La construcción de la democracia. Una revisión histórica

La construcción de la democracia.
Una revisión histórica

La construcción de la democracia.
Una revisión histórica

Úrsula Camba Ludlow
Salvador Cárdenas Gutiérrez
Rafael Estrada Michel
Felipe de la Mata Pizaña
Alejandro Rosas Robles
José Manuel Villalpando César

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2021

342.313 M6
C239d La construcción de la democracia : una revisión histórica / Úrsula Camba Ludlow [y otros cinco]. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2021.
1 recurso en línea (253 páginas) : diagramas.

Incluye referencias bibliográficas.
ISBN 978-607-708-578-2

1. Autoridades Electorales - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - México. 2. Justicia electoral - México. 3. Derecho electoral - Proceso electoral. 4. Democracia - México. 5. Ética judicial - México. I. Camba Ludlow, Úrsula, autor. II. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La construcción de la democracia.
Una revisión histórica

1.ª edición, 2021.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480, Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 55-5728-2300 y 55-5728-2400.

www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Coordinación académica: Escuela Judicial Electoral.
Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra
son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN 978-607-708-578-2

Esta publicación es de distribución gratuita. Prohibida su venta.
Consulta y descarga libre en www.te.gob.mx/editorial.

Editorial TEPJF

DESCARGA GRATUITA

Directorio

Sala Superior

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Magistrado Indalfer Infante Gonzales
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrada Janine M. Otálora Malassis
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso
Magistrado José Luis Vargas Valdez

Comité Académico y Editorial

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dr. Hugo Saúl Ramírez García
Dra. Gloria Ramírez Hernández
Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi
Dr. Fernando Alberto Lázaro Serrano Migallón

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García
Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez
Secretario Técnico Editorial

Índice

Presentación	11
Hace siglos, cuando no existía la democracia. Las elecciones y la representación en la Nueva España *Úrsula Camba Ludlow*	19
La pesada losa del estamento y la desigualdad. Elecciones y privilegios en el México gaditano (1808-1823) *Rafael Estrada Michel*	51
El pecado original de nuestra democracia *José Manuel Villalpando César*	83
¿Estamos aptos para la democracia? *Alejandro Rosas Robles*	103
Apuntes para una breve historia de la justicia electoral en México *Felipe de la Mata Pizaña*	125
La ética judicial: un compromiso histórico de la justicia electoral federal *Salvador Cárdenas Gutiérrez*	219
Autorías	251

Presentación

A la vera de las elecciones del 6 de junio de 2021 —las más grandes que ha vivido México—, ¿es pertinente decir que la democracia mexicana es joven? La respuesta tiene, por decirlo de alguna manera, un doble filo. Nuestra democracia es joven, sí, respecto al México moderno. Es decir, el México a partir del final de la Revolución estuvo gobernado durante más de seis décadas por un partido hegemónico, el cual permitió la creación de instituciones autónomas y procesos democráticos que acabarían con su propia hegemonía. Dichas instituciones y procesos parecen haberse consolidado no en 2021, sino en 2018, pese a que son aún frágiles, mas no endebles.

Antes de su historia moderna o contemporánea —por no decir actual—, el México independiente de 1824 ya se inclinaba hacia una democracia, como puede leerse en el primer texto del presente libro. Sin embargo, veremos que, más allá de la voluntad democrática, el camino para acceder a un fin ideal estaba todo menos pavimentado.

El ensayo a cargo de Úrsula Camba Ludlow nos invita a hacer un nuevo *flashback* o viaje al pasado aún más remoto de nuestra democracia.

Con un título provocador, "Hace siglos, cuando no existía la democracia", la autora se concentra en las elecciones y la representación en la Nueva España y señala lo siguiente:

> Para muchos es difícil concebir cuando se habla de procesos de elección en el Antiguo Régimen. Hay varias razones para cuestionarse si, en efecto, en la Nueva España se contaba con el derecho a elegir cualquier cosa, pues se nos han ofrecido explicaciones fundamentadas en posiciones ideológicas que condenaron casi todo lo que ocurrió durante los tres siglos del periodo novohispano.

Así comienza, o recomienza, el viaje hacia 1824, arbitrario punto de partida de nuestra democracia mexicana, cuyos antecedentes novohispanos son fundamentales para comprender a cabalidad su naturaleza, incluso hoy en día, porque la historia tiene la gracia de no estancarse en las fechas, sino en las acciones, es decir, en los hechos redivivos, como bien nos muestra Camba.

"Es innegable la riqueza que aporta la vida política de la Nueva España", nos dice Camba, y refrenda lo recién dicho:

> Por medio de su estudio se puede conocer cómo se ejercen las pasiones en dicha actividad humana. La medida en la que se afecta la vida mediante la ejecución de un cargo esclarece la movilización, el festejo o el encono de grupos de ese pasado que ha sido deliberadamente opacado. En fin, las elecciones novohispanas también pueden ser pedagogías de la resistencia y ejemplos de lucha por la justicia para los tiempos modernos.

Corresponde a Rafael Estrada Michel ahondar en el siglo XIX, como puede leerse en "La pesada losa del estamento y la desigualdad", segundo texto de esta obra, el cual se concentra en las elecciones y los privilegios en el México gaditano de 1808 a 1823.

Si bien Estrada parte del momento actual, su ensayo lo lleva a Cádiz, que es otro de los orígenes de nuestra patria y de muchas otras:

> El tema de las castas y la consideración de los hemisferios como estamentos privilegiados a la hora de configurar la nación lo heredamos de Cádiz. Después vino, durante el primer Imperio, la frustración de la representación por clases que pretendía Iturbide. Los matices y las ambivalencias hay que hallarlos en los mecanismos indirectos de designación (y más tarde en el sufragio censitario) que operaron incluso para el nombramiento de los jueces superiores de la república.

Hacer hincapié en que la democracia no solo se concentra en lo presidencial y gubernamental es uno de los grandes aportes de Estrada: la construcción de los poderes Legislativo y Judicial también pasa por la sanidad de los procesos democráticos, y la semilla gaditana es ejemplar para ilustrar este aspecto.

No podemos desembocar en el siglo XX ni hablar de democracia en México si no hacemos el recorrido amplio pero puntual que nos ofrece Estrada, que quizá sea el texto medular del libro que nos ocupa y cuya puerta aquí abrimos.

En el tercer ensayo, "El pecado original de nuestra democracia", José Manuel Villalpando César nos lleva de la mano al origen, la voluntad y el derrotero de nuestra primera Constitución, aquella de 1824 inspirada en el federalismo del imponente país vecino del norte, asunto que para la naciente ciudadanía mexicana era una rareza.

Villalpando coincide con muchas y muchos de nuestros historiadores: la Constitución de 1824 está basada en una norma fundamental ajena, ya sometida a prueba y error, y en su idealismo no funcionaba, sobre todo en lo respectivo a la elección de presidente y vicepresidente de nuestra entonces incipiente república.

El resultado de esa falta de pragmatismo —verbigracia, una experiencia ausente como país independiente— fue una primera catástrofe, como anota el autor:

> México dio entonces al mundo el triste espectáculo de verse envuelto en una guerra civil promovida por quien debía sustituir al presidente en sus ausencias, es decir, por el segundo personaje de la república, quien, faltando a toda ética y a todo civismo, decidió deponer al titular del Poder Ejecutivo para sentarse él mismo en la silla presidencial, la cual, seguramente pensó, quedaría vacante y le correspondería por derecho una vez que hubiese expulsado de ella a Guadalupe Victoria.

A partir de ese primer incidente mayúsculo, la historia mexicana, ya se sabe, desembocó en uno de sus momentos más sorprendentes —por no decir bizarros—, como registra Villalpando:

> En total, entre el 1 de abril de 1833 y el 24 de abril del año siguiente, Santa Anna ocupó la presidencia en cuatro ocasiones y Gómez Farías lo sustituyó en otras cuatro. En los intervalos de tiempo en que podía gobernar como encargado del Poder Ejecutivo, Valentín Gómez Farías apresuró la expedición de las leyes en las que se contenían los

> principales puntos de sus reformas, dirigidas sobre todo en contra de la Iglesia católica y en contra también del Ejército, instituciones ambas que los yorkinos señalaban como las causantes del atraso en que vivían los mexicanos.

Es decir, la Constitución originaria fue usada a modo por los presidentes en turno, muy en particular por Santa Anna, y ya sabemos todo lo que ocurrió durante sus mandatos, los cuales acabaron con una redundancia que le sirve de conclusión a Villalpando en su magnífico ensayo histórico:

> A grandes males, grandes remedios, y por ello, según lo dejó dispuesto Santa Anna, lo mejor sería cambiar de Constitución, pues finalmente, además de que ya estaba desprestigiada, en ella radicaban no solo los defectos de una república mal planteada de inicio, sino hasta el pecado original de nuestra democracia.

En el cuarto texto, Alejandro Rosas Robles le toma prestadas unas palabras al historiador y político porfirista Francisco Bulnes: "ningún gobernante de México ha gobernado democráticamente por la sencilla razón de que el pueblo mexicano no es demócrata". Y el título que le otorga a su contribución es todo menos gratuito, además de suspicaz al traernos el pasado al presente: "¿Estamos aptos para la democracia?".

Siguiendo a Rosas, sabemos que hacia 1910 Francisco I. Madero tenía la convicción de que los mexicanos estábamos aptos para la democracia, asunto que, si bien dio inicio a una segunda revolución —ahora interna y declaradamente política—, le costó la vida a otro idealista, aunque con una notable visión pragmática.

Rosas toma la estafeta de Estrada y nos adentra en el siglo XX mexicano, con el inicio de la campaña presidencial de Madero, sus desavenencias, la llegada de Venustiano Carranza y el nacimiento de nuestra Constitución actual, la de 1917, a través de los procesos y tropiezos democráticos de nuestro país, otra vez nuevo tras el final del porfiriato y ese feroz mandato único y de un solo hombre, asunto perpetrado hasta el maximato. Dice el autor:

> A pesar de que desde 1917 la Constitución contemplaba el voto popular directo para todos los ciudadanos varones —para las mujeres tardaría en llegar—, para el nuevo partido la democracia tenía sentido solamente como parte de un discurso legitimador. Su desprecio por

> la democracia como instrumento para dirimir el conflicto político era tan grande que la elección de su primer candidato a la presidencia fue resultado de un fraude dentro del partido.

A lo largo y ancho de un iluminador ensayo, Rosas transita de 1917 a 1997, año fundamental para la consolidación institucional, mas no revolucionaria, de México: el asomo de un cambio que solo fue posible hasta 2000. Y el resto es la historia que hoy aún nos contiene. El autor concluye que, si bien la ciudadanía está apta para la democracia, todo parece indicar que la clase política no lo está.

Abrevando de la historia que leímos a lo largo de los cuatro trabajos mencionados, si bien desde su propia perspectiva, Felipe de la Mata Pizaña, quien ha crecido a la par de las instituciones electorales modernas de México, nos ofrece un texto a partir de su propia experiencia: "Apuntes para una breve historia de la justicia electoral en México".

Dice De la Mata:

> Las siguientes páginas recorrerán de modo panorámico el ayer y el hoy de un aspecto fundamental de la democracia: las elecciones populares, es decir, ese mecanismo pacífico y periódico para renovar la titularidad de los más relevantes cargos públicos, mediante el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Realizado dicho recorrido, que reafirma lo anotado por Camba, Estrada, Villalpando y Rosas en su travesía histórica del siglo XVIII al XXI, De la Mata desemboca en la historia particular del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), esa instancia última de nuestras elecciones presentes, mancuerna del ciudadano Instituto Nacional Electoral.

Para muestra, un botón, ya que De la Mata nos ofrece un amplio y necesario texto:

> La contribución de la justicia electoral a la correcta operación del sistema democrático mexicano es indiscutible, como se puede observar en todos los procesos electorales desde hace más de 35 años. Esta es su primera asignatura, a la que acude puntual mediante un grupo de magistradas y magistrados que, acompañados por equipos de especialistas en la materia, dan un cabal cumplimiento a la legislación electoral.

Finalmente, *La construcción de la democracia. Una revisión histórica*, desemboca en el ensayo intitulado "La ética judicial: un compromiso histórico de la justicia electoral federal", a manos de Salvador Cárdenas Gutiérrez. El autor dice que

> desde cualquier ángulo que se le observe, la justicia electoral se vincula con la ética, si por tal entendemos el ejercicio cabal de los principios y valores universales del recto obrar humano, particularmente en lo concerniente a la búsqueda de la verdad, pues es ahí donde se localiza el punto de equilibrio en la balanza de la justicia.

Así inicia su observación del TEPJF, ese tribunal actual que algunos aún llaman Trife, acrónimo de su encarnación inmediata anterior. El ensayo de Cárdenas nos remonta de manera obligada a la pregunta con la que abre esta presentación, en la que cuestionamos la juventud de la democracia mexicana. Joven o no, para funcionar y que estemos aptos para ella, nuestra democracia no solo debe tener procesos e instituciones consolidados, sino ser quintaesencialmente ética, tanto desde la ciudadanía que la hace posible como desde las instituciones y el gobierno que la animan.

Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Hace siglos, cuando no existía la democracia.

