luis Potosí

Arturo Méndez	2.º distrito	San Luis Potosí	<i>Nuevo León</i>
Rafael Martínez Mendoza	3.º distrito	Santa María del Río	<i>Jalisco</i>

### Sinaloa

Andrés Magallón	2.º distrito	Mazatlán	<i>Nayarit (Tepic)</i>
-----------------	--------------	----------	------------------------

### Sonora

Luis G. Monzón	1.º distrito	Arizpe	<i>San Luis Potosí</i>
----------------	--------------	--------	------------------------

### Tamaulipas

Pedro A. Chapa	1.º distrito	Matamoros	<i>Nuevo León</i>
Emilio P. Nafarrete	3.º distrito	Tula	<i>Sinaloa</i>

### Tepic (Territorio)

Cristóbal Limón	1.º distrito	Tepic	<i>Jalisco</i>
Marcelino M. Cedano	2.º distrito	Ixcuintla	<i>Jalisco</i>

### Veracruz

Saúl Rodiles	2.º distrito	Tantoyuca	<i>Puebla</i>
Eliseo Céspedes	6.º distrito	Misantla	<i>Tamaulipas</i>
Alfredo Solares	9.º distrito	Coatepec	<i>Distrito federal</i>
Alberto Román	10.º distrito	Huatusco	<i>Guerrero</i>
Ángel S. Juarico	12.º distrito	Ixtaczoquitlán	<i>Distrito federal</i>
Víctor E. Góngora	14.º distrito	Paso del Macho	<i>Campeche</i>
Carlos L. Graciadas	15.º distrito	Veracruz	<i>México</i>
Marcelo Torres	16.º distrito	Zongolica	<i>Hidalgo</i>

### Zacatecas

Juan Aguirre Escobar	8.º distrito	Nieves	<i>Coahuila</i>
----------------------	--------------	--------	-----------------

Nota: Las columnas de izquierda a derecha contienen la siguiente información: nombre del Constituyente, distrito de la entidad al rubro, cabecera distrital y entidad o país de origen (Cuba).

### Mesa directiva del Congreso Constituyente

Cargo	Nombre	Estado	Distrito
Presidente	Luis Manuel Rojas	Jalisco	1.º Guadalajara
Primer vicepresidente	Cándido Aguilar	Veracruz	15.º

Capítulo quinto. Búsqueda del tiempo perdido en las elecciones

*Continuación.*

<b>Cargo</b>	<b>Nombre</b>	<b>Estado</b>	<b>Distrito</b>
Segundo vicepresidente	Salvador González Torres	Oaxaca	1.º Oaxaca
Primer secretario	Fernando Lizardi	Guanajuato	13.º Acámbaro
Segundo secretario	Ernesto Meade Fierro	Guanajuato	2.º
Tercer secretario	José M. Truchuelo	Querétaro	3.º Cadereyta
Cuarto secretario	Antonio Ancona Albertos	Yucatán	1.º Mérida
Primer prosecretario	Jesús López Lira	Guanajuato	4.º salamanca
Segundo prosecretario	Fernando Castaños	Durango	4.º Cuencamé
Tercer prosecretario	Juan de Dios Bojórquez	Sonora	4.º Villa de Altar
Cuarto prosecretario	Flavio A. Bórquez	Sonora	2.º Guaymas

### Comisiones del Congreso Constituyente

#### Primera Comisión revisora de credenciales

Primera sección	Porfirio del Castillo	Gabriel R. Cervera	Carlos M. Ezquerro
Segunda sección	Luis T. Navarro	Crisóforo Rivera Cabrera	Fernando Castaños
Tercera sección	Antonio Hidalgo	José Manzano	David Pastrana Jaimes
Cuarta sección	Estaban Baca Calderón	Antonio Ancona Albertos	Bruno Moreno
Quinta sección	Guillermo Ordorica	Rafael Espelata	Alfonso Cravioto

#### Segunda Comisión revisora de credenciales

Ramón Castañeda y Castañeda
José María Rodríguez
Ernesto Perusquía

#### Primera Comisión de Constitución

Francisco J. Múgica  
Enrique Colunga  
Luis G. Monzón  
Enrique Recio  
Alberto Román

## Segunda Comisión de Constitución

Paulino Machorro Narváez  
Hilario Medina  
Arturo Méndez  
Heriberto Jara

## Primera Comisión del Gran Jurado

Heriberto Jara  
Amado Aguirre  
Silvestre Dorador  
Francisco Ortiz Rubio  
Ramón Castañeda y Castañeda

## Segunda Comisión del Gran Jurado

Esteban Baca Calderón  
Alberto M. González  
Reynaldo Garza  
Ramón Ross  
José Álvarez

## Comisión de estilo

Marcelino Dávalos  
Alfonso Cravioto  
Ciro B. Ceballos

## Comisión de administración

Antonio Madrazo  
José J. Reynoso  
Antonio Ancona Albertos

## Comisión de peticiones

Capítulo quinto. Búsqueda del tiempo perdido en las elecciones

Fernando Lizardi  
José María Truchuelo  
Flavio A. Bórquez

Comisión del “Diario de debates”

Fernando Lizardi  
Ernesto Meade Fierro  
Rafael Martínez

Comisión de reforma al reglamento de debates

José Silva Herrera  
Marcelino Dávalos  
Esteban Baca Calderón

Comisión de archivo y biblioteca

Amador Lozano  
Francisco Ramírez Villareal  
Enrique O’Farril

Oficialía Mayor del Congreso Constituyente  
Fernando Romero García

Pagador del Congreso: Antonio Madrazo

Jefe de taquígrafos: Joaquín Z. Valadez

Fuente: Gabriel Ferrer de Mendiola, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1957, pp. 161-162.

## La regresión electoral

A pesar de la rica discusión y los avances en materia electoral durante la primera mitad del siglo XIX, durante el régimen de Porfirio Díaz se verificó una verdadera regresión en la solución de los conflictos electorales, tomando en su lugar una especie de *pax porfiriana* en la vida democrática de México. En contraste con el aparente desarrollo económico que el dictador se ufano durante más de 30 años, los fraudes y engaños electorales dominaron el panorama político.

El engaño en el ámbito electoral siempre es de mala fe y produce un perjuicio trascendente, no solo a los derechos políticos, sino a la forma de gobierno de todo un país. La finalidad en el fraude electoral es la de provocar una afectación en los resultados de una elección, alterando la intención original de los electores.<sup>408</sup>

Desde la Ley Orgánica Electoral de 1857, se contempló un catálogo de delitos para criminalizar actividades encaminadas a distorsionar la libertad electoral, tales como el cohecho, soborno, fraude o violencia; pero lejos de crear tipos penales específicos, tan solo reguló sus consecuencias, previendo la nulidad de la elección afectada, estableciendo con ello una sanción política hacia los electores, sin prever mayores consecuencias a los actores de dichos ilícitos.

La penalización de estos actos electorales, que afectan los derechos políticos de los ciudadanos, ha sido una medida con reducidos efectos en garantizar la libertad electoral, que es un valor constitucional muy apreciado en nuestro sistema democrático. La Constitución de 1857 contempló en su primer artículo a los derechos como base de las instituciones sociales. A partir de ese año, los derechos tendrían que sostenerse o, como se desprende del debate en el Congreso Constituyente, “defenderse”, por lo que la mejor garantía de defensa hacia los derechos humanos en el siglo XIX, además del juicio de amparo, fue el establecimiento de la violación grave a los derechos humanos como causal de responsabilidad política. Desde los orígenes del juicio político, a través de la ley del 31 de enero de 1870, expedida por Benito

<sup>408</sup> Rafael López Pintor. “Fraude electoral”. *Diccionario Electoral*, tomo I. A-K, IIDH-Tribunal Electoral-CAPEL, tercera edición, San José, C.R., 2017.

Juárez en uso de facultades extraordinarias, se determinó en su primer artículo que cuando una autoridad hubiese violado gravemente los derechos humanos, como parte integrante de la Constitución, incurriría en una causal para ser removido e inhabilitado de su cargo, puesto que implicaría una violación constitucional.

De la misma manera, se completó este sistema al establecer como delito la violación de derechos humanos en el artículo 992 del Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, promulgado el 20 de diciembre de 1871, mediante el cual tipificaba el delito de violación de derechos con severidad.

Esta opción de penalizar las infracciones a los derechos del hombre, incluyendo los políticos, exigieron que tales derechos fueran detallados con anterioridad en los textos legales, ya que dicho artículo 992 se refiere “a los derechos garantidos en la Constitución”, lo cual requería de su precisión y limitación solo a los previstos expresamente en el texto constitucional; por lo que, la expresión radical de ser la base de las instituciones sociales, no dejaba de tener un viso retórico, ya que nadie podría ser enjuiciado penalmente por la trasgresión a un derecho natural no determinado previamente en el texto constitucional, para no incurrir en la violación del derecho de *nullum crimen sine lege*, establecido, entre otros ordenamientos, en el artículo 14 constitucional, que establece que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

De la misma manera, el artículo 16 de la Constitución limita a la autoridad judicial el libramiento de una orden de aprehensión solo cuando un hecho determinado es contemplado por la ley como delito; reiterando el mismo precepto constitucional que solo en casos urgentes, el agente del Ministerio público, en lugar del juez, puede ordenar bajo su más estricta responsabilidad, la detención de una persona ante casos de delitos graves calificados así por la ley.