Las elecciones y la representación en la Nueva España

Úrsula Camba Ludlow

Para muchos es difícil concebir cuando se habla de procesos de elección en el Antiguo Régimen. Hay varias razones para cuestionarse si, en efecto, en la Nueva España se contaba con el derecho a elegir cualquier cosa, pues se nos han ofrecido explicaciones fundamentadas en posiciones ideológicas que condenaron casi todo lo que ocurrió durante los tres siglos del periodo novohispano.

Desde finales del siglo XVIII, las críticas liberales francesas hacia la monarquía tenían que ver con la crisis económica, pero también con las condiciones políticas que imponía una monarquía absoluta en la que no existía la oportunidad de tener cuerpos representativos. No fue sino hasta que se formó la Asamblea Nacional cuando los estados generales encontraron su representación. Es posible que el mismo trato haya tenido, durante muchos años, la Corona española; con el triunfo del liberalismo, sus partidarios se adjudicaron la exclusividad en la puesta en marcha de la representación y, por lo tanto, de los procesos electorales.

Es necesario aclarar que muy difícilmente puede disociarse el binomio elección-representación, y justo por esa razón, los procesos de elección son un pilar esencial en el arsenal ideológico del liberalismo, como si antes de su doctrina política estos no hubieran existido o, en el mejor de los casos, no hubieran sido más que un esbozo de los auténticos ejercicios que permitió la democracia liberal.

Es precisamente en la democracia en la que se privilegia la idea del pueblo soberano como depositario único del poder, el cual tendría que ser delegado a un individuo o a un cuerpo de delegados para que lo ejercieran en una asamblea de representantes con facultad

vinculante. Con base en ese principio, se consideraba que en el Antiguo Régimen no existían procesos de representación o delegación de voluntades colectivas en individuos.

El propósito de este texto es mostrar que, si bien los principios políticos no fueron los mismos entre el Antiguo Régimen y el Estado liberal, efectivamente hubo ejercicios previos de representación en la Nueva España. Con ello no se quiere decir que no exista el tránsito de un tipo representativo a otro. Se acepta que el Estado fundado en las ideas liberales configuró un individuo con mayor peso jurídico y político en el Estado, el cual había sido excluido del conjunto de procesos para la toma de decisiones. Sin embargo, se trata, más bien, de precisar que en la Nueva España también hubo ejercicios políticos de delegación individual, por lo que sería incorrecto afirmar que no existía ningún tipo de representación en el Antiguo Régimen. Por ello, no sería aventurado pensar que los criollos tuvieron una especie de modelo representativo no propio de la actividad intelectual, sino de la cultura política generada en las instituciones novohispanas.

A diferencia de la democracia entendida como forma de gobierno de participación directa, habríamos de definir que de lo que hablaremos es de procesos electivos de mayoría, sin que ello signifique que se trataba de democracia.[1] Quizá si cedemos un poco a la ortodoxia del concepto, podríamos incluso admitir que se trataba de un "método democrático", mas no de una democracia.

Lo mismo ocurrirá con el término *Constitución*. Este adquirió una connotación revolucionaria y liberal, aspiración máxima de la sociedad cambiante del siglo XIX. Sin embargo, sería impreciso decir que no existieron marcos legales durante el Antiguo Régimen; dichos ordenamientos eran llamados constituciones y servían para reglamentar la vida conventual. En el caso de las organizaciones laicas, redactaban sus constituciones para especificar los derechos y las obligaciones de los integrantes; eran la principal fuente jurídico-normativa de gobierno

[1] No quisiera referirme a proceso electoral debido a la connotación que tiene en el constitucionalismo electoral mexicano. Referirme a proceso electivo elimina la responsabilidad en el debate con juristas y estudiosos de los procesos electorales. Considero que es preferible utilizar un eufemismo a intentar homologar los procesos constitucionales actuales con ejercicios basados en presupuestos ideológicos previos. Además, expresar que algo es un proceso electoral lo liga de inmediato a un conglomerado de instituciones, reglamentos y leyes basados en un documento constitucional de orden liberal.

y administración de las cofradías. Si bien cada organización tenía una constitución propia, muchas compartían principios, valores y reglas (Serrano, 2011, 71). Algo similar ocurría con las corporaciones religiosas, pues tenían sus documentos, sus reglas y sus cánones, y sin ellos no se podía ejercer ninguna autoridad ni llevar a cabo un proceso de elección. Como veremos, las constituciones en los conventos eran las reglas a las que tenían que ceñirse tanto las autoridades conventuales como los prelados.

En las últimas décadas se han escrito trabajos especializados en las ideas y las prácticas políticas, la organización de las elecciones en los conventos y la vida política de las comunidades en el periodo virreinal. Es notable que las investigaciones acerca del tema de la representación han cobrado relevancia porque ofrecen un panorama de las dinámicas políticas de una época que se había interpretado como absoluta e inmóvil.

En otras latitudes, por ejemplo, también se ha cultivado el interés por problematizar respecto al tema de la representación y los procesos de elección. Vicente Agustín Galimberti (2018) investigó las prácticas electorales en el Cabildo de la Villa de Luján durante los siglos XVII y XIX. Sugiere que los comicios en el cabildo formaron un *habitus* que repercutió durante el proceso de independencia. Según Galimberti, las elecciones en ese cabildo del Río de la Plata demostraron las dinámicas sociales, políticas y jurídicas de toda una región, de modo que se arraigaron en buena parte de la sociedad. Encontró que los vecinos negociaban y disputaban los espacios del cabildo, sus mecanismos electorales y sus reglas. Como veremos más adelante, en la Nueva España también ocurrieron procesos que en gran medida son similares a lo descrito por Galimberti. De su investigación también se pudo conocer el balance que Margarita Garrido elaboró de Nueva Granada, donde la experiencia política de los cabildos durante el dominio español encontró continuidades durante la República; a decir de Galimberti, lo mismo encontraron Marco Bellingieri sobre los cabildos en Yucatán y Beatriz Rojas sobre los ayuntamientos de Zacatecas. Así pues, parece que las experiencias de representación y la práctica de comicios en el periodo colonial tuvieron algunas repercusiones durante las revoluciones en América Latina.

Es evidente que, si bien hace falta una investigación que integre las experiencias hispanoamericanas, los trabajos que contribuirán a una mayor

comprensión del tema se encuentran publicados y otros pueden estar en marcha. Sirva este breve texto para intentar abonar a la discusión.

Comprender la comunidad política novohispana

En el mundo hispánico las ciudades tenían una gran importancia en las prácticas de representación que involucraban a la mayor parte de los territorios conquistados por España. En 1518, el gobernador de La Española convocó a una junta de procuradores de las ciudades y los pueblos de la isla. Después, el ejercicio se replicó en Cuba. El objetivo era que desde los ayuntamientos enviaran representantes para rendir informes en conjunto de todo lo que tenía que ver con sus territorios, pueblos y ciudades. En 1532 se llevó a cabo en Puerto Príncipe y cada año se comenzaron a reunir los procuradores delegados de los ayuntamientos para rendir informes. Es necesario precisar que los representantes elegidos eran miembros de las élites de cada espacio, por lo que no se puede hablar de una representación amplia de toda la comunidad; no obstante, con eso hay elementos para decir que ese tipo de representación fue un mecanismo importante para el gobierno español por la información que aportaban acerca del estado de las cosas en sus dominios transatlánticos.

Por su eficacia, la representación también se implementó en la Nueva España. Desde 1529, los procuradores de las villas Espíritu Santo, Colima y San Luis, de Veracruz, se reunieron en la ciudad de México. Sin embargo, las intenciones de los novohispanos no se limitaron al acto de informar, sino que trascendieron en la función de los procuradores, les asignaron salarios y los comisionaron para que se trasladaran a la Corte. El doctor Ojeda, parte de la representación novohispana, era el encargado de pedir al rey que la ciudad de México, en nombre de la Nueva España, tuviera voz y voto en las cortes, como si fuera un reino más de España. Se sabe que dichas reuniones de representantes continuaron y se repitieron decenas de veces,[2] no así en Perú, donde se intentaron establecer juntas o cortes

[2] Jaime Rodríguez aclara que las fuentes no son precisas en cuanto al número y la frecuencia de las juntas de procuradores.

propias del virreinato, con la autorización del virrey Marqués de Montesclaros, pero este se rehusó (Rodríguez, 2005, 9).

La representación en la Nueva España llegó a tal grado que el 25 de junio de 1530 el rey Carlos expidió una cédula en la que se dotaba a la ciudad de México con el primer voto de las ciudades y villas de la Nueva España y el primer lugar en los congresos que se realizaran cuando fueran llamados por los reyes. Para Jaime Rodríguez (2005, 11), "la cédula establecía claramente la posibilidad de que se reuniesen unas verdaderas Cortes, esto es, un parlamento convocado por el rey". Si bien los reyes no llamaron a congreso alguno, la cédula permaneció como una declaratoria de importancia, autonomía y representación legítima en la Nueva España. Trascendió los siglos y fue uno de los argumentos durante la crisis política de 1808. Las exigencias para la instalación de cortes novohispanas y la lucha por tener voz en la Corte del rey fueron disminuyendo a lo largo del siglo XVI. Resulta evidente que los novohispanos encontraron mejores formas de ejercer sus facultades políticas y mejorar sus condiciones económicas, las cuales no necesariamente tenían que ver con enviar una delegación formal a Europa para representarlos. Por el contrario, en 1771, la ciudad de México envió una representación comisionada para recordarle al rey Carlos III los derechos que se habían ganado como un reino autónomo de la monarquía española (Rodríguez, 2005, 17). Es decir, los novohispanos, en lugar de pedir permiso, exigían reconocimiento, se concebían como un reino sin serlo y articulaban lógicas de representación heterogéneas, como si las comunidades y ciudades tuvieran una naturaleza política intrínseca.

De acuerdo con Francisco Quijano (2018), en la Nueva España el concepto de comunidad política se desarrollaba a partir de dos formas generales: la ciudad y el reino. A diferencia de conceptos como *país*, *nación*, *Estado* o *pueblo*, emanados del liberalismo y que en cierta medida nos son bastante familiares, durante el periodo novohispano se pensaba que la ciudad tenía una connotación política, en lugar de administrativa. Era, pues, en la ciudad donde coincidían los individuos y sus intereses.

En España, la ciudad no era la única comunidad política, sino que la monarquía contaba con diversas y numerosas comunidades políticas que tenían sus propias reglas y eran relativamente autónomas. Parte de su diversidad comenzaba en los distintos reinos que la componían, que a su vez contenían ciudades y de la misma manera estas eran depositarias

de otras formas de organización. Por otro lado, la Iglesia contaba con otros aglomerados como las órdenes religiosas (franciscanos, agustinos, jesuitas, dominicos, mercedarios, etcétera). Entre todas las corporaciones, relativamente autónomas, se ligaban jerárquicamente hasta llegar al rey, quien "no fungía tanto como un soberano, en el sentido moderno del término, sino como la autoridad más alta de cada una de las comunidades políticas" (Quijano, 2018, 31). Desde esa perspectiva, apunta Quijano, es posible comprender el imperio español como una entidad construida de distintos cuerpos en vez de concebirla como una monarquía vertical con un Estado centralizado. En ese sentido, cabe decir que una organización con esas características, en la que se respetaban ciertas autonomías, necesitaba de un sistema de representación.

La Nueva España parecía distinta desde la perspectiva política y jurídica de los peninsulares, pues estaba supeditada al Consejo de Indias, de modo que no era concebida por los europeos como una comunidad política; sin embargo, en la práctica, en la Nueva España se llevaron a cabo reuniones de representantes —como si fueran un reino— para negociar con la Corona acerca de sus propias problemáticas. En efecto, Quijano aclara que aun cuando los reinos en la Nueva España no existían para los españoles, los novohispanos contaron con un pensamiento político que los hizo concebirse como habitantes de uno.

Para reforzar su argumento, Quijano nos dice que entre 1557 y 1562 se realizó el proceso para negociar en la Corte de España. Primero, los novohispanos eligieron procuradores generales del reino de la Nueva España a iniciativa del ayuntamiento de la ciudad de México. La convocatoria se amplió a las principales ciudades y los que resultaran electos enviarían a sus representantes para que, a su vez, eligieran a dichos procuradores. Acudieron a la elección de procuradores representantes de Puebla, Veracruz, Michoacán, Oaxaca y Colima, así como de conquistadores, pobladores y mercaderes (Quijano, 2018, 43).

Hasta aquí, es posible afirmar que los ejercicios de representación estuvieron presentes en los procesos políticos durante el periodo novohispano. Es necesario que reparemos brevemente en qué reglas de representación y métodos de elección se practicaron en la Nueva España, para comprender de mejor manera que los procesos electivos no eran ajenos a la cotidianidad de los novohispanos, sino que, más aún, eran parte de la vida pública en todas las escalas políticas y sociales.

El marco jurídico

Marco Antonio Pérez De los Reyes señala que el primer acto jurídico-político de la Nueva España fue la fundación del ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera cruz, pues se basaba en el derecho hispánico. Tal argucia emprendida por Hernán Cortés en cuanto llegó a las costas de Veracruz en 1519 buscaba deshacerse de la obediencia al gobernador de Cuba, Diego de Velázquez.

En efecto, Francisco López de Gómara narra que Cortés, al tomar la tierra, pidió que el escribano real Francisco Hernández fundara el acto jurídico a nombre del rey de España. En un acto de legitimidad, los acompañantes del conquistador avalaron el acto y, por ende, el establecimiento de la Villa Rica de la Vera Cruz fue un acto colectivo. Dice López de Gómara que enseguida Cortés nombró "alcaldes regidores, procurador, alguacil, escribano y todos los demás oficios a cumplimiento del cabildo entero, en nombre del emperador, su natural señor; y les entregó luego allí las varas" (López, 2007, 63). Una vez instaurado el ayuntamiento, los pobladores tenían derechos para elegir a sus miembros. Después de la Villa Rica, Hernán Cortés fundó ayuntamientos que debían cumplir con los mandatos jurídicos hispánicos, como renovarse cada 1 de enero.

Como indicaban las reglas, una vez fundado el cabildo, Cortés cedió el poder a los nuevos alcaldes, Alonso Fernández Portocarrero y Francisco de Montejo, a quienes posteriormente envió como procuradores a España para pelear por su causa y recibir el favor real.

Una vez establecida dicha base de legalidad, el cabildo debía elegirse periódicamente. Ese acto jurídico, según Pérez De los Reyes, encontraba su fundamento desde la Alta Edad Media. El principio de la elección del ayuntamiento se basó en la práctica cotidiana que los vecinos medievales tenían de reunirse para deliberar los asuntos de interés general al finalizar las misas dominicales. Si bien Pérez De los Reyes consideró que dichas reuniones eran "asambleas democráticas directas, con participación de hombres y mujeres" (Pérez, 1998, 700), lo cierto es que la variedad de temas y problemas que pretendían resolver provocaban que tuvieran pocos resultados vinculantes. Por esa razón, se pensó en nombrar un cabildo, "del latín caput o cabeza" (Pérez, 1998, 700), para que representara a los integrantes de la comunidad y tomara decisiones basadas en la deliberación colectiva de las asambleas

"anteiglesias". Los cabildos se formaron por concejales electos por la comunidad y pronto los reyes sumaron a esa organización la figura del regidor, enviado por la Corona para funcionar de manera simultánea con los concejales (Pérez, 1998, 701).

El traslado de los ayuntamientos a la Nueva España propició que las comunidades tomaran muy en serio el papel que el cabildo tenía en las cuestiones administrativas. La elección de estos pronto tuvo el interés de la Corona española, de modo que, al igual que en España, buscó intervenir en los nombramientos de sus integrantes: "había en un momento dado, regidores populares y regidores reales conviviendo en el mismo ayuntamiento" (Pérez, 1998, 701).

Era de esperarse que la intervención real en el proceso generara molestias entre los súbditos, más aún cuando los cargos se pusieron en venta para que los más privilegiados pudieran comprar la posición: "todo esto despertó ya en el siglo XVII fuertes protestas en México y en Perú" (Pérez, 1998, 701). No obstante, la venta de los cargos en el cabildo se mantuvo. El sistema mixto continuó y los representantes populares siguieron existiendo junto a los reales. Coexistirían los cabildos y los regimientos; los primeros, populares, y los segundos, reales. También coexistirán los regidores perpetuos que habían comprado su cargo con los regidores que debían ser electos cada 1 de enero.

Los sistemas para elegir a los ayuntamientos variaron con el tiempo debido a las necesidades de cada comunidad y la coyuntura política propia. De acuerdo con Antonio Dougnac (1998), se utilizaron varios sistemas, como la intervención mayoritaria de los vecinos, la cooptación, la insaculación y la autogeneración; esta última consistía en que el cabildo saliente era el responsable de elegir al nuevo.

La misma variación ocurría con el número que era variable de cargos elegibles, pues cada ayuntamiento tenía sus propias necesidades. La norma indicaba que debían elegirse 12 regidores en las ciudades y un máximo de 6 en ayuntamientos pequeños. Entre otras reglamentaciones se encontraba la prohibición de nombrar a familiares —como padres, hijos, hermanos, suegros, yernos o cuñados— en algún cargo del ayuntamiento, aunque sabemos que dicha prohibición no siempre fue respetada. Como encargados de los ámbitos de justicia civil y criminal, se pretendía que los aspirantes fueran personas honradas, con habilidades demostradas en otros ámbitos, que supieran leer y escribir y, además, que fueran habitantes del lugar (Pérez, 1998, 701).

Sin embargo, a medida que la dominación española penetró en las Indias, las condiciones para la elección de los encargados del ayuntamiento variaron; si bien se buscaban personalidades con características que los colocaran en una situación de honorabilidad y prestigio, lo cierto es que los elegidos dependían mucho de las costumbres e ideas de los integrantes de la comunidad, de manera que no siempre eran integrantes probos de la sociedad, como lo exigían las normas (Dougnac, 1998, 121). Es necesario mencionar que en los procesos de elección de los ayuntamientos se invitaba a que las autoridades, como el virrey, el gobernador o el corregidor, se abstuvieran de intervenir, pues los cánones mandaban elecciones libres de los miembros de la comunidad.

Hasta aquí, hemos visto algunas bases jurídicas que posibilitaron las prácticas electivas y representativas. Veamos cómo se expresaron y algunos ejemplos de representación novohispana.

Gritos, pleitos y sombrerazos. Las cofradías y las órdenes religiosas

Un ejemplo de elecciones se puede encontrar en las cofradías. Esas organizaciones, en ocasiones laicas, congregaban personas y oficios bajo la advocación de la virgen o algún santo. Eran agrupaciones en las que sus miembros encontraban seguridad espiritual, auxilio y ayuda para los viejos, los enfermos y los niños huérfanos. Asimismo, las cofradías corrían con los gastos del entierro cuando un miembro fallecía. Dichas organizaciones agrupaban a sastres, carpinteros, cereros, sombrereros y zapateros, pero también a indígenas de diversos barrios, negros y mulatos o españoles según su condición social, linaje, prestigio, fortuna u ocupación. Las cofradías tenían sus propios métodos para elegir a sus dirigentes. Según Teresa Serrano (2011), las cofradías elegían una mesa directiva periódicamente, cada uno o dos años; esta se encargaba de velar por los intereses de la cofradía, administrar sus bienes y resguardar sus propiedades.

Las elecciones de las cofradías se realizaban el día de la fiesta del santo patrono. Con ello se infiere que el acto electivo estaba enmarcado en el más importante contexto ceremonial de la cofradía. Ese día, el prelado encargado del convento o de la iglesia donde sesionara la cofradía llegaba a verificar la elección; también asistía un ministro real, encargado de decidir el ganador en caso de empate. Una vez terminada

la votación, se contaban los sufragios y se asentaba el resultado en el libro de actas de la cofradía. La continuidad del festejo obligaba a que se sirviera un banquete, y cuando la cofradía se adscribía a un convento, eran invitados todos los frailes (Serrano, 2011, 73).

Pero tales elecciones no siempre se llevaron a cabo de forma pacífica y armoniosa. El viajero dominico inglés Thomas Gage da cuenta de un proceso de elección entre frailes que paulatinamente subió de tono. Comenzaron las acusaciones y los insultos hasta que el ambiente se tornó violento y escaló al grado de llegar a los empellones, los golpes y las cuchilladas. Hubo varios heridos y tuvo que intervenir el virrey, quien dispuso que acudieran guardias hasta que se llevara a cabo la elección. Contrario a lo que podría pensarse, esas pugnas no eran insólitas, sino, más aún, constantes.

Para entender la importancia de una elección en las órdenes mendicantes, Antonio Rubial explica que tenían un esquema piramidal de organización en la cual el Papa se encontraba en la cúspide. Le seguían los maestros generales, los gobernadores provinciales de la orden, los priores o guardianes del convento y, por último, los frailes. Cada cargo era electo por los religiosos del estamento inferior, de modo que un grupo de frailes elegía al prior, y así sucesivamente. Como en todas las normas electivas de la monarquía española, los comicios eran periódicos, en este caso trienales o cuatrienales. Se les daba el nombre de capítulos y debían ser organizados y efectuados de manera autónoma, sin influencia de ninguna jerarquía religiosa o civil. El canon marcaba que la elección debía ser presenciada por el fraile más anciano y docto, el cual era comisionado por el maestro general. Asimismo, se nombraban escrutadores y, en algunas ocasiones, también asistían observadores laicos invitados. Para el caso de los agustinos, por ejemplo, Antonio Rubial explica lo que estaba en juego:

> Las rentas que tales cargos producían, las cuales eran disfrutadas por los priores en forma personal con bastante liberalidad. A cambio del disfrute de ellas, los priores debían entregar una contribución a su protector. Los "monarcas" agustinos, hombres destacados en el ámbito social de la Nueva España, eran predicadores eminentes, catedráticos universitarios y calificadores del Santo Oficio; pertenecían a importantes familias criollas y tenían amigos o parientes entre los altos burócratas del virreinato. Un elemento importante que sostenía su posición era el manejo de grandes sumas de dinero (Rubial, 2002, 61).

Así, al voto se añadía una estructura política compleja que Rubial denomina monarquía criolla, uno de los únicos espacios de poder que tuvieron los criollos novohispanos. Sin la organización de los capítulos electorales, difícilmente los criollos habrían contado con esos espacios en los que eran mayoría con respecto a los peninsulares; es decir, mediante las elecciones, los criollos podían superar en algunas ocasiones a los llegados de Europa, lo que motivaba un fuerte interés en los procesos electivos. Con la monarquía criolla, el dirigente criollo tenía poder para negociar y, por supuesto, para recompensar a quienes se sumaran a su grupo político; así, los agustinos de la provincia de México nunca tuvieron quién les disputara el lugar, pues la mayoría eran criollos. Cuando la Corona envió peninsulares para cumplir con el mandato de las constituciones, algunos criollos, como fray Diego Velázquez de la Cadena, habían acumulado tal riqueza e influencia que eran capaces de manipular votos y de corromper a peninsulares, quienes funcionaban legalmente pero bajo las órdenes del criollo potentado.

Como dichas elecciones se organizaban de manera autónoma en los ayuntamientos, el virrey les puso límites. Algo que era un asunto entre las comunidades y los conventos se convirtió en cuestiones de Estado. En 1655, por ejemplo, el virrey duque de Alburquerque evidenció los intereses que tenía en las elecciones, pues intervino en el capítulo del convento de Santo Domingo. El virrey había recomendado al provincial fray Diego González a su confesor fray Luis de Sifuentes; sin embargo, resultó electo fray Alonso de la Barrera. Rubial afirma que "a partir de entonces el duque del Alburquerque le declaró la guerra al provincial, lo trató públicamente de traidor y de querer amotinar la ciudad" (Rubial, 2002, 65). Para intentar derrotar a fray Diego González, el virrey pretendió que le quitaran la cátedra que tenía en la universidad, lo envió a visitar las casas de su provincia más lejanas, como Zacatecas, Guadalajara y Veracruz (que suponían una larga e incómoda travesía) y lo obligó a nombrar como gobernador provisional a uno de sus allegados. La rispidez del caso llegó a tal punto que fray Diego fue denunciado por presuntas irregularidades por los adictos al virrey, llamado a Roma y derrotado políticamente. En el capítulo posterior, el virrey finalmente logró imponer a fray Luis de Sifuentes como provincial. En ese caso, por ejemplo, el interés del virrey era más poderoso que cualquier proceso electivo basado en las constituciones; sin embargo, es notable que la sola voluntad virreinal no era suficiente para acabar con un enemigo

político, sino que se requería de elucubraciones, un hilado fino de tácticas, componendas y coerción que obligaran a las instituciones a actuar en detrimento de un adversario político.

Fue a raíz de la emisión de un breve pontificio bastante salomónico del papa Urbano VIII que se ordenó designar provincial y prior a un peninsular en un trienio y un criollo al próximo. Por supuesto, dicha carta papal estuvo solicitada por peninsulares que veían reducidas sus posibilidades de actuación política y administrativa a manos de los criollos. Con dichos cambios, tanto una facción como otra vieron afectadas sus posiciones políticas. Los criollos pidieron airadamente la derogación de la alternancia con un argumento de corte mayoritario representativo. De acuerdo con Antonio Rubial, indignados alegaron:

> La alternativa introduce tan excesiva desigualdad como es que a título de muy pocos religiosos idóneos para dichos puestos y oficios, prevaleciese la parcialidad de los de España contra toda la provincia, y que una muy pequeña parte gozase de la misma preeminencia y prerrogativas que la mayor y más calificada [...] Son en la provincia entre sacerdotes y coristas 402 criollos y los de Castilla sólo 43, hay entre los criollos 26 maestros y entre los peninsulares sólo tres y un presentado [...] y si esto se hubiera declarado a Su Santidad no redujera a igualdad en los premios tan exorbitante desigualdad en los méritos (Rubial, 1990, 41).

En esos casos, después de un proceso de deliberación, presión y negociación política, criollos y peninsulares repartían equitativamente los puestos en la provincia; los dirigentes políticos criollos continuaban eligiendo a los responsables de sus provincias, mientras que los peninsulares lograban minar la permanencia hegemónica de los criollos.