La Constitución de 1857 consideró a la responsabilidad política bajo el rubro de “delitos oficiales” y, en el artículo 105 instauró al Congreso de la Unión, entonces unicameral, como jurado de acusación encargado de investigar y declarar o no la culpabilidad del funcionario por infracción a la Constitución y leyes federales, por mayoría absoluta de votos. Como el Congreso definía la culpabilidad, el funcionario condenado

era separado del cargo, y no suspendido como durante el régimen de la Constitución de 1824, y sometido inmediatamente a la jurisdicción de la Suprema Corte para la aplicación de la sanción respectiva aprobada por votación de mayoría absoluta.

El 3 de noviembre de 1870 es aprobada, finalmente, la primera ley del congreso sobre “delitos oficiales” de los altos funcionarios de la Federación, que consideró como tales a los siguientes:

- a) ataque a las instituciones democráticas (no convocando a elecciones, por ejemplo);
- b) ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal (bloqueando una distritación electoral con base en censos actualizados);
- c) ataque a la libertad del sufragio (ejerciendo presión sobre el electorado);
- d) usurpación de atribuciones (violentando el sistema federal y la división de poderes);
- e) violación de las garantías individuales (deteniendo a los electores sin causa, Amparo Gerardo de Busto, 1849), e
- f) infracciones a la constitución y leyes federales en puntos de gravedad (no respetando la equidad en la contienda electoral. (Violación al artículo 134 constitucional).

De esta manera, la criminalización de los delitos electorales se torna en causal de responsabilidad política, con resultados más palpables: la nulidad de las elecciones y la suspensión de los derechos políticos del imputado, así como la remoción de su cargo. Adicionalmente, podría proceder la aplicación de una pena prevista en la legislación secundaria, pero el régimen constitucional de 1857 y su ley reglamentaria de 1870, prefería sancionar a la autoridad infractora con la remoción y la inhabilitación, así como con la suspensión de sus derechos políticos, más que con penas privativas de libertad.

La propia Constitución de ese año previó en el artículo 103 que el presidente y los demás funcionarios públicos previstos serían responsables políticamente de cualquier violación expresa a la Constitución y *por ataques a la libertad electoral*, por lo que la “pena” aplicable sería la separación inmediata de su cargo. El procedimiento marcado en el

artículo 105 de la propia Constitución expresaba que, ante una declaración condenatoria, la Suprema Corte declarararía dicha pena, además de las previstas en las leyes.

Sin embargo, la tendencia penalista continuó con las leyes electorales del 6 de febrero de 1917 y del 2 de julio de 1918. En esas leyes, las conductas penales fueron más explícitas: a) suplantación de personas, b) votación doble, c) portación de armas en las casillas, d) alteración de documentos, e) presión sobre el electorado, f) alteración del listado nominal, entre otras; previendo sanciones como arresto, prisión y combinando la suspensión de derechos políticos como consecuencia.

Ha sido objeto de interpretación judicial la aparente contradicción de las fracciones II y VI del artículo 38 constitucional, en donde el inicio de un proceso penal bastaría para suspender las “prerrogativas” del ciudadano (*sic*) para la primera fracción citada, mientras que en la segunda se requeriría de una sentencia ejecutoriada. La aparente contradicción se resolvería, en mi opinión, si separamos la primera disposición para asignarla a los procesos penales, de la segunda, donde una sentencia sobre cualquier materia, como la electoral, el juez considerara la procedencia de la suspensión de derechos políticos. De esta manera, se daría plena vigencia a la Constitución y se permitiría que los jueces electorales pudieran declarar como sanción la suspensión de derechos y no solo la nulidad de actos electorales.

La Ley Electoral federal del 7 de enero de 1946 determinó como pena de un mes a un año para los delitos electorales, tendencia que ha continuado hasta la actualidad. La adecuación del tipo penal solo encuadra para los operadores inmediatos del delito, pero no para quienes planean y maquinan el fraude electoral que, generalmente se origina en las altas autoridades, bien de los partidos políticos o del gobierno, por lo que desarrollar la responsabilidad política diseñada para sancionar a los infractores se adecua mejor a la dinámica constitucional que a la penal.

Las estadísticas penales en materia electoral son magras, por lo que considero que la vertiente de responsabilidad política y su sanción para la remoción del cargo y/o la suspensión de los derechos políticos de los inculcados, deberían ser las medidas idóneas; además de considerar, en su caso, la anulación de la elección correspondiente. Por supuesto, en este caso, no todos los actos ilícitos conducen a la anulación de

una elección, ya que tendrían que ser graves y de una proporción que afecte a la elección en su globalidad.

La legislación constitucional de las entidades federativas contempló también reglas estrictas sobre el sufragio, no solo como repetición de la regulación federal, sino con conceptos propios. Como ejemplo tenemos la precursora Constitución de Coahuila y Texas de 1827, que determinó en su artículo 3 que las elecciones eran libres e *igualitarias*, otorgando el derecho de ciudadanía a todo residente en el Estado (artículo 23). Complemento de esta última disposición está el decreto estatal del 14 de marzo de 1828, que determinó expresamente los mismos derechos a los extranjeros que a los nacionales.

De igual manera, para la elección de representantes ante el Congreso general, el Congreso Constituyente del Estado elaboró un proyecto de convocatoria el 26 de julio de 1826, mediante el cual la elección sería por municipios que instauraría juntas electorales públicas y donde se desahogarían verbalmente las quejas de cohecho, soborno o fraude, las cuales se ventilarían inmediatamente y, de probarse la culpabilidad “serán privados los reos de voz activa y pasiva”, sufriendo los calumniadores, en su caso, la imposición de la misma pena.

La propia Constitución originaria de Coahuila y Texas (11 de marzo de 1827) previó la pérdida de la ciudadanía por:

*Artículo 20. 4º.-*

*Por vender su voto o comprar el ajeno para sí, o para un tercero: bien sea en las asambleas populares, o en cualesquiera otras, y por abusar en sus encargos los que en las mismas asambleas sean presidentes, escrutadores o secretarios, o desempeñen cualquiera otra función pública.*<sup>409</sup>

Por otra parte, en el ámbito concreto de las sanciones ante fraudes electorales, los estados han observado un expediente claro al respecto. El Congreso del Estado de Aguascalientes anuló la reelección de Jesús Gómez de Portugal como gobernador ante la prueba de imposición de funcionarios de casillas, nombrando a Ignacio T. Chávez gobernador interino. En los anales del Estado se da cuenta de las dificultades entre

<sup>409</sup> Manuel González Oropeza, *Digesto Constitucional Mexicano*, Suprema Corte de Justicia, México, 2016, p. 88.

el gobernador Chávez y el presidente del Congreso del mismo estado durante 1873.

En ocasiones, los conflictos electorales y las alegaciones de fraude han repercutido no tanto en sanciones penales o políticas, sino en consecuencias más trascendentes, como la escisión de una parte del estado en cuestión. De esta manera, las elecciones en el estado de Yucatán, celebradas el 6 de agosto de 1857, ante las irregularidades observadas, Pablo García Montilla se levantó en armas y su movimiento originó la creación del estado de Campeche, en 1861.

De la misma manera, las legislaturas estatales ejercieron facultades de calificación electoral con rigor. En 1849, el Congreso de Guanajuato declaró la nulidad de los integrantes del Consejo de Gobierno estatal (decreto 66 del 5 de enero) y de las elecciones municipales de Irapuato, Acámbaro, Salvatierra, Celaya y San Luis de la Paz, por irregularidades observadas en las formalidades para celebrar las elecciones correspondientes, presuntamente fraudulentas (17 de mayo).

El celo de los estados para respetar los derechos políticos se observa en la disposición de la Constitución de Jalisco del 24 de noviembre de 1857, que consagra a los derechos políticos como preeminentes en el marco de los derechos humanos.<sup>410</sup>

La discusión de las credenciales en el seno de los congresos, incluso de los constituyentes estatales, fue escrupulosa al inicio del siglo xx, anulándose las elecciones de los presuntos diputados por irregularidades en el proceso, como sucedió en el correspondiente a Pátzcuaro, en Michoacán, el 21 de julio de 1917, del diputado Ramírez.<sup>411</sup>

El propio Congreso Constituyente de Michoacán prestó atención a la falta de un ciudadano, José Reyes Navarro, por no haber votado en las elecciones, discutiéndose la preocupación de esta falta a la obligación de un ciudadano, en la sesión del 29 de diciembre de 1917.

A pesar de los altos fines de las elecciones, la lucha de facciones, intereses y partidos políticos provoca la división de la sociedad y las múltiples acusaciones de fraude electoral, así como en ocasiones violencia

<sup>410</sup> Manuel González Oropeza, *Digesto Constitucional Mexicano, Evolución Constitucional del Estado de Jalisco*, Suprema Corte de Justicia, 2016, p. 25.