No obstante, las pasiones y los intereses llegaron a desviar la decisión colectiva. Como la elección del gobernador de la provincia tenía por objeto que los asuntos de todos proliferaran con equidad, ocurrió que el elegido quiso gobernar por encima de los intereses de quienes lo habían electo, por lo cual se suscitaron episodios de concentración de poder. Un ejemplo de ello ocurrió durante el proceso electivo de 1642 que correspondía a un provincial peninsular, en el que ambas facciones rompieron acuerdos. Hubo acusaciones de fraude y corrupción. Rubial menciona que los oidores fueron sobornados, de modo que el proceso fue desaseado y cada bando intentó legitimar su propia propuesta. Fray Francisco de Mendoza, dirigente criollo, operó políticamente para

incrementar su poder, ya que los procesos electivos eran una poderosa herramienta para lograrlo y colocar así a sus adeptos en puestos clave de la provincia. Por ello, manipular los procesos de elección resultaba una inversión redituable, como lo demostró Mendoza durante el siglo XVII.

En otros casos, las inconformidades de las elecciones escalaban en los niveles de violencia y protesta. En 1662, varios frailes carmelitas criollos del convento colegio de Santa Ana en San Ángel aseguraban haber ganado los comicios, por lo que tomaron violentamente el convento de la capital (reducto de peninsulares) y con escaleras de asalto y barretas entraron a las habitaciones (Rubial, 1990, 59). Los peninsulares se habían opuesto a entregar el poder al recién electo provincial. Como las autoridades dieron el triunfo a los criollos, estos interpretaron que tenían la legitimidad para tomar el convento por la fuerza y someter a los rebeldes (Rubial, 2002, 60).

Existían algunos vicios políticos relacionados con las elecciones. En ocasiones, los presionaban para adelantar los periodos comiciales en coyunturas que les eran favorables. Tal fue el caso de Bernardino de los Reyes, gobernador de San Juan, quien fue acusado por regidores, vocales y electores de los barrios de San Sebastián, Santa Cruz, Santa María y San Pablo de convocar a votar por él antes de que empezara el proceso formal; se le acusaba de hacer "excesivas diligencias" para lograr su reelección. Sin embargo, en otros casos, el apego a los mandatos electorales emanaba más de la voluntad política de los dirigentes; por ejemplo, fray Antonio Gutiérrez logró que durante su trienio se restaurara la legalidad y se erradicaran las corruptelas de antaño. Era necesario que este ambiente continuara y para ello preparó con gran cuidado el capítulo de 1696, a fin de que no hubiera simonías ni irregularidades. Incluso obedeció una real cédula que mandaba que "sólo votaran las casas con más de ocho religiosos, a pesar de que la orden alteraba sus planes" (Rubial, 2002, 63). Sus contendientes, los padres Diego de la Cadena y Gil Guerrero, no tenían el mismo espíritu legalista que Gutiérrez. No resulta sorpresivo que la elección del provincial de 1696 representara una regresión en el respeto al voto, pues esta se manipuló, se redireccionaron sufragios y se amenazó violentamente a quienes se opusieron al grupo de Guerrero y De la Cadena, entre ellos incluso fray Antonio Gutiérrez (Rubial, 1990, 63).

Monjas que votan, arzobispos que vetan

En la Nueva España las opciones para las mujeres de cierto rango social eran pocas en realidad; entre las únicas disponibles para españolas y criollas que eran depositarias del linaje y el prestigio familiar se encontraban el matrimonio y la vida conventual. Pilar Gonzalbo (1987) explica en qué medida la educación de la mujer se enfocaba en la preparación para el matrimonio, de modo que las enseñanzas familiares no buscaban precisamente el desenvolvimiento intelectual de las niñas, sino que estas debían servir para el desarrollo familiar o comunitario. No existía la posibilidad de asistir a la universidad, cosa que sor Juana Inés de la Cruz lamentó amargamente, ideando incluso la fantasía pueril de vestirse como hombre para poder ingresar a ella. En efecto, si acaso las mujeres recibían algo de instrucción en la infancia, esta se ceñía únicamente a labores de aguja y al aprendizaje del catecismo y los valores morales, no a leer ni a escribir. Por otro lado, el convento representaba para las mujeres una opción loable que daba prestigio y realce a la familia de la monja, porque cumplía con los cánones del buen comportamiento y la devoción católica, pues estaban más "cerquita de Dios".

Así, cuando las mujeres no se aprestaban para casarse con un hombre, se preparaban para convertirse en esposas de Cristo, otro tipo de matrimonio y, aunque parezca extraño, con mucha mayor actividad política y participación.

La vida en los conventos novohispanos estaba cargada de prácticas relacionadas con los asuntos administrativos y políticos. El binomio administración-política parece ser un buen punto de partida para afirmar que se necesita cierta representatividad para llevar a buen puerto los espacios y las necesidades de quienes los ocupan. Dichas prácticas estaban fundadas en la vida en comunidad que practicaban las monjas. En diversos conventos, ellas tenían actividades relacionadas con la vida en comunidad, como realizar trabajos conventuales en favor de la colectividad, por ejemplo, cocinar, atender a las hermanas enfermas, cuidar el huerto, cantar en el coro o rezar comunitariamente. Esos actos, por supuesto obligatorios, fundamentaban la unión de la comunidad para trascender lo terrenal y elevarse a la comunión con Dios (Lavrin, 2016, 131-132). No obstante, es preciso aclarar que dentro del convento también existían marcadas diferencias sociales y no todas las

monjas realizaban los mismos trabajos o tenían el mismo poder de convocatoria y decisión.

Para organizar la comunidad, las monjas se basaron en un "estricto orden jerárquico con prerrogativa como la antigüedad, la experiencia y rango específico individual dentro de la escala de mando" (Lavrin, 2016, 128). También se privilegiaban ciertos linajes o apellidos de renombre, pues eran los familiares los que en gran parte sostenían los conventos con generosas donaciones o limosnas. Precisaron de un método de elecciones para que los cargos con más responsabilidad fueran resultado del voto de una mayoría. Las monjas de velo negro, con voz y voto, eran las responsables de elegir a las autoridades conventuales, mientras que otras monjas, como las de velo blanco (que eran de menor rango), y demás mujeres enclaustradas como solteras, "niñas", huérfanas o viudas no tenían derecho a voz ni a voto. Sin embargo, todas debían guardar respeto a las autoridades electas.

Las prácticas electivas conventuales hicieron posible que las mujeres participaran de cierta forma en prácticas políticas que no eran posibles en otros espacios, como en el hogar regido por un hombre (padre, esposo, hermano o incluso hijo). Ello significaba que las monjas cultivaban una suerte de pensamiento político que les permitía votar y ser votadas. De esa manera, se puede aseverar que las mujeres enclaustradas planificaban las propuestas para cada elección, hacían grupos, maniobraban políticamente y calculaban posibles sufragios. Las monjas tenían aspiraciones políticas que se fundaban en sus intereses y los de su grupo, pues, al igual que en los conventos masculinos, las monjas sabían lo que representaba en términos económicos y sociales ocupar cargos dentro de la estructura conventual.

Si bien existía la dominación patriarcal, consistente en supervisar las actividades de las monjas, regular las constituciones y exigir cuentas en la administración del convento, las monjas tenían "completa autonomía y ejercían el control sobre ellas mismas" (Lavrin, 2016, 135). En el convento, las decisiones del gobierno de monjas eran inapelables, aunque no era raro que arzobispos y prelados intentaran inclinar la balanza hacia algún bando al que fueran afectos.

Las características de las candidatas estaban bien definidas. Para participar en la elección de priora, las monjas debían contar con antigüedad, historial de cargos en el convento, los años de profesión, experiencia en cuestiones administrativas, su riqueza personal y calidad (es decir, los

orígenes familiares, fortuna personal, procedencia social y prestigio personal). Otras monjas, más jóvenes, debían continuar preparándose para algún día pedir el voto de sus hermanas para dirigir el convento. A efectos de ello, era requisito que siguieran ocupando puestos administrativos, como el de contadora, o enseñando a esclavas, criadas y novicias. Estas últimas, por cierto, eran inelegibles, pues apenas estaban iniciando su preparación. Tampoco tenían derechos las sirvientas, las donadas y las esclavas, en su mayoría negras, mulatas, mestizas o indígenas.

Aún con su relativa autonomía, siempre permaneció latente el juicio de los clérigos sobre la inferioridad femenina. A menudo, esa presión constituía otro peso para las monjas:

> Las religiosas luchaban por no perder los objetivos de su misión en la vida y mantener el buen funcionamiento de sus instituciones para sí mismas y las generación venideras; con ello reforzaban su derecho a determinar su propio futuro contra el poder, a veces excesivo, de sus superiores masculinos (Lavrin, 2016, 136).

El cargo más importante era el de abadesa, al que se accedía cada tres años como propuesta de mérito por años de servicio y experiencia; no obstante, era imprescindible que las monjas votaran para que este cargo contara con legalidad. En algunos conventos se estipulaban edades y años de servicio mínimos para participar en el proceso. Al igual que en el caso de los hombres, estaba prohibida la reelección consecutiva. Para que una candidata resultara electa, tenía que contar con las dos terceras partes de los votos, los cuales debían ser secretos y depositados en una urna. Quien escrutaba los votos dependía, en gran medida, de la constitución que regía en el convento o de la intervención del arzobispo. Sin embargo, en todos los casos, los clérigos masculinos debían comprobar la cantidad de votos emitidos y declarar a la candidata ganadora. Además, también era invariable que el proceso solemne fuera presidido por la jerarquía masculina: en ocasiones el obispo, el arzobispo, el provincial o el comisario general de la orden (Lavrin, 2016, 138).

La importancia de los procesos electivos era tal que se dedicaban jornadas enteras a la preparación del convento. Las monjas limpiaban y adornaban con plenitud los espacios, preparaban dulces y postres y utilizaban recursos para recibir a la jerarquía masculina con lo mejor que podían ofrecer. En ocasiones, los pueblos repicaban las campanas y hacían misas para celebrar el proceso, pues a pesar de ser un lugar de

clausura estricta, lo que ocurría en el convento se relacionaba irremediablemente con la actividad social, cultural, económica y política de las comunidades y los pueblos.

El día de la elección llegaba la autoridad religiosa, acompañada de un notario y dos testigos. Se enfilaban las monjas para recibirlos y se dirigían al espacio donde se efectuaban las votaciones secretas. Cuando una propuesta se hacía con la mayoría constitucional, era reconocida de inmediato por la jerarquía y por las monjas, quienes le reiteraban su obediencia. Si existían otro cargos por votarse, de inmediato se efectuaba la elección con la misma ceremoniosidad; así, se completaba el cuerpo gobernante del convento, todo siempre verificado por la autoridad de los prelados masculinos.

Al respecto, Josefina Muriel señala que el arzobispo tenía funciones amplias, vigilaba "el cumplimiento de las reglas haciendo visitas de inspección [al convento], interrogando secretamente a las mojas, examinando a las novicias, presenciando las elecciones" (Muriel, 1946, 36). En ocasiones, cuando el arzobispo no asistía personalmente a los comicios, las monjas debían efectuar el ejercicio en presencia del delegado arzobispal.

La vigilancia del proceso era importante para los hombres porque consideraban que las elecciones podían representar un peligro si eran dirigidas inadecuadamente. Se podía llegar a elegir a una monja que no tuviera las virtudes deseadas y ello implicaba que toda la administración conventual estaría en riesgo. Hay que recordar que las mujeres eran consideradas débiles, tendentes al mal (por ignorancia) y, por lo tanto, susceptibles de ser vigiladas estrechamente para protegerlas de sí mismas y desviarlas de sus frecuentes errores. Por otro lado, al intervenir las pasiones humanas en las elecciones, podía ocurrir que se intentara desvirtuar el proceso y manipular la voluntad de las monjas. Incluso, la alteración de este era considerada un pecado, al igual que votar por una mujer indigna del cargo (Lavrin, 2016, 139). Por su parte, Josefina Muriel aseveró que "las reglas son en este punto muy severas pues se considera obligación tan grave como la de los votos por prelada a la que pareciese más apta para el cargo" (Muriel, 1946, 36).

No obstante, en muchas ocasiones eran incontenibles la discordia y la rivalidad entre las monjas; en realidad, era bien conocida la conformación de facciones que se disputaban el trienio: "es lógico que en una comunidad femenina cerrada surgieran preferencias personales, afectos y desafectos, vínculos emocionales e incluso rencores personales"

(Lavrin, 2016, 139). Esos factores influían en las fechas cercanas a la votación, pues comenzaban a mostrarse los apoyos a las candidatas favoritas. No es descartable que las afinidades hayan influido en la conformación de verdaderos grupos políticos o facciones, como en el caso de los hombres; las familias, los apegos y los intereses pudieron haber inclinado la balanza para que se delimitaran fuerzas políticas en constante pugna por el control de los conventos. Hubo también elecciones en las que fueron contrastadas las capacidades y la experiencia de cada una de las candidatas; eran verdaderos ejercicios políticos reflexionados en los que ganaba la mejor opción para el convento.