<sup>411</sup> “Evolución Constitucional del Estado de Michoacán”. *Digesto Constitucional Mexicano. Op. cit.*, p. 22.

física, tal como se reporta desde 1871, por lo menos con la elección de Benito Juárez contra Porfirio Díaz (j). La violencia ha reportado diversas muertes, como en las elecciones municipales de León, Guanajuato, en 1946; así como el homicidio de candidatos presidenciales.<sup>412</sup>

Las prácticas fraudulentas están acompañadas de actos violentos. En la elección de 2018, se calcula que en 10 % de los municipios, la delincuencia organizada ha logrado cometer diversos delitos contra los candidatos en el proceso electoral. Hasta antes de la elección de ese año, se contaron 130 homicidios de candidatos de todas las coaliciones: PRI, con 44 asesinatos, PAN, 43 asesinatos, y Morena, 8 atentados (junio de 2018).

Los delitos se concentraron en los estados de Guerrero (24), Oaxaca (19), Puebla (13), Veracruz (8), Estado de México (7), Michoacán (5) e Hidalgo (4), en especial, más otros 22 en diversos estados, como Jalisco, Guanajuato y Tamaulipas (*El Financiero*, 19 de junio de 2018). Incluso, algunos funcionarios electorales han sido objeto de estas agresiones y amenazas. No hubo esclarecimientos ni detenciones de los culpables y, paradójicamente, la Secretaría de Gobernación no intervino, argumentando que correspondía a la procuración de justicia local perseguir estos delitos. Sin embargo, si se presume que la delincuencia organizada está involucrada, esta materia correspondería a las autoridades federales (*Excélsior*, 9 de junio de 2018).

---

<sup>412</sup> En la elección de 1928, tanto los candidatos Francisco R. Serrano como Arnulfo R. Gómez fueron ejecutados, el primero en Huitzilac, el 3 de octubre de 1927, y el segundo en Teocelo, el 4 de noviembre del mismo año; así como el propio presidente electo, Álvaro Obregón, el 7 de julio de 1928, en San Ángel, Ciudad de México. Posteriormente, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994 en Tijuana, Baja California. La inconformidad violenta de candidatos que han perdido la contienda presidencial también presenta rebeliones y sublevaciones, como la de Juan Andreu Almazán, desde La Habana, Cuba, ante su derrota en la elección del 7 de julio de 1940. Las serias imputaciones de fraude han sido elemento común en las elecciones en México, aunque sean falsas o verdaderas; sin embargo, su reiteración en la historia electoral del país demerita su veracidad y alcances. Al efecto, es interesante la publicación de Alfonso Macedo Aguilar compilando los *Documentos importantes relacionados con las elecciones verificadas en Toluca, México, en el año de 1826* (Instituto Estatal Electoral. Facsímil de la primera edición de 1826. Imprenta Martín Rivera), donde se informa la valoración de actos fraudulentos (“seducción del electorado”) durante la elección de diputados constituyentes del Estado de México, en 1826, por autoridad judicial, dando cuenta de meros indicios y verdades de oídas, entre las logias escocesa y yorkina, representada por Melchor Múzquiz y Vicente Guerrero.

Los candidatos por su origen partidista son: PRI (40), PRD (18), PAN (14), Morena (10), PT (6), Movimiento Ciudadano (6), PVEM (4) y candidatos independientes (5), por usos y costumbres (5). Aunado a lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha rendido un reporte donde muestra preocupación por las agresiones a periodistas, que en 2017 provocó 20 homicidios y en el primer semestre de 2018 se reportaron seis. Claramente, las motivaciones son distintas, según las especulaciones, pero es notoria la eficacia de la autoridad persecutora de estos delitos. La Fiscalía Especializada en Delitos Electorales reportó, a mediados de 2018, solo 74 denuncias sobre ilícitos electorales.

La mera persecución de delitos electorales o la anulación, multa o nulidad de una elección, como resultado de violaciones, fraudes o usurpaciones no son sanciones eficaces para quienes violentan derechos fundamentales en una elección. Desde 1857, tanto los gobernadores como el presidente de la república son responsables por violación expresa de la Constitución y leyes federales, de manera sobresaliente, por ataques a la *libertad electoral*, como lo prescribió el artículo 103 de dicho texto fundamental. Los “delitos oficiales” eran sustanciados por el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia (artículo 105 de la Constitución de 1857). El Congreso determinaba la culpabilidad del servidor y la Corte dictaba la pena correspondiente.

Con la reforma constitucional de 1917, el artículo 108 determina la responsabilidad política a los gobernadores por violaciones a la Constitución y leyes federales, solo calificándolas como “graves” por el artículo 110, pero dando al veredicto del Congreso una naturaleza “declarativa”, a efectos de que la legislatura local pronunciara la sanción, de acuerdo con sus atribuciones. Este sistema, justificado en la década de los 80 del siglo pasado, puede no ser idóneo en la actualidad, por las relaciones de control que el Ejecutivo local pudiera ejercer sobre las legislaturas de sus estados.

La impunidad política de los presidentes de la república destroza la democracia, pero esta se sostiene por la doble responsabilidad de los gobernadores de los estados.

Este complejo procedimiento en el juicio político no ha permitido fincar responsabilidad a los ejecutivos locales por ninguna violación grave a la Constitución y leyes federales, como serían los ataques a la

libertad electoral, y tan solo han permitido la anulación de las elecciones donde el fraude ha sido comprobado y el o los culpables de dicha consecuencia no han recibido ninguna responsabilidad política, acorde a la gravedad de sus acciones. Al final, solo el elector paga las consecuencias del fraude electoral al anular una elección.

En el pasado reciente, los conflictos electorales generaban sanciones políticas más que jurídicas: responsabilidades y destituciones, así como inhabilitaciones, eran las sanciones comunes para castigar fraudes electorales y usurpaciones del poder político. El juicio político mexicano cobra su gran dimensión de control constitucional cuando se refiere a violaciones a los derechos humanos, a la división de poderes y a la forma de gobierno. Las elecciones implican tanto protección a los derechos fundamentales como al respeto en la integración de los poderes de gobierno y el orden constitucional, así como la salvaguarda de la forma republicana de gobierno, que exige la formación de un gobierno representativo, electo democráticamente.

El sufragio considerado como obligación ciudadana estuvo bajo el cuidado de leyes de entidades federativas y la venta del voto ciudadano llegó a sancionarse con la pérdida de los derechos políticos, y esta sanción se extendía también a otras conductas como la de diputados faltistas en Durango y Michoacán.

A diferencia de la jurisprudencia federal en materia de amparo que ha puesto en duda la naturaleza de derechos humanos a los derechos políticos, los estados consideraron a la libertad electoral como un derecho fundamental (Constitución de Guanajuato, 1917). De la misma manera, Puebla consideró desde 1870 la justiciabilidad de los derechos políticos (“Estudio de Derecho Constitucional Poblano”). Por otra parte, el cometer un fraude electoral (venta o compra del voto) ocasionaba la pérdida de los derechos electorales (Constitución de Coahuila, 1827).

Si bien la responsabilidad política ha sido objeto de manipulación cuando los partidos políticos se enfrentan en luchas y debates estériles desde los orígenes electorales de nuestro país, lo anterior ha sido porque los procedimientos de responsabilidad política no están exentos de conflictos de interés y su diseño no garantiza imparcialidad. El primer ejemplo que podría citarse es el del segundo gobernador del Estado de México, Lorenzo de Zavala, quien personificó el enfrentamiento entre Manuel Gómez Pedraza y Vicente Guerrero en la defectuosa elección

presidencial de 1828, siendo partidario del insurgente popular que, sin embargo, no había obtenido la mayor votación de las legislaturas de los estados.

Como Zavala encabezó la oposición a Gómez Pedraza, el Senado federal declaró haber lugar a la formación de causa, sin especificar la falta, por lo que el 5 de octubre de 1828 el presidente del Senado, Juan de Dios Cañedo, ordenó que se “tome(n) las disposiciones conducentes a fin de que el expresado gobernador sea arrestado y conducido con la competente seguridad a esta capital, para que sea entregado a la Suprema Corte de Justicia”.<sup>413</sup>

El artículo 44 de la Constitución de 1824 manifestaba que cuando se aprobare por mayoría calificada del gran jurado la procedencia de haber lugar a formar una causa contra un servidor público, este debiera quedar suspendido en su cargo, pero:

Debe también suponerse, como cosa sentada y sabidísima, que el acusado y sujeto a la formación de una causa, no por eso es privado en lo absoluto de la consideración, funciones y demás consecuencias de su cargo; conserva siempre en su fondo toda la fuerza que le dan el legítimo y muy respetable origen de su nombramiento; solo queda accidentalmente suspenso en su ejercicio, porque presentaría cierta deformidad el que continuare en él a la vez misma en que estaba siendo juzgado por su conducta ministerial, lo cual, ya se ve, supone la simultaneidad de ambos procedimientos.<sup>414</sup>

Como se aprecia, la responsabilidad política estuvo ligada a infracciones electorales desde sus orígenes, en su vertiente tanto de derechos políticos como de forma de gobierno.

Sin embargo, los conflictos electorales también generaron otras facultades constitucionales, pues su naturaleza electoral de conflicto político a menudo se transformaba en un hecho de armas. Por ello, el 11 de mayo

<sup>413</sup> Detención que fue cumplimentada el 6 de octubre, a las 4:00 de la mañana, por el comandante Silvestre Camacho al frente de un cuerpo de seguridad de ochenta soldados. Cfr. *Manifiesto del Gobernador del Estado de México, ciudadano Lorenzo de Zavala*, Imprenta del Gobierno a cargo del ciudadano Juan Matute y González, Tlalpan, 1829, Fondo Mario Colín, Biblioteca Nacional, 2551 (201).

<sup>414</sup> *Conducta del gobierno sobre la persona y causa del ex - Ministro Don Lucas Alamán o sea Justa necesidad de la pronta restitución de la Corte Suprema de Justicia*, Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, México, 1834, p. 11 (30 de julio de 1834 por “Un cualquiera”).

de 1872, el presidente Benito Juárez presentó un proyecto de ley sobre estado de guerra, otorgándole al Congreso, entonces unicameral, facultades para resolver los conflictos políticos internos de los estados derivados de problemas electorales. El tema fue debatido prolijamente en las sesiones del 5 y 7 de octubre del referido año, de donde surgió la conclusión de que era necesario un órgano que se encargara de solucionar estos conflictos políticos, siendo el Senado el más adecuado.

No obstante, la facultad que se otorgaría al Senado para conocer de los conflictos políticos fue cuestionada, a partir de la sesión del 27 de octubre de 1873, cuando los diputados Emeterio Robles Gil y Rafael Dondé desecharon la tesis de que, con motivo de tales conflictos, se llegara a calificar por el Senado la legitimidad de las elecciones en cualquier estado. Contradictoriamente, el diputado José Fernández planteó, el 30 de octubre del mismo año, que todo conflicto político implicaba un problema de legitimidad que afectaba la elección de las autoridades en conflicto.

El diputado Prisciliano Sánchez se adhirió a la posición de Fernández, por lo que caracterizó al Senado que estaban reinstaurando como un verdadero “tribunal político” que fungiera no solo como jurado de sentencia para el caso de responsabilidad política, sino que decidiera la legitimidad de las autoridades en pugna.

Los denominados defensores de los estados, como el jalisciense Emeterio Robles Gil, propusieron una medida para evitar la intervención federal, y fue la de otorgar al Poder Judicial del propio estado que fuese quien mediara en las diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, según su propuesta del 4 de noviembre de 1874.

Aunque la facultad senatorial para resolver los conflictos políticos fue aprobada en la sesión del Congreso el 9 de abril de 1874 y por la mayoría de las legislaturas de los estados, el 16 de septiembre de 1875, nunca se dilucidó en definitiva si esta facultad se aplicaría a los problemas de legitimidad; es decir, electorales, como lo propusieron Fernández y Martínez de la Torre, o los excluían, como lo sugirieron Robles Gil y Dondé. No obstante, la discusión nos deja a los problemas de legitimidad como los únicos supuestos claros de procedencia en la solución de conflictos políticos, pues la posición de Robles Gil y Dondé solo niegan tal supuesto sin ofrecer ninguna determinación de procedencia alternativa.

Por otra parte, el origen de la investigación judicial de presuntas violaciones al voto público comenzó antes de la integración del Congreso Constituyente de 1916-1917 con la XXVI Legislatura, que comenzó en forma tormentosa con la revisión de las credenciales de los presuntos diputados. Alegatos de fraudes electorales y de pertenencias a grupos contrarios a la Revolución abundaron. Para cuidar de la pureza de la legislatura, fue aprobado como presidente de las juntas preparatorias Juan Sánchez Azcona, quien hasta entonces se desempeñaba como secretario particular del presidente Francisco I. Madero. La XXVI Legislatura fue la primera surgida de elecciones reales convocadas por el régimen revolucionario y llama la atención que en ambas cámaras se dieran cita muchos y muy buenos abogados; fue por ello una legislatura integrada por especialistas en derecho. Sin embargo, algunos de ellos constituían la minoría opositora al régimen de Madero, pero otros estaban en la mayoría dirigida por Luis Cabrera.

En la discusión de las 243 credenciales de presuntos diputados se dieron interesantes casos. Un ejemplo lo constituyó la credencial de José Castellot Jr., campechano de origen, pero representante presunto del distrito de Zongolica, Veracruz. Luis Cabrera y Francisco Arias lo objetaron por no haber nacido en el distrito ni en el estado; sin embargo, la capacidad para representar ese distrito fue defendida tenazmente por el joven diputado Armando Z. Ostos, quien tuvo la osadía de enfrentarse al entonces director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Luis Cabrera.

Después de recriminarle a Cabrera los disturbios estudiantiles de ese año, de 1912, que provocaron la creación de la Escuela Libre de Derecho, Ostos afirmó su antiprovincialismo en su defensa, arrancando grandes aplausos. Al respecto manifestó:

Pero ¡ah! Señor Arias, venía a reclamar que, porque no nació en Zongolica, no puede ser diputado el Señor Castellot. Puede ser diputado y puede representar dignamente a Zongolica, aunque no haya nacido allí. Señores; ¡Cuántos hijos nacidos en un pedazo de tierra, más dañan a esa tierra que los que allí no han nacido! (aplausos). Señor Arias; leed allí: "Ignacio de Allende". Ignacio de Allende nació en España, y ¿qué hizo? Allí está su nombre; después de Hidalgo es el segundo héroe de la patria, y, sin embargo, no nació en la República. El ilustre, el invicto militar Francisco Xavier Mina, ¿de dónde era? Netamente español y vino expresamente a ayudarnos por nuestra emancipación.

Señor Arias, ¿por qué presumís teniendo tan buen cerebro, que el Señor Castellot no pueda representar al pueblo de Veracruz, que tanto ama y que tanto amamos todos? ¡Recordad que el general Lafayette, francés, ayudó a la emancipación americana!<sup>415</sup>

El atacado diputado Arias, después de la contundente argumentación del tamaulipeco Armando Z. Ostos, propuso que se derogara de la reciente ley electoral el requisito de vecindad, una de las innovaciones de la ley.<sup>416</sup> Durante el siglo XIX, la vecindad no importaba y los grandes parlamentarios mexicanos pudieron ser representantes por diversos distritos, aun simultáneamente. El requisito de vecindad pretendió seguramente implantar un contacto entre el representante y los votantes que durante el porfiriato fueron inexistentes; se consideraba que las elecciones eran ritos manipulados por los gobernantes para perpetuar a sus integrantes en los cargos públicos.

Sin embargo, la innovación legislativa, introducida a partir de 1911, fue aprovechada para fomentar el regionalismo y para exacerbar el partidismo. Luis Cabrera, por ejemplo, aunque nacido en Zacatlán, Puebla, fue diputado por el 11.º distrito del Distrito Federal. La calificación de las elecciones fueron rudas y largas, como todas han sido. En el caso de la XXVI Legislatura, las elecciones se verificaron el 30 de junio de 1912, y en los cuales se aplicó por primera vez la Ley Electoral revolucionaria, las discusiones de credenciales se prolongaron durante los meses de septiembre, octubre y noviembre, y ocuparon más de 500 páginas de las actas publicadas por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Sin embargo, la discusión se prolonga aún más, por lo que muchos presuntos diputados, al ser actores de la incertidumbre de su credencial, se unieron a lo mencionado por Pablo Lozada, presunto diputado católico por Guanajuato, el 28 de septiembre de 1912:

---

<sup>415</sup> Arenas Guzmán, Diego. *Historia de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal*. Tomo I. México, 1961, p. 112.

<sup>416</sup> Mac Gregor, Josefina. *La XXVI Legislatura: Un episodio en la historia legislativa de México*. Cámara de Diputados, México, 1983, 27.  
Guerra, Francois-Xavier. "Las elecciones legislativas de la Revolución Mexicana, 1912", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, 1990, 2, p. 246.

Señores diputados, cuando los parlamentos se reúnen para juzgar de las credenciales, ejercitan, como anoche dije, *funciones; de alto Tribunal de Justicia*. Yo vengo a pedirlos aquí, no un juicio; vengo a pedirlos justicia, exijo que mi credencial sea juzgada sin interés político; al modo que la Suprema Corte de Justicia tiene obligación de conceder amparo sea cual fuera el credo político del que lo pide.<sup>417</sup>

Por ello, el anhelo hasta ahora deseado, en los albores del siglo XXI, de que la calificación de elecciones sea un acto jurisdiccional.

El requisito de vecindad fue nuevamente templado con la discusión de la residencia del famoso miembro del cuadrilátero, Francisco M. de Olaguíbel, quien presentó una credencial por el Estado de México, cuando sus atacantes demostraron que el presunto diputado vivía en Coyoacán, habiendo sido incluso diputado por ese distrito en la anterior XXV Legislatura.