Sin embargo, no se puede obviar que las elecciones femeninas y el control de los conventos despertaban un enorme interés general. Ante la elección de un provincial mayor, una de las primeras acciones que llegaron a realizarse fue organizar comicios en los conventos de monjas (Rubial, 2002, 64). Se puede interpretar que en casos de pugnas entre las facciones dentro de la provincia (dominicos, agustinos, franciscanos, etcétera), los conventos de monjas también sufrían reacomodos internos, de manera que los provinciales se aprestaban a cambiar estructuras previas que les pudieran hacer frente u obstaculizar el proceso, porque, a fin de cuentas, las monjas también formaban parte del entramado de poder y sus elecciones eran imprescindibles para lograr el control no solo religioso de provincias enteras.

Las autoridades eclesiásticas podían intervenir en las votaciones conventuales femeninas; incluso en algunos conventos, como el de Santa Inés y el de Santa Catalina de Siena, arzobispos y obispos tenían la facultad de anular la elección si consideraban que no se respetaba la regla de mayoría. Asimismo, el obispo podía elegir entre cuatro monjas para que se votara únicamente por ellas:

> La autoridad de que gozaba el obispo para intervenir en una elección conventual no era poca cosa. El obispo de Puebla Manuel Fernández de Santa Cruz no titubeaba en manifestar sus intereses personales en la elección de las monjas (Lavrin, 2016, 140).

A pesar de la injerencia de los obispos, es importante destacar que la obediencia y sumisión a la intervención masculina en los comicios no fue absoluta; en los casos de robo de elección y fraude, las monjas utilizaron todos sus recursos para que se hiciera justicia y se restablecieran los procesos basados en sus constituciones. En 1716, cuando la madre

María Gertrudis del Señor de San Pedro resultó electa como nueva abadesa, el provincial no aceptó el resultado de la votación y exigió una nueva ronda, no sin antes azuzar a las monjas para que cambiaran el sentido de su voto, violentando la secrecía que exigía el proceso. La segunda ronda volvió a favorecer a María Gertrudis, de modo que el padre franciscano "ordenó a las monjas bajo obediencia votasen por otra, resultando electa entonces Sor María Luisa de San Antonio" (Muriel, 1946, 194). Por supuesto, María Gertrudis hizo uso de todos los recursos jurídicos para apelar y, junto con muchas monjas que afirmaban que ella había sido electa canónicamente, elevó su protesta, la cual llegó hasta Roma. Después de un largo conflicto de dos años, el nuevo provincial de los franciscanos anuló las elecciones (Muriel, 1946, 194). Respecto a ese mismo caso, Asunción Lavrin (2016, 144) afirma que en tiempo de elecciones las comunidades femeninas tenían la capacidad de ejercer presión política al grado de alterar la rutina de la vida cotidiana mediante sus reclamos y protestas. Más aún, Lavrin aseveró que durante todo el siglo XVIII continuaron los problemas electorales en los conventos femeninos en la Nueva España.

No cabe duda de que los procesos para elegir a la abadesa denotaban un ritual solemne. En el convento de la Encarnación, por ejemplo, cuando ocurría la elección de la nueva prelada, avalada por el arzobispo, "la elegida era llevada por sus compañeras a un carro profusamente adornado y en el cual se le paseaba por los jardines y patios del monasterio" (Muriel, 1946, 88). Cabe aclarar que todo esto era siempre de puertas adentro; una vez que la monja profesaba, jamás volvía a salir del convento. De igual manera, Muriel menciona:

> Las elecciones se verificaban con gran solemnidad, a ellas se presentaba el arzobispo acompañado de otros dos sacerdotes, siendo recibido por el capellán del convento. En la iglesia se celebraba una misa al Espíritu Santo, se daba la bendición con el Santísimo y se recitaban algunas oraciones adecuadas al acto que se iba a celebrar. Después el arzobispo le decía a las monjas algunas palabras, recomendándoles una buena elección y en seguida las monjas, por la cratícula iban depositando en una caja sus votos. El arzobispo los contaba y declaraba solemnemente el nombre de la nueva priora, entregándole los sellos, en seguida todas le daban obediencia e inmediatamente después se elegía a la sub priora y a las tres clavarias. En caso de empate se hacía una nueva elección. La ceremonia terminaba con el Te Deum y la visita de inspección que el prelado hacía a todo el monasterio (Muriel, 1946, 407).

En otros conventos, la estructura organizativa obligaba a que las elecciones fueran más numerosas. En el caso del convento de Santa Teresa de México, por ejemplo, los oficios eran los de priora, subpriora, tres clavarias (contadoras), maestra de novicias, sacristana mayor, segunda y tercera sacristanas, portera mayor, segunda y tercera porteras, tornera mayor, segunda tornera, escucha (la que, como su nombre indica, escuchaba las conversaciones de las monjas con sus familiares), secretaria, provisora, enfermera, ropera, refistolera y hortelana. De esa estructura se sometían a votación los primeros tres de la lista, mientras que los subsecuentes eran nombrados directamente por la priora, de modo que es explicable la importancia de este último cargo.

Al parecer, en muchos casos la elección era consignada en un informe que rendían las monjas a los superiores varones, de modo que varios registros de tales procesos electivos se encuentran disponibles en los archivos.

Reformas borbónicas y nuevas restricciones de participación

Con la llegada de los Borbones a la Corona española, se implementaron reformas que modificaron sustancialmente las estructuras novohispanas. Las reglas electivas, más que virar hacia formas más abiertas de participación, restringieron todavía más la participación en los procesos, sobre todo en lo que respectaba a los capítulos conventuales.

La preponderancia que los criollos habían tenido en las órdenes religiosas durante cientos de años pretendió ser anulada mediante las reformas borbónicas. Fernando VII, por ejemplo, envió reformadores peninsulares cuya instrucción era hacer observar las disposiciones reales y "acabar así con la 'relajación' introducida por los criollos" (Rubial, 2002, 72). Debido a ello, los capítulos provinciales que en muchos lugares habían sido dominados por los criollos sufrieron profundas transformaciones, empezando por la disminución de los padrones electorales. Impulsados por criterios administrativos, los Borbones observaron que las elecciones se habían prestado a prácticas ilegales, como el tráfico de influencias, en detrimento de las arcas reales. Es decir, la movilidad social de los criollos, finalmente, repercutía en un bajo ingreso para la metrópoli.

Llegaron instrucciones para reducir el número de votantes por medio de la regla que indicaba que únicamente podían sufragar en los capítulos provinciales los prioratos con un mínimo de ocho frailes. Pero además de reducir la cifra de los votantes en comunidades criollas, Antonio Rubial afirma que

> la reducción de votantes más significativa se dio a partir de la secularización de las parroquias mendicantes (franciscanas, agustinas y dominicas) en pueblos de indios, de las que sólo se permitió mantener dos por provincia (Rubial, 2002, 73).

Acerca del tema, Michael T. Ducey (2014) aporta datos relevantes. A partir de su investigación se puede advertir que, en Papantla, los totonacas adaptaron el sistema de representación español del ayuntamiento a las particularidades propias de la zona donde se asentaron comunidades alejadas entre sí. Ellos fomentaron un sistema en el que elegían a mahuinas que se encargaban de ser los mediadores entre la cabecera o el pueblo de indios y los barrios que lo rodeaban. La cabecera del pueblo la componían 4 barrios y los circundantes eran 4 más; cada barrio elegía a 4 de esos funcionarios, con lo que se formaba un consejo de 32 mahuinas.

> El sistema parece haber sido una organización única que se desarrolló al margen de la institución colonial de la república de indios sin que los administradores españoles estuviesen plenamente conscientes de su importancia (Ducey, 2014, 35).

Desde su perspectiva, esa organización hacía subsistir la organización prehispánica de subunidades locales del *altépetl*, donde se compartía el poder entre ellas. Otro elemento que exalta su relevancia es que los mahuinas se encargaban de la tenencia de la tierra y los derechos de uso del monte; de ahí la necesidad de un sistema de representación de cada barrio, pues se reducían los intentos de abuso y usufructo indebido.

En el contexto de las reformas borbónicas, los funcionarios españoles consideraron que "este sistema era sospechoso por naturaleza" (Ducey, 2014, 36) porque ningún español había supervisado su elección y, más aún, por la influencia que los mahuinas tenían en el gobierno del pueblo de indios. Domingo Blas de Basaraz, oidor comisionado por

el virrey para visitar Papantla, y Alonso de la Barga y Segura, alcalde mayor del ayuntamiento de Papantla, rechazaron tajantemente a los mahuinas por no estar autorizados por el Estado; el alcalde manipuló las elecciones para gobernadores del pueblo y los indígenas se lo reprocharon. Después de articular una serie de maniobras para hacerse con el control del gobierno de la república de indios, De la Barga comenzó a revertir la influencia de los mahuinas. Por su parte, Basaraz culpó "a la organización política totonaca por los problemas electorales" (Ducey, 2014, 37). Para Basaraz, los mahuinas representaban "una aberración peligrosa porque existían fuera del gobierno indio autorizado oficialmente [pues] eran demasiado independientes" (Ducey, 2014, 37).

Teniendo en cuenta lo anterior, parece desmentirse la idea que tenían los españoles eruditos sobre la apoliticidad de los indígenas. Esa idea se basaba en una reflexión casi antropológica. Juan de Palafox, por ejemplo, argumentaba que los indígenas carecían de un impulso humano básico para actuar políticamente, como era la codicia; sus conflictos por los procesos electivos eran interpretados como una incapacidad. De acuerdo con Natalia Silva (2000), algunos historiadores, entre ellos Charles Gibson, han abonado a esa idea. Según Gibson, la participación indígena en las elecciones "no constituía una verdadera forma de acción política" (Silva, 2000, 342), porque las disputas electorales habían tenido un carácter personal, estaban basadas en juegos de lealtades íntimas y en pugnas interfamiliares, en lugar de ser una participación política sustentada en principios ideológicos. Sin embargo, el trabajo de Silva desmiente que dicha apoliticidad fuera absoluta, pues los indígenas tenían un pensamiento político que no solo los hacía interesarse genuinamente en las elecciones, al grado de pensar en formas alternativas de representación, sino que también manifestaron rebeldía y optaron por la violencia, a pesar de los controles de la jerarquía virreinal, como sucedió en el motín de 1692 en la ciudad de México.

En la administración de los Habsburgo, la compra de cargos gubernamentales era una práctica común y aceptada no solo por la costumbre, sino por la incapacidad del Estado para organizar una estructura administrativa sólida con una burocracia eficiente. Así, en el cambio de siglo, entre otras medidas reformistas, el visitador (especie de auditor) José Antonio de Areche acusaba que los regidores perpetuos que habían conseguido sus cargos comprándolos significaban un elemento negativo en las finanzas sanas. Por otro lado, el haber comprado su

posición le restaba importancia a la ciudad, particularmente a la capital del virreinato. En consecuencia, Areche propuso que se implementaran dos nuevas figuras en el cabildo: los regidores honorarios y los síndicos procuradores del común, que fueron introducidos con el objetivo de mejorar la administración de las rentas del imperio español. De acuerdo con el análisis de Martha Espinoza Peregrino (2016), si bien se había argumentado que las nuevas figuras serían únicamente un refuerzo administrativo que vigilaría la aplicación de las reformas borbónicas, fue necesaria su imposición porque los gobernadores provinciales habían impedido de manera sistemática la entrada de los subdelegados del visitador, ocultando así las cuentas de la capital.

A diferencia de España, donde los regidores honorarios habían otorgado cierto poder a nuevos actores políticos —pues se prohibía que sus integrantes hubieran sido de familias gobernantes recientes—, en la Nueva España no se implementó, por lo cual no reafirmó a los vecinos de la ciudad de México su derecho a elegir a sus representantes en el cabildo. Por el contrario, los regidores honorarios fueron designados directamente por el virrey a pesar de que en España esos cargos fueron votados por un grupo plural de electores. Espinoza muestra los primeros personajes asignados conforme a ese principio de elección virreinal:

> el conde de San Mateo de Valparaíso, el mariscal de Castilla, el marqués de Rivas Cacho, Francisco Sánchez de Tagle, Ambrosio de Meave y Juan de Castañiza, siendo este último el que ejercería el cargo de procurador general del común, también conocido como síndico del común (Espinoza, 2016, 88).

No sería erróneo considerar que la introducción de la nueva figura real causó suspicacias no solo dentro del cabildo, sino en la sociedad de la ciudad de México.

En fin, las medidas borbónicas no propiciaron una mejoría en las relaciones políticas de las facciones ya establecidas. Continuó la lucha por los espacios provinciales y se llegó a casos en los que el Consejo de Indias establecía que el rey tenía la última palabra respecto a quiénes debían ser los provinciales: "la decisión de éste fue que el arzobispo de México debería elegir presidente del capítulo y en nombre de su santidad nombraría a los nuevos provincial, definidores y priores" (Rubial, 2002, 76). De acuerdo con Rubial, ese tipo de decisiones terminaba

por anular la autonomía de las provincias. En efecto, la centralización del poder lastimaba no solo la capacidad de los criollos para decidir lo que durante décadas habían hecho, sino todo el sistema de movilidad que había permitido su desarrollo. También, se llegó a plantear que la alternativa para acabar con los conflictos electivos era la extinción de los capítulos provinciales.