El liberal Jesús Urueta, miembro de la célebre comisión calificadora de credenciales, habló de los “vínculos morales” que deberían considerarse para interpretar el requisito de vecindad. Los estudios, su ascendencia y descendencia, así como sus intereses eran elementos por considerar en la residencia para todo candidato. Urueta denunció un engaño que ha propiciado el requisito de vecindad y que suena de palpitante actualidad:

Justamente esta mañana, señores, leía yo en la prensa una noticia que hizo asomar la sonrisa a mis labios. Nuestro altisonante embajador don Manuel Calero, para adquirir el requisito de vecindad en el Estado de México, compró una magnífica y hermosa propiedad en la suma de \$ 25.00 (risas); después, aquí hemos visto que el Señor Vidal y Flor compró una, en el Estado de Veracruz, en \$ 200.00, que el Señor Pascual García compró otra, en el Estado de Michoacán, en \$ 200.00, fueron más espléndidos que nuestro embajador; pero de tal suerte, el Señor Galindo y Pimentel decía: —Sí, yo he comprado la propiedad, porque quise ser vecino, puesto que es uno de los requisitos de la ley—. Todo esto es muy bueno, no es posible negarle la vecindad al Señor Vidal y Flor, en lo que al Estado de Veracruz atañe, ni el embajador Calero respecto del Estado de México, porque legalmente son vecinos; pero así como dije, tratándose del Señor Pascual García, que en lo íntimo de mi conciencia estaba que aquello era un simple ardid que

<sup>417</sup> Arenas Guzmán, Diego. *Op. ult. cit.*, p. 342.

realmente no tenía ese carácter de vecindad que se aprecia atribuir, así digo hoy, al contrario tratándose del Señor Olaguíbel que, a pesar de que legalmente no puede ser considerado vecino del Estado de México, moralmente sí, por sus antecedentes de familia, por sus antecedentes personales. El Señor Olaguíbel está, pues, en aptitud de comprender las necesidades de aquel pueblo, de sufrir con sus dolores y de alentar con sus esperanzas. La Convención ha tenido que atenerse a lo estricto de la ley<sup>418</sup> en esa forma; pero yo pienso, con mucho gusto, que la Asamblea, —qué en estos casos se ha olvidado de que más que un tribunal, que un jurado es una asamblea de conciencia—, vería yo con mucho gusto que le diera entrada en su seno.<sup>419</sup>

Estas palabras fueron pronunciadas en septiembre de 1912 y 80 años después podrían ser escuchadas con el mismo interés. Además de las argumentaciones legales que Olaguíbel mismo enunció, con fundamento en que la residencia no se pierde por el ejercicio de cargos públicos, como fue su caso, ya que se había desempeñado como diputado a la XXV Legislatura, ni por el ejercicio de comisiones oficiales, como defensor de oficio y agente del ministerio público, presentó vehementemente su defensa con los matices morales a que Urueta se refirió, con la elegancia retórica de principios de siglo, que correspondía a su vocación de literato; su compañero diputado Salvador Díaz Mirón debió haber escuchado esta argumentación complacido:

Yo tengo la convicción, como espero la tendréis la mayor parte de vosotros, de que soy vecino del Estado; y, además, no me quise presentar alterando mi condición de vecino con procedimientos que no culpo, que no tacho, que no censuro, pero que, francamente no me agradan. Yo me sentí y me siento vecino del Estado, porque yo llegué allí a los catorce años; y salí ya con canas en la cabeza a los treinta y tres, porque allí me inicié en todas las formas de la vida, porque allí sufrí las primeras vicisitudes de la existencia; porque allí formé mi hogar; porque allí se inició la cuna de mis hijos; porque allí, a falta de un título colorado, como decía el Señor Moheno, están el retrato de mi abuelo y su título de benemérito en la Sala de Gobierno; está en el Palacio de Justicia el dorel bajo el cual mi padre, que vivió como un sabio y murió como un pobre, ejerció justicia con toda la honradez de su corazón,

<sup>418</sup> Art. 116, fracción III, de la Ley Federal Electoral: "...para los efectos del artículo 56 de la Constitución" se entiende que el electo "haya residido" en el Estado distrito o territorio por lo menos tres meses antes de la elección.

<sup>419</sup> Arenas Guzmán, Diego. *Op. Cit.*, pp. 381-382.

sin mancha, porque allí está la casa en donde yo oí, con las entrañas deshaciéndose de ternura, el primer vagido de mi primera hija. Por eso soy vecino del Estado de México. Todo lo demás, Señores son interpretaciones frías de una ley más fría. Todavía; qué ¿Si yo tuviera un predio querría más al Estado de México de lo que lo quiero ahora?<sup>420</sup>

Con estos contundentes y emotivos argumentos, el Colegio Electoral votó afirmativamente la credencial de Olaguíbel, dando validez a los títulos “morales” de residencia.

Tanto revuelo causaron los interminables debates sobre las credenciales de diputados y senadores que un senador por el Estado de Morelos, el distinguido jurista José Diego Fernández, citando como ejemplo la elección de Fernando Iglesias Calderón, como senador por el Distrito Federal, a instancias de una organización política denominada Confederación Cívica Independiente, vislumbró, por vez primera en los inicios de la tiranía de Victoriano Huerta, la necesidad de reformar la deslumbrante Constitución de 1857.

El 8 de enero de 1913, José N. Macías junto con Jesús Urueta y Serapio Rendón propusieron las reglas para elecciones extraordinarias de Chihuahua y otras 11 entidades federativas. En el artículo 17 de dichas reglas se propuso:

Las juntas de escrutinio harán la computación de votos, atendándose exclusivamente a los datos que arrojen los actos de las diversas casillas electorales, absteniéndose de hacer calificación alguna de los votos emitidos, bajo pena de doscientos pesos de multa a cada uno de los miembros que infringieron esta disposición. La Cámara respectiva, o la Legislatura en su caso, consignarán a los correspondientes jueces de distrito a los infractores, para que se haga efectiva la pena que importe este artículo.<sup>421</sup>

En otra discusión, el 6 de mayo de 1913, el diputado Estrada impugnó la credencial del presunto diputado Francisco Canale, porque le faltaba el requisito de vecindad en el estado de Morelos, ya que era originario de Sinaloa. La vecindad se había basado en un título de

<sup>420</sup> Arenas Guzmán, Diego. *Op. ult. cit.*, p. 390.

<sup>421</sup> Diego Fernández, José. *La Constitución Federal de 1857 y reformas*. Imprenta y fototípica de la Secretaría de Fomento. México, 1914.

propiedad privado que fue muy impugnado. El diputado Ostos lo defendió con el argumento de que el título era válido mientras “una ejecutoria de un tribunal no lo declare inválido”. Estrada, por su parte, replicó:

Creo que hay que hablar con toda verdad y con toda franqueza; si después de esto los señores diputados no quieren obrar conforme a la ley y a la justicia, será responsabilidad suya, la consecuencia que venga de traer credenciales notoriamente apócrifas y bastardas.

Aparece otorgado un título privado, de propiedad, a favor del señor Canale, extendido en Cuernavaca en noviembre del año pasado. Ustedes comprenden, sin necesidad de que se los diga, que la candidatura del señor Canale nació en la secretaría particular del Señor Presidente de la República; esto me consta perfectamente; en consecuencia, no puede haber nacido antes del 19 de febrero de ese año. Esto demuestra muy a las claras, aunque no se quiere oír ni se quiere ver, que ese título se fabricó después del 19 de febrero de corriente año.

Me bastan estas consideraciones; pero yo protesto que el juzgado de distrito demostrará que el señor Canale no estuvo presente en Cuernavaca en la fecha en que aparece extendido este documento. Fundo mi moción suspensiva en esta otra: que deseo que la Cámara consigne este asunto a la autoridad judicial que corresponde y que este asunto no se siga discutiendo, ni se vote hasta que el juez de distrito declare que este título de propiedad, para acreditar el domicilio o la propiedad, es o no válido. Voy a demostrar que es apócrifo, y asumo la responsabilidad (Aplausos). Y creo que la Cámara, en una sola vez, podrá hacerlo en este momento; pero si desea mayor prueba, pido la consignación al juez de distrito.<sup>422</sup>

De tal manera, entre las reformas propuestas y publicadas en 1914,<sup>423</sup> en homenaje a Francisco I. Madero, propuso en el artículo 60 la siguiente redacción:

Cada Cámara califica las elecciones de sus miembros. Las credenciales objetadas conforme a la ley electoral, se remitirán con las protestas y objeciones al juez de distrito del lugar en que se hizo la elección, para que averigüe la verdad de los hechos con que se funden las protestas u objeciones, dentro del término de quince días de recibido el expediente, y emita su dictamen sobre la validez de la credencial. En vista de la averiguación, la Cámara resolverá lo que

<sup>422</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>423</sup> *Diario de Jurisprudencia*, 1911, México, pp. 583-592.

estime conveniente.<sup>424</sup>

En nuestra opinión, esta propuesta constituye el antecedente más inmediato del párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución de 1917, según Hilario Medina y Teófilo Olea y Leyva, el esclarecimiento de hechos y la interpretación de la ley electoral debería hacerse objetivamente, de manera parecida a un proceso judicial, tal como lo había señalado Pablo Lozada; por ello, Diego Fernández propuso que se encomendase a los jueces de distrito los que, fuera del alcance de la influencia de alguna autoridad, local o federal, y de los partidos políticos involucrados, desarrollara imparcialmente la investigación de las elecciones afectadas por objeciones como la vecindad o residencia, por ejemplo.

Esta propuesta parte del supuesto que el Congreso puede confiar esta obligación a los jueces federales inferiores, sin reparar en la jerarquía dentro del Poder Judicial, por lo que resulta fácil presumir que los Constituyentes de 1916 y 1917, le confirmarían a la Suprema Corte la función de designar quién estaría encargado de esta colaboración con el Poder Legislativo, en lugar de los jueces de distrito, en el originario artículo 97 constitucional.

De tal manera, el papel encomendado a la Suprema Corte por el artículo 97 constitucional no se refiere propiamente a la investigación de hechos en general, sino de violaciones a la prerrogativa del ciudadano, que es el voto público; por ello, el proyecto aludió: “La reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un magistrado de circuito, o a un juez de distrito, o a una comisión nombrada por ello para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer”.<sup>425</sup> La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1917 reglamentó, desde entonces, esta nueva función en su fracción XIII del artículo 12.

<sup>424</sup> Palavicini, Félix F. *Los Diputados*, Tipografía “El Faro”, 1913, p. 590; reeditado en 1876 por el Fondo para la historia de las ideas revolucionarias en México. Moheno, Querido. *Mi actuación política después de la decena trágica*, Ediciones Botas, 1939, p. 197. García Naranjo, Nemesio. *José María Lozano en la tribuna parlamentaria*, Editorial Jus, 1953, p. 204.

<sup>425</sup> García Naranjo, Nemesio. *Op. cit.*, p. 74.

Por otra parte, en el ánimo de los abogados que participaron en la XXVI Legislatura estaba la interpretación y el debate que suscitó el conflicto armado de José F. Gómez, en Juchitán, contra el gobierno del estado de Oaxaca, cuando, con fundamento en el auxilio federal, establecido en el artículo 116, siendo ahora el actual artículo 119 constitucional, la legislatura del estado excitó a todos los poderes federales a que intervinieran en favor del gobierno estatal.

Tradicionalmente, se había interpretado que esta atribución correspondía exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal como comandante de las fuerzas federales; sin embargo, el 27 de noviembre de 1911, conocida la excitativa en el pleno de la Suprema Corte, los ministros Chapital y Bulle Goyri consideraron que correspondía a la Corte intervenir, dentro de la esfera de sus atribuciones, en el conflicto de Oaxaca a la intervención que “debiera tener la Corte para influir de algún modo en el asunto”, por lo que “el auxilio que (la Corte) puede dar es el de su opinión”. El asunto ocupó varios días en la prensa, pero la propuesta de Chapital fue desechada finalmente el 2 de diciembre de 1911.<sup>426</sup>

En abril de 2008, la función de investigación y la Suprema Corte fue despojada de tan importante función investigadora sobre violaciones graves al voto público y a los derechos humanos que las elecciones implican, materias que podrían descubrir responsabilidades políticas a servidores públicos, por llevar a cabo ataques a la libertad electoral de los ciudadanos.

Actualmente, no hay ninguna autoridad electoral que descubra y finque responsabilidad por esta falta, descrita desde 1870 por el decreto de Benito Juárez en materia de responsabilidad política, ya que los tribunales electorales pueden inaplicar las leyes inconstitucionales cuando se juzgan casos concretos, o bien anular los resultados de las elecciones cuando incurran en infracciones graves y generalizadas en los procesos electorales, pero no pueden declarar la suspensión de derechos políticos a las autoridades infractoras, ni consignar el inicio de juicios de responsabilidad.

De la misma manera, la Fiscalía especializada persigue delitos electorales y el INE aplica sanciones meramente administrativas, todo lo

---

<sup>426</sup> *Ibidem.*

cual deja en incógnita las violaciones, por ejemplo, al artículo 134 constitucional, que son, a su vez, violaciones constitucionales de servidores públicos por afectar la equidad en la contienda electoral, o prácticas fraudulentas que, sin llegar a afectar los resultados de las elecciones, deben generar responsabilidades a las autoridades que las cometen, por coartar la libertad del elector mediante compra del voto.

Desde 1871, en todas las elecciones presidenciales de México se ha alegado fraude y no hay una instancia imparcial para investigar los hechos y, en su caso, proceder a fincar la responsabilidad política que corresponda. Estas alegaciones han pretendido anular los resultados de la elección, pero no responsabilizar a las autoridades que las cometan, por ello nadie les impide reincidir en las mismas infracciones elección tras elección. Si bien un proceso electoral es importante anularlo cuando está viciado, lo más importante es retirar la confianza popular de la autoridad que provoca ese vicio. Los ataques a la libertad electoral constituyen, sin lugar a dudas, una violación a la Constitución, por ser violatoria de los derechos políticos e infringir la forma de gobierno y las instituciones representativas que requieren ser electas con libertad por parte del elector.

La Comisión de Venecia del Consejo de Europa, a la cual pertenece México como miembro desde 2010, aprobó el 5 de diciembre de 2013 el Reporte sobre el abuso de recursos administrativos en los procesos electorales (Study 585/2010) CDL-AD (2013) 033, donde se considera grave la violación al principio de neutralidad que las autoridades deben observar durante los procesos electorales. Este principio está definido en el artículo 134 de la Constitución de México y su sanción debe aplicarse de acuerdo con el título cuarto de la propia Constitución; es decir, aplicando el procedimiento de responsabilidad política. Todavía no se ha expedido ninguna ley reglamentaria.

La infracción a la libertad electoral puede o no provocar la nulidad de una elección, así como implicar o no la comisión de delitos electorales y la violación administrativa a las leyes electorales; por lo que se pretendería investigar y sancionar la infracción por parte de la autoridad al principio constitucional de la neutralidad e imparcialidad que la Constitución le requiere en la celebración de elecciones libres, aunque su acción no sea exitosa para sus fines.

Sin embargo, la tradición histórica por la cual los jueces conducían las averiguaciones, incluso en los procesos penales para que se hiciera cargo de las fases de instrucción en los juicios correspondientes, fue práctica común durante el siglo XIX, por lo que los promotores fiscales y el procurador general estuvieran adscritos a los poderes judiciales correspondientes; de tal suerte que los hechos fueran averiguados con total imparcialidad para que posteriormente otro juez, distinto al de instrucción, se encargara de aplicar la norma y la sanción correspondiente.

Este procedimiento, que tuvo mayor efectividad en los procesos penales, sirvió de paradigma en los juicios políticos, los cuales, si bien no aplicaban sanciones privativas de libertad, sí aplicaban sanciones de índole política, como lo son la remoción del cargo y la inhabilitación para ocupar nuevos cargos públicos. En los procedimientos para privar a un servidor público de su cargo y de los derechos políticos de ser votado en elecciones populares tenía que garantizarse el debido proceso legal mediante una fase de instrucción imparcial sobre los hechos imputados, así como una determinación objetiva de la culpabilidad de dicho servidor público, para que, posteriormente, un juez aplique la sanción política respectiva.

La Suprema Corte de Justicia no ha sido ajena al procedimiento de responsabilidad política ni a los procesos electorales, pues los ministros integrantes de la misma fueron electos popularmente hasta 1928 y, además correspondía a la Suprema Corte de Justicia conocer de las causas imputadas al presidente de la república y a los gobernadores de los estados, así como a los secretarios del despacho sobre acusaciones “por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, senadores y diputados”, según los dispusieron los artículos 38, 39, 40 y 137, fracción quinta, de la Constitución Federal de 1824, y que también se prescribió en el artículo 105 de la Constitución de 1857, donde se encomendó a la Suprema Corte de Justicia el carácter de jurado de sentencia para aplicar la pena de la ley correspondiente ante la condena del gran jurado en que se erigía la Cámara de Diputados. De igual manera, el texto original de la Constitución de 1917 estableció en su artículo 111 que ambas cámaras conocerían de la responsabilidad política, pero sería el Senado

quien conduciría la averiguación, erigido en gran jurado y previa acusación de la Cámara de Diputados.

Porfirio Díaz fue un maestro consumado en el despojo de atribuciones hacia los demás poderes. Al agrandar la administración pública federal y crear subsecretarías y nuevas secretarías, absorbió múltiples facultades administrativas que antes correspondían al Congreso de la Unión, como el otorgamiento de concesiones, patentes, revalidaciones de estudio, así como contrataciones de obra pública y cualquier otro acto jurídico que involucrara la afectación del presupuesto de egreso que correspondía solo a él su aprobación.

De la misma manera, Porfirio Díaz modificó la sustitución presidencial en 1882 que la Constitución de 1857 había conferido al presidente de la Suprema Corte y por la cual Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y José María Iglesias habían ascendido a la primera magistratura del país.