En busca de nuevas formas de representación

El cisma de 1808 en España no hizo más que aumentar la ebullición política novohispana. Como hemos visto hasta ahora, desde las comunidades religiosas, los conventos masculinos y femeninos y los ayuntamientos tuvieron una dinámica electiva y de participación política que dista de ser monótona u homogénea. La invasión de Napoleón a España y la abdicación del rey significaron la agudización del pensamiento político novohispano y repercutieron para que la representación, bien conocida en la sociedad, se implantara con nuevos mecanismos y conforme a una óptica ciertamente novedosa, pues en 300 años jamás había faltado un monarca a la cabeza del imperio.

François-Xavier Guerra (1999) analizó con profundidad el tránsito político entre el viejo régimen y la modernidad en América Latina. Nos enfocaremos en el abordaje de la Nueva España en ese contexto de transición.

Guerra señala que tras la crisis política de 1808 se comenzaron a cultivar dos conceptos modernos que resultarían clave para el liberalismo: por un lado, el concepto de nación como una nueva comunidad política y, por otro, el ciudadano como un nuevo actor pretendidamente más universal que su ancestro novohispano. Ese binomio se opuso a la concepción de un monarca soberano. La pretensión teórica de elevar al ciudadano como entidad responsable, racional y base del poder público se topó con una serie de dificultades en la Nueva España, pues, como sociedad corporativa, el sentido de comunidad permanecía en gran parte de la población.

En principio, las discusiones en las primeras fases de las revoluciones americanas no contemplaban el asunto del individuo. La propia urgencia que imponía la ocupación francesa en la metrópoli repercutió para que lo apremiante fuera resolver los problemas de la soberanía,

la representación y la nación, "es decir, temas que conciernen más a la colectividad que al individuo" (Guerra, 1999, 36). Dicha resistencia al invasor era una demanda colectiva en la que parecía existir un consenso social, tanto en España como en sus dominios americanos. Justo en esa coyuntura surgió una de las principales diferencias entre los españoles y los americanos: los primeros entendieron la nación como una entidad unitaria, mientras que los segundos la concebían como "plural, como un conjunto de pueblos —reinos, provincias, ciudades—. Esta diferencia fundamental implica dos maneras de concebir tanto la soberanía como la representación" (Guerra, 1999, 37). En ese sentido, la nación era para los americanos un pacto entre pueblos, más que entre individuos, y en esa medida la representación se enfocaba en los intereses de una colectividad.

Con todo, la visión de ciudadanía cobró más relevancia; aun con sus limitantes, acercó a más personas a la posibilidad de participación política de lo que permitían los mecanismos virreinales. En 1813, el padrón electoral de la ciudad de México para las elecciones a las diputaciones provinciales y a las cortes alcanzó 122,270 ciudadanos (Guerra, 1999, 45). El avance jurídico aportado por la Constitución de Cádiz que expandía la igualdad y universalizaba la práctica política se encontró con que en muchas comunidades la organización colectiva todavía estaba fuertemente arraigada en el imaginario social; incluso, la expansión de la ciudadanía generó un nuevo tipo de representación familiar: el padre de familia sería representante de los intereses de su núcleo.

Por otro lado, prevalecieron importantes prácticas y cánones del Antiguo Régimen durante la vigencia gaditana. Por ejemplo, los diputados a las cortes debían acreditarse mediante un oficio expedido por la junta electoral de su provincia. Como hemos visto, era en las juntas provinciales en las que los comicios eran cotidianos y recurrentes, de modo que en ello la única novedad era que el elegido por la comunidad los representaría en España, tal como se había exigido desde siglos previos. También, el sistema electoral y la conformación de los padrones electorales estaban influidos por cánones anteriores. En el caso del padrón, este era responsabilidad de las autoridades municipales y de los párrocos; es decir, tampoco hubo al respecto una novedad sustancial.

En el caso de la secrecía del sufragio, ocurrió un debate interesante, pues aunque el artículo 51 de la Constitución de Cádiz establecía que el voto debía ser anunciado a los integrantes de la mesa electoral, en

México se aprobó que dicho mecanismo fuera reservado únicamente para los analfabetas y los indígenas. Analiza Guerra:

> El voto, pues, no es público puesto que no es un principio conocido por los otros miembros de la junta electoral, pero tampoco es secreto porque es conocido por los miembros de la mesa. La libertad está asegurada con respecto a los otros electores pero no respecto de la mesa (Guerra, 1999, 50).

Se puede aseverar que en el día de la jornada electoral, en realidad, no hubo muchas variaciones con respecto a la dinámica previa. Por ejemplo, una vez designados el presidente, el secretario y dos escrutadores de la mesa electoral, de continuidad con la tradición, las autoridades en la materia debían asistir a una misa del Espíritu Santo. La organización estaba a cargo de cada jefe político o alcalde de cada provincia, y a ella asistía el párroco o un representante de la Iglesia "para mayor solemnidad del acto" (CPME, art. 46, cap. III, tít. III). Tal como apunta Guerra, los comicios quedaron en manos de las autoridades locales; "haber escogido para las elecciones primarias el marco parroquial equivale a privilegiar la continuidad sobre la ruptura" (Guerra, 1999, 51).

Tal vez lo más relevante de ese proceso de pretendido cambio fue que los procesos electorales de influencia gaditana reforzaron la práctica política comunitaria, pues la participación de los pobladores, en coyuntura electoral, continuó como en el Antiguo Régimen. Es posible que algunos ciudadanos no hayan observado diferencias sustanciales en algunas comunidades. Quizá en otras sí se removió por completo la estructura política y los actores previos fueron sustituidos por otros. Hasta el momento es difícil saberlo, y eso invita a profundizar en tales investigaciones. Parece quedar más claro ese tránsito con la explicación de Guerra:

> El sistema electoral que ellos [los constituyentes gaditanos] idearon no estaba destinado a dar el poder al pueblo ni a construir un régimen representativo tal y como lo concebimos ahora. La representación, tal como ellos la concebían, no tenía como objeto reflejar la heterogeneidad social y arbitrar pacíficamente las diferencias o los conflictos que resultaban de la diversidad de intereses y opiniones. Lo que buscaban era crear primero, por la Constitución, una nueva comunidad política, igualitaria y soberana, una nueva sociedad regida por principios nuevos (Guerra, 1999, 53).

Para lograrlo, faltaban muchas condiciones objetivas, pero también subjetivas, las cuales tomaría décadas discutir e implementar; no obstante, con todo y las limitaciones, los fraudes, los acomodos y las negociaciones, tanto en el viejo régimen como en los inicios de la revolución de Independencia, la forma más viable de conseguir la legitimidad de la colectividad fueron las elecciones.

Consideraciones finales

Vivir en una sociedad democrática implica observar que los procesos electorales son fundamentales para la expresión de la sociedad. Mediante el voto y los mecanismos de participación directa, los ciudadanos tenemos la libertad de elegir no solo siglas partidistas, sino también las opciones que consideramos que velan mejor por nuestros intereses. Quizá la importancia de los comicios en la sociedad contemporánea ha soslayado frecuentemente que ejercicios de elección previos también representaron eventos de suma relevancia para los habitantes de sociedades estructuradas con otros presupuestos ideológicos. Si bien en la actualidad tenemos la certeza de que sin comicios no hay posibilidad de alternancia en el poder, transmisión de poderes y gobierno legítima y legalmente constituido, en el pasado el acto de elegir a un grupo de vecinos para gobernar o interceder por la comunidad pudo ser más importante de lo que hemos pensado.

Es necesario reivindicar esos procesos que tuvieron relevancia comunitaria con todo y sus limitaciones; nos ayudan a comprender las estructuras de poder, la lucha por él y la posible asociación, inevitable, entre la administración y la política. Conocer qué se elegía y lo que estaba en juego también ayuda a percibir las posibilidades de movilidad social en el Antiguo Régimen; lo mismo pasa con los marcos jurídicos en los que se fundamentaban los procesos electivos.

Como vimos, en la Nueva España se vivió cotidianamente con los comicios. Las corporaciones eclesiásticas y civiles utilizaron el voto como un acto legitimador para alcanzar un poder que era transitorio, pues existía siempre la posibilidad de perder una elección y dejar de recibir los frutos que daba la designación por la mayoría.

Por otro lado, el arraigo de la comunidad en las prácticas políticas fue determinante para que se formara una cultura de participación que,

si bien se ligaba permanentemente a la religión, se formó durante siglos y permaneció durante la crisis política de 1808. No debemos olvidar que en la Nueva España la vida corporativa era imprescindible, pues no se entendía la vida sin la otredad colectiva de la provincia, el pueblo, la ciudad o el reino. Sin la comunidad es imposible pensar en un proceso electivo y, en general, la comunidad y la participación política de actores políticos contribuyen a alejar la arbitrariedad de un solo personaje, a menos que en la concentración del poder existan beneficios para muchos. Quizá en ello reside la importancia de las elecciones en el periodo novohispano; su resultado afectaba de una manera u otra la vida de la comunidad.

Es innegable la riqueza que aporta la vida política de la Nueva España; por medio de su estudio se puede conocer cómo se ejercen las pasiones en dicha actividad humana. La medida en la que se afecta la vida mediante la ejecución de un cargo esclarece la movilización, el festejo o el encono de grupos de ese pasado que ha sido deliberadamente opacado. En fin, las elecciones novohispanas también pueden ser pedagogías de la resistencia y ejemplos de lucha por la justicia para los tiempos modernos.

Fuentes consultadas

CPME. Constitución Política de la Monarquía Española. 2012. México: TEPJF.

Dougnac Rodríguez, Antonio. 1998. *Manual de historia de derecho indiano*. 2.ª ed. México: UNAM/McGraw-Hill.

Ducey, Michael T. 2014. "La territorialidad indígena y las reformas borbónicas en la tierra caliente mexicana: los tumultos totonacos de Papantla de 1764-1887". *Historia Social*, núm. 78.

Espinoza Peregrino, Martha Leticia. 2016. "Las reformas político-administrativas en el Ayuntamiento de la Ciudad de México. 1765-1813". *Secuencia*, núm. 94, enero-abril.

Galimberti, Vicente Agustín. 2018. "Las prácticas electorales coloniales y la conformación de un habitus electoral. El Cabildo de la Villa de Luján entre 1771 y 1821". *Prohistoria*, año XXI, núm. 29, junio.

Gonzalbo, Pilar. 1987. *Las mujeres en la Nueva España. Educación y vida cotidiana*. México: Colmex.

Guerra, François-Xavier. 1999. "El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina". En Alicia Hernández Chávez (coord.ª). *Ciudadanía y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: FCE/Colmex.

Lavrin, Asunción. 2016. *Las esposas de Cristo. La vida conventual en la Nueva España*. México: FCE.

López de Gómara, Francisco. 2007. *Historia de la Conquista de México*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.

Muriel de la Torre, Josefina. 1946. *Conventos de monjas en la Nueva España*. Tesis de maestría en Historia. México: UNAM.

Pérez De los Reyes, Marco Antonio. 1998. "Evolución del derecho electoral mexicano, de la época prehispánica a la Constitución de 1857". *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, núm. 10.

Quijano, Francisco. 2018. "Pensar la comunidad política en la Nueva España del siglo XVI. Un programa de trabajo de historia intelectual". *Signos Históricos*, vol. XX, núm. 39, enero-junio.

Rodríguez O., Jaime E. 2005. "La naturaleza de la representación en Nueva España y México". *Secuencia*, núm. 61, enero-abril.

Rubial, Antonio. 1990. *Una monarquía criolla. (La provincia agustina en el siglo XVII)*. México: Conaculta.

——. 2002. "Votos pactados. Las prácticas políticas entre los mendicantes novohispanos". *Estudios de Historia Novohispana*, vol. 26, núm. 26.

Serrano Espinosa, Teresa Eleazar. 2011. "Reglas, estatutos o constituciones de la cofradía novohispana". *Diario de Campo*, núm. 6, Nueva Época, octubre-diciembre.

Silva Prada, Natalia. 2000. *La política de una rebelión. Los indígenas frente al tumulto de 1692 en la ciudad de México*. Tesis de doctorado en Historia. México: Colmex.

La pesada losa del estamento y la desigualdad.

Elecciones y privilegios en el México gaditano (1808-1823)

Rafael Estrada Michel

Introducción

Se ha hablado mucho de lo complicados que resultan los procesos de transición y apertura política cuando se carece de operadores, actores y ciudadanos auténticamente democráticos. Así, por ejemplo, es prácticamente un lugar común referirse a la democracia constitucional española de 1978 como una "democracia sin demócratas", por más que la realidad se haya obstinado en mostrar que fue justo lo contrario.

A la vuelta de la mirada al proceso de transición a la democracia que ha experimentado México desde, cuando menos, el último tercio del siglo XX, la pregunta pertinente parece ser otra: ¿república sin republicanos? ¿Cómo hacer para que aparezca de una vez y para siempre entre nosotros la noción de espacio republicano, esto es, de ámbito compartido, sin discriminaciones, para el ejercicio de las libertades?[1] ¿Cómo hacer desaparecer las convicciones corporativas y antiigualitarias, tan ampliamente arraigadas entre nosotros, al grado de que los partidos políticos han involucionado desde su constitucional calidad de instituciones de orden público a la de brazos estamentales conformantes de una "clase política" que parece aislada de la sociedad? ¿Cómo hacer del Estado social y democrático un espacio auténticamente público?