En todas las reformas constitucionales de la época porfirista se aprecia la consolidación del presidencialismo en detrimento de las facultades constitucionales de los demás poderes, por lo que el despojo de las facultades de investigación de la Suprema Corte no se dio de manera aislada, sino que obedeció a consolidar el poder presidencial.

No obstante, el régimen revolucionario trató de reintegrarle al Poder Judicial Federal sus facultades para averiguar los hechos, por lo menos detrás de un conflicto electoral, por lo que, en 1914, José Diego Fernández sometió a consideración de los futuros constituyentes de Querétaro el siguiente artículo por el que se renueva esta investigación específica:

Art. 60. Cada cámara califica las elecciones de sus miembros. Las credenciales objetadas conforme a la ley electoral, se remitirán con las protestas y objeciones al Juez de Distrito del lugar en que se hizo la elección, para que averigüe la verdad de los hechos en que se funden las protestas u objeciones, dentro del término de quince días de recibido el expediente, y emita su dictamen sobre la validez de la credencial. En vista de la averiguación, la Cámara resolverá lo que estime conveniente.

“Fraude electoral” fue un término del arte que fraguó Porfirio Díaz desde la elección presidencial de 1871 contra Benito Juárez y que también utilizó Sebastián Lerdo de Tejada cuando vio la oportunidad de

sucedier al Benemérito, enfermo y desprestigiado por el largo desempeño de su gestión. Esta acusación se volvió en contra de ambos a la larga, en 1876, contra Lerdo hecha valer en el Plan de Tuxtepec de Díaz y a lo largo de todas las elecciones presidenciales, a partir de 1884, contra Díaz, quien consolidó el fraude a través de las manipulaciones violentas de todas las elecciones primarias y secundarias. Prebendas económicas a la clase pudiente, aunado a alianzas políticas caciquiles y represión fueron los instrumentos del fraude electoral por más de 34 años en nuestro país, sufriendo nuestra democracia una total subyugación.

La reelección de 1904 conjugó además la manipulación del período presidencial, a propuesta del diputado Alonso Rodríguez Miramón, ampliándola de 4 a 6 años, por lo que la siguiente reelección de 1910 marcó no solo la perpetuación de Díaz, sino el inicio de la Revolución mexicana. De esta manera, este concepto tan escrupulosamente elaborado en el siglo XIX comienza a decantarse a partir del siguiente siglo, perdiendo su naturaleza.

No obstante, en 1927 la reelección fraudulenta de Álvaro Obregón provocaría levantamientos armados, cuyos líderes Francisco Serrano y Arnulfo R. Gómez fueron ejecutados; finalmente, el propio presidente electo sería ultimado en 1928. Este ejemplo extremo de las elecciones fraudulentas en México hubiera merecido el fin de la práctica.

Pero esta inveterada práctica continuó en la elección de 1940, imponiendo a Manuel Ávila Camacho y logrando escapar el opositor Juan Andreu Almazán de represalias, por el exilio al que se sometió.

## **Elecciones sin partidos**

Las elecciones juegan un papel preponderante en la democracia de todos los países cuando se presentan de manera competitiva y justa. En un principio, el poder ciudadano del sufragio bastaba para ejercer los derechos políticos y, aunque había clubes y asociaciones políticas que apoyaban a los candidatos a una elección, no fue sino hasta la ley electoral de 1911 cuando se estipuló que los partidos políticos tendrían un papel preponderante, desplazando así la individualidad del

ciudadano para incorporarlo a las asociaciones políticas como plataformas electorales.

Los candidatos independientes, mejor denominados candidatos ciudadanos, sin partido político que los postule, tienen una infinidad de problemas legales para ejercer sus derechos e, incluso, para defender su postulación en las elecciones constitucionales. Aunque desde 1918 se reconocen estos candidatos como candidatos “no dependientes de partidos políticos”, con los mismos derechos conferidos por los candidatos ordinarios y se han prohibido desde 1946, la inercia de su existencia no pudo pararse y en 1949 se reconoció a Arturo Moreno Federico como candidato independiente en Sonora, quizá por el supuesto que debía ser la Constitución misma la que prohibiera el reconocimiento de los candidatos independientes, y no solo las disposiciones de una ley electoral.<sup>427</sup>

En 2012 se discutió en el Congreso de la Unión la reforma política para incluir el derecho de los ciudadanos, de manera incluyente, para solicitar su registro como candidato independiente de manera expresa, para poder ser votado en todos los cargos de elección popular, disposición contenida en la fracción II del artículo 35 constitucional, todo lo cual quedó aprobado el 9 de agosto de 2012.

Esta reforma política ha requerido dilucidar algunas cuestiones, pues se hace necesario que los aspirantes al cargo de elección popular cuenten con un mínimo de representatividad,<sup>428</sup> es decir, el candidato debe contar con el respaldo acreditado de un determinado porcentaje de

---

<sup>427</sup> Tal como había ocurrido en Estados Unidos con las candidaturas de mujeres, cuando Susan B. Anthony votó en las elecciones presidenciales en 1872 contra el texto de la ley que no les concedía el sufragio, pero argumentó que la Constitución de ese país no distinguía el derecho a votar entre hombre y mujer, por lo que sirvió de fundamento para la ulterior aprobación de la XIX Enmienda ratificada en 1920.

<sup>428</sup> Un parámetro razonable lo constituye el umbral necesario para que los partidos políticos conserven su registro (SUP-JRC-39/2013 y SUP-JDC-837/2013, acumulados). Tesis XXV/2013, de rubro: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES PROPORCIONAL Y RAZONABLE EXIGIR A LOS ASPIRANTES A DIPUTADOS EL DOS POR CIENTO DE APOYO EN LA DEMARCACIÓN PARA SU REGISTRO (LEGISLACIÓN DE QUINTANA ROO). La manera de acreditar los apoyos no debe ser de difícil cumplimiento, como lo es, por ejemplo, el requerir que se adjunte una relación de ciudadanos, cuyas firmas autógrafas deban hacerse constar en fe de hechos notarial, en unión de la copia certificada de las credenciales para votar, porque dichos requisitos son desproporcionales (SUP-JDC-41/2013).

electores (acreditación que debe verificarse con relación de firmas autógrafas y copia simple de credencial para votar), quizá similar al que se exige a los partidos políticos para conservar su registro, con la finalidad de evitar una escasa participación política, así como la simulación por parte de algún candidato que haya sido dirigente partidista y ahora lo intente por la vía de la candidatura independiente.<sup>429</sup>

Para las autoridades electorales es indispensable conocer el número de participantes en cada campaña, no solo para saber quiénes y cuántos son postulados y si cubren los requisitos mínimos para el registro de su candidatura, sino también para asignar los recursos necesarios para las precampañas y campañas. En este mismo momento se da a conocer que el régimen de candidaturas independientes es incompatible con el principio de representación proporcional;<sup>430</sup> de igual manera, se precisa que un candidato independiente no está en la misma condición que un candidato partidista en el sentido de que el primero de ellos no tiene la obligación de hacer entrega del listado nominal de electores previo a la jornada electoral, de labores de educación cívica y de depuración de las referidas listas nominales.<sup>431</sup>

---

<sup>429</sup> No puede admitirse la participación de dirigentes partidistas como candidatos independientes, porque dicha situación rompe con la finalidad del sistema de participación ciudadana como mecanismo independiente a los partidos políticos; el dirigente de un partido político, por la posición que ocupa, tiene acceso a medios, recursos y estructuras que precisamente se busca que sean distintas a las que se emplean para sostener una candidatura independiente. Sin embargo, sí es posible que militantes de un partido político se postulen como candidatos independientes, porque con dicho criterio se potencializa el derecho a ser votado (SUP-JRC-53/2013).

<sup>430</sup> La Constitución federal no establece que los partidos políticos tengan el derecho exclusivo a postular candidatos a cargos de elección popular, con excepción de las elecciones por el principio de representación proporcional (SUP-JDC-1614/2007).

<sup>431</sup> La garantía de que los candidatos (partidistas e independientes) participen en condiciones de igualdad se verifica a partir de los factores que inciden en la contienda electoral, pero no es aplicable respecto de aspectos ajenos a la misma, dada la diversa naturaleza de los candidatos ciudadanos respecto de los partidos políticos. Es evidente que estos últimos cumplen otras funciones adicionales al mero hecho de participar en un proceso electoral específico. Por tanto, si bien, conforme al principio de igualdad, se debe garantizar el derecho de los ciudadanos a participar como una opción política seria, así como para intervenir en la fiscalización y defensa de los resultados del proceso, existen otros aspectos (ajenos, previos, posteriores o paralelos a la contienda) que realizan los partidos políticos y que no deben ser objeto de comparación con las candidaturas independientes, porque se estaría equiparando la naturaleza de sujetos distintos, con fines diferentes (SUP-JDC-976/2013).