[1] Acerca del concepto, además de a su clásico *El Estado constitucional*, me permito referir al precioso opúsculo del profesor Peter Häberle, *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*, trad. Ignacio Gutiérrez Gutiérrez (Mínima Trotta, Madrid, 1998), en específico la página 36.

Por increíble que parezca, tales fueron las preocupaciones, las pretensiones y las decepciones más visibles a lo largo del siglo XX. No otra fue la ocupación maderista por excelencia: desmontar el antiguo régimen de simulación constitucional y dictadura perpetua. Con múltiples ires y venires, siempre compleja y matizada, casi nunca conscientemente asumida, la consigna de la sociedad mexicana del novecientos parece haber sido esa: avancemos hacia una democracia igualitaria de personas y reivindicaciones individuales. Acaso el exceso de candor tan propio de nuestro carácter nos haya impedido ver que el corporativismo estaba mucho más enraizado de lo que creíamos.

Una historia de la democracia moderna en México debe hacerse cargo del juego de las fuerzas sociales que en sus pretensiones transitó mucho más allá de las imposiciones gubernativas, y por ello no puede ni debe agotarse en la descripción de los esquemas normativos. Debe aspirar a ser crítica y complejizante, alejándose de explicaciones broncíneas. De nada sirve volver al tema de la reforma política de 1977 si no se está dispuesto a analizar la operación de las diversas fuerzas sociales (empresariales, profesionales, estudiantiles, obreras, campesinas, etcétera) que durante décadas forjó un esquema de paulatina y lenta normalización democrática. Esta historia tiene muchos actores relevantes y de ninguna manera puede restringirse a los políticos tradicionales.

Lo propio ocurre, como pretendemos mostrar en este estudio, con nuestro primer ochocientos. La historia —esta historia— tiene un innegable componente social, y, sin embargo, si no entendemos los componentes normativos en lo que de expresión de celos y recelos poseen, también avanzamos poco.

No sirve analizar las formas que han asumido los procesos electorales si se olvida que el país sigue siendo una zona de enormes contrastes socioeconómicos y si se ignora que poco funciona una república si no es una república de iguales o, cuando menos, de ciudadanos que se reconozcan como igualmente facultados para decidir las cuestiones colectivas más trascendentes en el momento privilegiado y compartido del voto. Este es el gran lastre de la democracia mexicana actual, y posee una explicación estamento-corporativa que hunde sus raíces en la idea de reino, tan proteica como iluminadora a principios del siglo XIX.

Voto universal, libre, individual, efectivo para las transformaciones estructurales de México. Tal fue el objetivo de las 10 décadas que transcurrieron entre 1900 y 1999. Ese sigue siendo, infortunadamente, el

anhelo de las mayorías mexicanas en pleno siglo XXI. Y quizá podamos encontrar las bases de semejante frustración en el modelo de las primeras décadas independientes, que poseyó las características gaditano-estamentales que aquí queremos mostrar. A esa aspiración habremos de dedicar las siguientes páginas, con el deseo de trascender las interpretaciones canónicas y ofrecer un nuevo enfoque que logre ser, a un tiempo, original, constructivo y preventor de regresiones.

Parece pertinente advertir que todo inició, en el sentido moderno de lo electoral, con las elecciones para diputados a las Cortes de Cádiz, y quizá aún más con el mecanismo electoral que las mismas Cortes sancionaron en la Constitución que expidieron. El mensaje de *gerrymandering* —esto es, de manipulación de los distritos de asignación comicial para la generación artificiosa de mayorías que no se correspondían con el peso demográfico de los componentes individuales del cuerpo electoral— resultó devastador para los novohispanos y determinó en sentido perverso nuestras prácticas, a un tiempo insustanciales y meramente formales, por más de 15 décadas. Lo onírico de la igualdad no suele corresponderse con el ejercicio efectivo de las libertades republicanas.

El tema de las castas y la consideración de los hemisferios como estamentos privilegiados a la hora de configurar la nación lo heredamos de Cádiz. Después vino, durante el primer Imperio, la frustración de la representación por clases que pretendía Iturbide. Los matices y las ambivalencias hay que hallarlos en los mecanismos indirectos de designación (y más tarde en el sufragio censitario) que operaron incluso para el nombramiento de los jueces superiores de la república. De hecho, desde la célebre Acta de reformas de 1847 se previó la elección de los ministros de la Suprema Corte con apelación al voto popular y directo, si bien la idea no cristalizaría sino hasta 1857 y ni siquiera en plenitud de sufragio individual.[2]

El sistema electoral indirecto, que a Mariano Otero le parecía inconveniente por obstaculizar la expresión de la nación, privilegiaba sin duda a las facciones y a los cuerpos de compromisarios (o más bien, como argumentó Emilio Rabasa, a quien lograba controlarlos).[3] No se modificó

---

[2] Mijangos y González, Pablo, *Historia mínima de la Suprema Corte de Justicia de México* (El Colegio de México, México, 2019), p. 35.

[3] Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México* (H. Cámara de Diputados, México, 1999), pp. 236-242.

sino hasta 1911, cuando, curiosamente de la mano del mismo Rabasa y de Miguel S. Macedo, ambos expresamente contrarios al sufragio universal, se reformó la ley electoral para dar pie a la elección popular directa.

Pero ya nos fuimos demasiado lejos. Reparemos a esta altura simplemente en que, cuando nos cuestionamos acerca de la debilidad estructural de nuestros aparatos electorales, conviene tener presente que el gran olvidado en esta historia ha sido siempre el binomio igualdad-democracia o, si se quiere, el tridente libertad-igualdad-fraternidad de Häberle, y en que todo ello se explica por una tradición corporativa que aún hoy se resiste a ceder los bártulos.

El reino como distrito electoral

Nuestra tradición electoral no inicia, por supuesto, en 1808, el año arquetípico de las revoluciones hispánicas. Pensar que la invasión napoleónica nos arrojó a las urnas resulta, cuando menos, una inexactitud simplificadora del pensamiento. Las Indias españolas han dejado testimonio de múltiples procesos electorales, así en los cabildos de las catedrales como en los consulados de comercio, las universidades, las parcialidades de naturales, los ayuntamientos de repúblicas de españoles y los capítulos conventuales de órdenes regulares y monásticas. La gran novedad a partir de 1808 será supuestamente otra: las elecciones tenderán a dejar de ser corporativas y buscarán despojar de sus ropajes estamentales a múltiples reinos y provincias en trance de integrar naciones.

Desde tiempos bajomedievales, el reino (junto con el rey) integra la comunidad política, que se entiende suprema aunque no soberana, puesto que no puede disponer del orden jurídico preestablecido ni mucho menos modificarlo o abrogarlo. Si bien no ha surgido a plenitud entre nosotros la noción del soberano poder constituyente, lo cierto es que tanto Bayona en 1808 como Cádiz en 1810 enfrentarán la inevitable tensión que sujeta a sociedades del Antiguo Régimen cuando pretenden integrar comunidades modernas. En ambos casos, con los matices que mostraremos, el camino de solución fue uno regnícola: las provincias, si pretenden participar en la confección de la voluntad general de la nación, habrán de hacerlo en calidad de reinos. Será, en consecuencia,

la voluntad electiva de los reinos la que cuente verdaderamente; el resto serán matices, cuando no migajas. Este es el trance traumático en el que los países de América Latina nacen a la modernidad electoral.

La transformación de la monarquía española en una nación que se pretende bihemisférica (la Constitución gaditana de 1812 en su artículo 1 va a definir a la nación española como "la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios") se hará, con todo, conservando singularidades estamentales o territoriales, con énfasis en los reinos que siglos atrás se habían incorporado a las coronas de Castilla o de Aragón, lo que dificultó sobremanera la generación de una voluntad general que pudiese considerarse, al estilo Rousseau, la suma de las voluntades individuales por medio de la estricta igualdad en dignidades. El caso de las castas africanas en Ultramar, tan españolas como las que más, atendiendo los términos del artículo primigenio, es quizá el más plástico, pero en forma alguna el único.

Si en Bayona el emperador invasor, Napoleón I, obtiene a favor de su familia las abdicaciones de los reyes borbónicos, lo hace a cambio de otorgar a las Españas una carta constitucional que reconoce la importancia del conglomerado indiano y pretende sumarlo a los mecanismos de configuración de la voluntad común. Más importante todavía: lo hace convocando a representantes americanos, como el canónigo José del Moral, diputado por México, y no duda al momento de amenazar al elemento europeo con la extensión de esta representatividad:

> Volvamos a la asamblea para señalar que no faltó en ella algún comentario favorable a los intereses americanos por boca peninsular. Francisco Amorós, del Consejo de Indias, proponía añadir dos diputados más a los veinte previstos para las Cortes por el artículo 84 del proyecto, para dar cabida a representantes de Yucatán y Cuzco, en atención a su situación y extensión. Consideraba que a fin de ligar las colonias más y más a la Metrópoli debía establecerse en la Sección del Consejo de Estado destinada a los negocios de Indias dos americanos elegidos por el Rey entre los representantes ante las Cortes que hubiesen hecho mayores servicios al reino.[4]

4 Martiré, Eduardo, *La Constitución de Bayona entre España y América* (Boletín Oficial del Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos y Debates, 101, Madrid, 2000), p. 71.

En el tercer proyecto de Constitución bayonesa, que fue presentado a la Asamblea el 20 de junio de 1808,

> se incorpora el artículo sugerido en el primer proyecto, que había desaparecido en el segundo, sobre los diputados de América: "Artículo 68. Los diputados de las Colonias tendrán voz y voto en las Cortes".[5]

También trajo consigo el nuevo proyecto la inclusión del Título X, con el que se garantizó la presencia constante, cerca del gobierno, de 20 diputados americanos distribuidos como sigue: 2 por cada uno de los virreinatos (Nueva España, Perú, Nuevo Reino de Granada, Buenos Aires), 2 en Filipinas y 1 en Cuba, Puerto Rico, Venezuela, Caracas, Quito, Chile, Guatemala, Guadalajara, Provincias Internas Occidentales de Nueva España y Provincias Orientales del mismo virreinato. Los representantes americanos durarían en su cargo ocho años y serían electos por los ayuntamientos designados en cada territorio por el virrey o capitán general correspondiente.[6] Como puede apreciarse, de acuerdo con la tónica imperial de la obra constitucional bonapartista, la representatividad no deja de poseer un fuerte tufo estamental a cuenta habida de que los ayuntamientos no podían considerarse en 1808 espacios de expresión del elemento democrático de Constitución mixta o moderada alguna.

En efecto, como explica Maurizio Fioravanti en *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*,[7] las sociedades del Antiguo Régimen parecen decantarse mayoritariamente por modelos mixtos o moderados de órdenes constitucionales, es decir, por mecanismos que integren el principio político monárquico (en las Españas, el rey y sus ministros), el aristocrático (las audiencias y los ayuntamientos no resultan un mal paradigma) y el democrático, ausente entre nosotros, salvo por lo que corresponde a las expresiones estamentales que ya han sido referidas.

---

5 *Ibidem*, p. 55. *Cfr.* Sanz Cid, Carlos, *La Constitución de Bayona. Labor de redacción y elementos que a ella fueron aportados, según los documentos que se guardan en los Archives Nationales de París y los Papeles reservados de la Biblioteca del Real Palacio de Madrid* (Editorial Reus, Madrid, 1922), p. 287.

6 En Martiré, *La Constitución...*, pp. 291-292.

7 Fioravanti, Maurizio, *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*, trad. Manuel Martínez Neira (Trotta, Madrid, 2001), en específico los capítulos I y II.

Por expresa determinación de Napoleón, los diputados de "cada reino y provincia" indianos, que estarían "constantemente cerca del Gobierno" para "promover sus intereses y ser sus representantes en las Cortes" (artículo 91) serían 22 en total (artículo 92), debiendo ser naturales de la provincia electora, propietarios de bienes raíces y nombrados por los ayuntamientos que al efecto determinaran los virreyes o capitanes generales en cada porción de territorio (artículo 93). Las figuras del imaginario regnícola, como virreyes, capitanes y ayuntamientos, se mantenían vivas: un poco como si el general vendimiario no tuviera interés en exportar a España y a sus Indias los logros individualistas de la Revolución francesa.

Con todo y la buena disposición bonapartista hacia las Américas, la Carta de Bayona dejaba en notable minoridad parlamentaria a la representación indiana: 22 diputados "cerca del gobierno de José I" por 40 que poseerían los reinos peninsulares. Por el momento, y a diferencia de lo que ocurriría cuando los legitimistas borbónicos establecieran una desproporción similar, los representantes americanos no protestaron. Tampoco fue causa de alzamientos en el margen occidental del Atlántico, acaso porque la dominación bonapartista sobre América no llegó a cristalizar. No descontemos, sin embargo, que los reinos de Indias quedaban satisfechos justo porque los representantes de las Américas serían forzosamente nacidos en las provincias y reinos correspondientes, del Nuevo México al Mar del Plata, con lo que se aseguraba la prevalencia de las aristocracias criollas.