Por lo que, si deben equipararse ambas figuras, debe haber requisitos básicos de postulación, pues las calidades, los requisitos, las condiciones y los términos de participación deben establecerse en favor del bien común o del interés general; de proceder de otra manera, por ejemplo, estableciendo requisitos o condiciones desproporcionadas, se haría nugatorio o inoperante el derecho de los ciudadanos a participar como candidatos independientes.<sup>432</sup> De igual manera, el candidato independiente queda sujeto al régimen de transparencia y rendición de cuentas, en donde el financiamiento público y privado debe estar perfectamente claro para evitar la filtración de dinero proveniente de negocios ilícitos o de la delincuencia organizada (narcotráfico, secuestro, venta de estupefacientes, etc.), así como el acceso a los tiempos en radio y televisión, en donde debe hacerse una distribución igualitaria entre todos los candidatos (de ahí también la oportuna información que éstos brinden a la autoridad electoral, como el actual Instituto Nacional Electoral.

A diferencia de los candidatos de los partidos políticos, los candidatos independientes no cuentan con una frase o logotipo que los identifique frente a los ciudadanos electores, de ahí que sea deseable o necesario que estos elaboren y difundan los elementos identificativos de sus campañas. Es aquí donde también se hace necesario que el candidato independiente cuente con un comité de campaña, el cual esté encargado del manejo de recursos y la rendición de informes de gastos, la definición del emblema y colores del candidato (o en su caso, la indicación de que únicamente participará con nombre), la regulación de la manera en que los candidatos independientes serán identificados en el proceso electoral e incluso en la boleta (es decir, si únicamente se aludirá a sus nombres o podrán elaborar algún logotipo u otro identificador de su campaña), de la plataforma electoral.

Por lo que respecta a los órganos competentes para emitir acuerdos respecto al registro de candidaturas independientes, sobre el régimen sancionador aplicable a todos ellos y el acceso a los medios de

<sup>432</sup> Los requisitos para el registro de candidaturas independientes pueden acreditarse al momento en que se comunica a la autoridad administrativa electoral la intención de participar en el proceso, o bien, cuando se solicita formalmente el registro (SUP-JDC-166/2007). Tesis XV/2008, de rubro: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. MOMENTOS EN LOS QUE ES FACTIBLE ACREDITAR LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS PARA SU REGISTRO (LEGISLACIÓN DE YUCATÁN), SUP-JDC-933/2013 y SUP-JDC-976/2013).

defensa en caso de haber impugnaciones administrativas, corresponde a los consejos generales de los institutos electorales adoptar las determinaciones en cuanto a las solicitudes de registro,<sup>433</sup> prohibiciones y sanciones para todos los participantes (independientes o de partidos) y garantizar el acceso a los mecanismos jurídicos de defensa necesarios para proteger sus intereses.<sup>434</sup>

Los primeros pasos se están dando sobre las candidaturas independientes, y naturalmente faltan muchas cosas por precisar y reglamentar, para que en una verdadera equidad electoral participen todos los aspirantes a un cargo de elección popular, ya sea por parte de los partidos políticos o independientes.

Durante las resoluciones judiciales que procedieron desde 2007, se pretextaba que solo los partidos políticos estaban legitimados para interponer y sustanciar los juicios electorales respectivos y, por lo tanto, los candidatos o ciudadanos no lo estaban individualmente. En los juicios se pretendían homologar a los candidatos independientes con los partidos políticos para darles un tratamiento igualitario, pero la naturaleza jurídica de los partidos, como entidades de interés público, no podía ser compatible con la regulación de personas privadas. Los casos iniciales fueron los siguientes: SUP-JRC-93/2007 (Yucatán), SUP-RAP-6507/2007 (Tlaxcala), SUP-JDC-229/2008 (Jalisco).

No obstante, como se ha observado, con la reforma política de 2012 se superaron dichos problemas, para iniciar otras etapas que presentan nuevas complejidades. Entre los candidatos presidenciales independientes de ese año destacan los nombres del diputado federal con licencia Manuel Clouthier Carrillo y de Juanito, el polémico excandidato a jefe delegacional de Iztapalapa. Clouthier triunfó como independiente en la elección de 2015.

<sup>433</sup> SUP-JDC-67/2006 y SUP-JDC-23/2011.

<sup>434</sup> SUP-JRC-328/2001, SUP-JRC-93/2007 y SUP-JRC-650/2007. En la legislación procesal se puede precisar el momento en que los candidatos independientes pueden controvertir las normas que normarían su participación. Es así que, por ejemplo, con motivo de la negativa de registro es que se actualiza la posibilidad de impugnación de la normativa aplicable a las candidaturas independientes, pues dicho proceder constituye el primer acto de aplicación, mismo que no se configura cuando se efectúan requerimientos previos por parte de la autoridad administrativa electoral, con motivo de la manifestación de intención de participar en el proceso (SUP-JDC-166/2007).

En contraste, durante la elección de 2018 se contaron 283 aspirantes a candidatos independientes. En un principio, se autorizó el registro de una candidata, que después declinó, quedando la candidatura independiente de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, por disposición de sentencia judicial el 9 de abril de 2018.

El cúmulo de requisitos, como las firmas de apoyo, que representen 1 % de la lista nominal (867 mil firmas), distribuidas a lo largo de 17 estados, hace nugatoria la participación de candidatos independientes en la actualidad.

### **El inconmensurable poder del voto: cuando un solo voto hace la diferencia**

El legado de la historia de los conflictos electorales no se reduce a los problemas surgidos del voto cuando es depositado en la urna, que son muchos y muy variados. Su verdadero poder se calibra antes, durante y después de cualquier elección. Las elecciones representan la “puesta en escena” de muchos valores: la democracia, el ejercicio de derechos políticos, la contienda electoral y el disfrute de todas las libertades fundamentales involucradas, el escrutinio nacional e internacional; es, en suma, el cúmulo de los valores que sustentamos como país: el termómetro del Estado de derecho.

Un voto no ha sido un papel doblado y depositado en una urna que engrosa el cómputo oficial de las elecciones en un número más de las estadísticas oficiales, no es una clave o folio impreso en una credencial para votar, expedida por una autoridad electoral, sino que representa el producto culminante de la voluntad del ciudadano para participar en el ejercicio colectivo de integrar su gobierno. Este derecho fundamental está consignado en las normas supremas de México, tanto la Constitución como en los tratados internacionales.

El valor del voto tampoco debe ser demeritado cuando se utiliza para anular las boletas electorales válidas, por el vicio cometido por algunos facinerosos por su conducta fraudulenta en las elecciones. El voto debiera ser ponderado individualmente tanto en su pleno valor cuando es válido y legítimo, como en su defecto, cuando es producto del fraude

y el engaño; no debiera haber generalizaciones que solo benefician a los partidos y candidatos con falsas pretensiones.

Es equivocado pensar, con base en la historia electoral, que un voto es insignificante y no tiene valor sino cuando se le suma a muchos otros. Un solo voto puede ser decisivo en una contienda, sea para elegir a representantes populares o para escoger a un alto servidor público, como el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 2015, al superarse el empate de votos en el insólito caso de un empate entre 10 ministros de la Suprema Corte, tras 30 rondas de votación.<sup>435</sup>

En el ámbito de las elecciones populares, los tribunales electorales deben determinar con exhaustividad el resultado de una contienda a través del análisis exhaustivo de los votos emitidos, sobre todo en aquellos juicios que se presentan ante resultados electorales cerrados. Como ejemplo, podemos citar el caso del Ayuntamiento de Acuananala, en el estado de Tlaxcala, sustanciado ante la Sala Unitaria Electoral del Tribunal Superior de Justicia del mismo estado y resuelto el 8 de septiembre de 2013.

El periplo litigioso de este caso comenzó validando la elección a favor del Partido de Acción Nacional con una votación a su favor de 735 votos, contra los 733 obtenidos por otro partido, Movimiento Ciudadano. Con estos resultados, el partido derrotado impugnó la declaración hecha por parte del Consejo municipal, con especial énfasis en los resultados computados en una casilla (la 310 “básica”). La Sala Electoral de Tlaxcala ordenó la apertura de los paquetes electorales y, como resultado, encontró que el ganador debería ser Movimiento Ciudadano, por la nulidad de votos declarada al PAN y la adición de un voto hacia MC.

Sin embargo, debido a que los juicios electorales permiten una cadena complicada de impugnaciones, el PAN, a su vez, presentó otro juicio contra la determinación del tribunal de Tlaxcala, ofreciendo el peritaje sobre las boletas extraídas, detectando alteraciones inducidas para su anulación en la citada casilla 310; asimismo, se dictaminaron irregularidades en la preservación de los paquetes electorales que propiciaron un cómputo equivocado.

<sup>435</sup> Saúl López Noriega, “Aguilar Morales, nuevo Presidente de la Corte. ¿Qué tanto importa?, *Nexos*, 5 de enero de 2015, [eljuegodelaCorte.nexos.com.mx](http://eljuegodelaCorte.nexos.com.mx). El caso se dio ante la ausencia por fallecimiento del onceavo ministro en 2014.

Este apartado pertenece a la obra La difícil democracia.  
Trayectoria jurídica de los conflictos electorales, la cual es acervo del TEPJF.