Todo abonaba, en cualquier caso, a mantener la idea de la representatividad corporativa dentro de una monarquía que Napoleón no tenía intención de considerar bihemisférica, como muestra el hecho de que la Constitución bayonesa mantiene diferenciadas claramente a dos "coronas": la de España y la de Indias. Sabemos que el proyecto bonapartista contemplaba la idea de configurar un imperio latinoamericano y que no implicaba ni podía implicar el establecimiento de mecanismos electorales tendentes a dar voz al elemento democrático de los nuevos países. El corporativismo estamental, de signo regnícola, se hacía presente en el momento mismo de la fundación de nuestros estados.

En el caso de la España que resiste a Napoleón, el imaginario es semejante, pero las concreciones son diversas. Las juntas para la defensa del deseado rey Fernando VII se constituyen provincialmente aunque se asumen como "reinos", esto es, como unidades capacitadas para el

accionar político autónomo en nombre de una comunidad suprema y acéfala (recuérdese la ecuación "rey más reino igual a comunidad política"). En otras palabras, son los entendimientos regnícolas los que defienden a una comunidad que ha sido decapitada: justo lo que no se toleraría a los súbditos americanos de la Corona.

Si la lógica era corporativa y regnícola, el diseño electoral de la España fernandista debió responder a los mismos caracteres. No fue así: las juntas diseñaron ordenamientos provinciales para celebrar los comicios que conducirían a la integración de las constituyentes Cortes Generales y extraordinarias de la monarquía. La instrucción del 1 de enero de 1810 contempló la elección de 12 compromisarios para seleccionar a los electores de parroquia, llamados a su vez a designar a otros 12 compromisarios que nombrarían a los electores de partido, los cuales se reunirían en las provincias para elegir 3 personas entre las que se sorteaba el cargo de diputado a Cortes. Era un proceso que mezclaba el sistema aleatorio con el indirecto en varios grados.[8] El procurador resultante lo sería, con todo, de toda su provincia y no de alguna clase, estamento o corporación del reino.

Con la friolera de 76 artículos (del 27 al 103), la Constitución de Cádiz regulará los comicios de forma semejante: vecinos de parroquias que eligen a compromisarios, compromisarios que designan a electores, electores parroquiales que nombran a electores y electores de partido que seleccionan a diputados a Cortes por la provincia respectiva. Ahora, sin embargo, los electores se reúnen en sendas juntas que introducen el elemento territorial entre criterios supuestamente demográficos. Desaparece la apelación a la fortuna y se exige, para el caso de los electores de partido y los diputados, la obtención de una mayoría absoluta, previéndose la posibilidad de una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. La preeminencia de la idea provincial es notable en el hecho de exigir el nacimiento en la provincia o una residencia mínima de siete años en ella. Los gastos de los diputados, incluido el viaje desde Ultramar, corren por cuenta de la provincia, cuyo jefe político (esto es, el radicado en la capital a título "superior" y no el intendente) preside la correspondiente junta electoral provincial.

8 Sánchez González, Dolores del Mar, "Las juntas electorales de parroquia, partido y provincia", en José Antonio Escudero (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años* (Espasa/Fundación Rafael del Pino/Ayuntamiento de Cádiz, Madrid, 2011), tomo III, p. 17.

La Constitución también prevé elecciones para vocales a diputaciones de fomento local a las que llama provinciales. Estos vocales serían elegidos por los electores de partido "al otro día de haber elegido a los diputados de Cortes" (artículo 328). Mención especial merecen los ayuntamientos que a partir de entonces recibirán el calificativo de constitucionales y que ya no admitirán la forma de integración tradicional. De hecho, "los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos" (artículo 312).

Esa elección se desarrollaría todos los años en diciembre y en ella se reunirían "los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinado número de electores" (artículo 313). Los electores, a su vez, nombrarían en el mismo mes al alcalde, los regidores y el procurador síndico, que empezarían a ejercer su cargo el 1 de enero del año subsecuente (artículo 314).

Si las diputaciones provinciales resultaban una novedad tendencialmente disgregadora de los reinos, no debe despreciarse el potencial revolucionario de los ayuntamientos doceañistas. Dado que cada pueblo o lugar que "con su comarca" reuniera 1,000 almas debía elegir un ayuntamiento, muchas repúblicas de indios que en América habían designado a sus autoridades apelando a mecanismos tradicionales se veían ahora convertidas en municipios de planta hispánica y potencialmente gobernadas por integrantes de la república de españoles o por la incómodamente indefinida población mestiza. Un análisis apenas profundo permite hacerse cargo de que los ayuntamientos novohispanos (poco menos de 50 a principios del siglo XIX) crecieron exponencialmente merced al modelo electoral y orgánico de Cádiz.

Nos hemos ido muy lejos, hasta la explicación del modelo doceañista que aún nos ofrecerá sorpresas en lo relativo a la desigualdad ciudadana que experimentarían como amarga injusticia los americanos, sin profundizar en los esquemas electorales que, desde las primeras respuestas a la invasión napoleónica, habían dejado en claro que los reinos integrantes de la comunidad política hispánica no eran otros que los pertenecientes a la España peninsular. Volvamos, pues, cuatro años, para hacernos cargo de lo que François Xavier Guerra llamó "el bienio trascendental" (1808-1810), que dejó a los españoles de Ultramar severas lecciones en lo relativo a su estatus dentro de la monarquía y —peor

aún— a las maravillas que pueden obtenerse por medio de peripecias comiciales de variado signo.

En Aranjuez, el 25 de septiembre de 1808 (esto es, 10 días después del golpe de Estado europeo que acabó con la tentativa de autogobierno de la Nueva España y envió al virrey José de Iturrigaray, cargado de cadenas, a Cádiz), las juntas provinciales de defensa de los derechos de Fernando VII lograron conformar la Junta Central, integrada por dos representantes de cada una de ellas, que se asumían como legítimas representantes de la "nación". Sintomáticamente, el Reglamento sobre el Nuevo Gobierno, del 1 de enero de 1809, proclama que España se encuentra "dividida en tantos reinos cuantas eran sus provincias", es decir, que las comunidades políticas de la España europea eran supremas y debían ser representadas regnícolamente para poder mantener la independencia en medio de una guerra contra Francia que recibía, precisamente, ese apelativo.

"Cada provincia un reino". La expresión es sintomática en múltiples aspectos. Por solo tocar el tema propiamente electoral, habla bien a las claras de lo difícil que resultaba trascender el imaginario estamental: la comunidad política es suprema solo en la medida en que las articulaciones territoriales y corporativas pertenecen a reinos. Para el caso de la igualdad electoral entre las Américas y la España europea, la consideración resultará devastadora.

La Junta Central fue sustituida por una primera regencia, que, en nombre de Fernando VII, gobernaría a la España legitimista, manteniendo en notable disparidad a los reinos y las provincias indianas, lo cual tiempo después sería el agravio que el diputado guatemalteco a las Cortes de Cádiz, Antonio de Larrazábal, denunciara como factor generatriz de las revoluciones de Independencia americanas. El Consejo de Regencia mantuvo la convocatoria a Cortes que, *in extremis*, había alcanzado a emitir la Central incluyendo a diputados —pronto se sabría que serían constituyentes— por cada una de las europeas juntas provinciales de defensa, por cada provincia peninsular y por cada ciudad de las que poseían voto en las Cortes de Castilla desde tiempos inmemoriales.

En América, en cambio, el juntismo había sido proscrito prácticamente en sus albores, alegándose que nuestras provincias y reinos no habían sufrido invasión napoleónica alguna. Si a mediados de 1808 el licenciado Juan Francisco de Azcárate, regidor del ayuntamiento de la Ciudad de México, había exigido que el reino asumiera la soberanía

monárquica extraviada, debiendo el virrey Iturrigaray prestar homenaje al reino representado por sus corporaciones (la audiencia y el mismo ayuntamiento), parecía claro que era necesario convocar a una junta de "ciudades, villas y lugares" del reino de la Nueva España, presidida por su capital —*ergo* por su "cabeza"—, la cual, ante la acefalia de la monarquía, no podía ser otra que la misma ciudad. A ello se abocaron estudios tan importantes como los célebres del fraile peruano Melchor de Talamantes, que propiciaron reuniones preparatorias para las designaciones correspondientes de diputados en cada uno de los pocos ayuntamientos con los que contaba el inmenso territorio de la América septentrional.

El reino requería una representación cabal que pasaba por el reconocimiento de su compleja articulación territorial. Iturrigaray y los regidores criollos lo entendían bien, como también lo hacía el elemento peninsular que dominaba a la justicia audiencial y al comercio, muy consciente del potencial independentista que poseía la convocatoria a una junta de defensa estrictamente mexicana.

El no reconocimiento de la soberanía —fernandiana y nacional— que pretendían arrogarse las juntas de Sevilla y de Asturias en la Península provocó que con el golpe del 15 de septiembre de 1808 las autoridades novohispanas se olvidaran de convocar a elecciones para junta alguna, pues el virrey impuesto por los sediciosos, Pedro de Garibay, reconoció la pretensa soberanía sevillana y se plegó poco después a los designios de la Junta Central.

Se le negó a México, pues, como poco después se le negaría a Quito, la capacidad de articular una representación pluriprovincial capaz de recoger el ejercicio de la soberanía que vacaba. La situación era exactamente inversa a la peninsular, puesto que las juntas europeas se reconocían como supremas, y ello, dado el origen popular del estallido, implicó una soberanía difícil de ocultar y, sobre todo, intransmisible a los componentes no estrictamente nacionales de un entramado que dejaba de verse como una monarquía compuesta.[9] A las colonias o factorías americanas les correspondería una representación solo tangencial, minoritaria, concedida graciosamente y, en definitiva, ayuna de vasos comunicantes con el auténtico peso individual y

9 *Cfr.* Moreno Alonso, Manuel, *La Junta suprema de Sevilla* (Alfar, Sevilla, 2001), p. 105.

demográfico de distritos electorales cuya existencia, en realidad, no se quiere reconocer.

En la lucha contra Napoleón, arrostrar a las antiguas instituciones resultaba imperativo y las juntas provinciales se abocaron a provocar

> una colisión brutal que prácticamente acabó con (aquellas). Las audiencias, representantes en provincias del Consejo de Castilla y supremas instancias provinciales del gobierno, se plegarían después de los primeros incidentes a la voluntad de los nuevos organismos.[10]

Aunque el borbonismo se rebelaba, señalando que "no es la voz de la Nación el que en cada provincia se establezca una junta suprema de gobierno; esta voz clamaría por la destrucción de la Nación misma, destrozándola en pequeños gobiernos supremos",[11] fueron las juntas provinciales las que consiguieron imponerse en el Viejo Continente, situación harto distinta a la acaecida en América. Se entiende, sin embargo, a un lado y otro del Atlántico, que es la nación —no los reinos ni las provincias— la que se alzó contra los franceses. Se comprende por qué resultaba vital definir el esquema electoral: había que resolver lo antes posible quién estaría autorizado para pronunciar la voz de la nación española.

En esa definición se genera el gran artificio comicial que deja a las Indias fuera del criterio representativo paritario. Lo mismo la Junta Central que las sucesivas regencias, así como las cortes extraordinarias y ordinarias de la monarquía, acudieron a un sinfín de expedientes para evitar que el pie de igualdad en la representación de los reinos y las provincias americanos (no de sus ciudadanos, hay que volver a subrayar) se desenvolviera en el terreno de las realidades políticas. Incluso cuando fue posible realizarlas, los fernandistas y sus operadores en Indias anularon elecciones que no les resultaban favorables, y llegaron al extremo de declarar la pérdida de vigor de los preceptos constitucionales que les eran incómodos. Así ocurrió con Francisco Venegas y Félix Calleja en la Nueva España, para quienes la voz "liberal", acuñada para el constitucionalismo occidental en Cádiz, no pasaba por permitir generosamente que los nacionales "en uno y otro hemisferio" pudiesen votar y ser votados en paridad.

---

10 Artola Gallego, Miguel. *Los orígenes de la España contemporánea* (IEP, Madrid, 1975), I, p. 173.

11 En *idem*, I, p. 185, nota 27 *in fine*.

Aun en un imaginario semiliberal semejante al prevaleciente entre 1808 y 1814, el reino es la parte esencial de la comunidad política, la que brinda tronco y brazos estamentales a la cabeza regia. Removido el órgano capital, resultaba urgente proceder a su sustitución. Para ello es necesario acudir a la ficción (Ciudad de México como "cabeza", así sea interina) o a la consulta al cuerpo regnícola que sugería Melchor de Talamantes. En cualquier caso, el elemento democrático de toda constitución mixta o moderada tenía que aparecer en algún momento, pues no era suficiente la aristocracia peninsular (audiencia) ni tan siquiera la criolla (ayuntamiento) cuando, además, el rey se hallaba ausente y a su *alter ego*, el virrey, habría de limitarlo por medio de la protesta de hacer cumplir las leyes fundamentales del reino; precisamente, las del reino como elemento articulador.

Cuando esto se le negó al elemento americano de la monarquía, el imaginario nacionalista tendería a abrirse rutas que no podían sino pasar por la apelación al cuerpo comicial de la protociudadanía. Lo delicado se hallaba en que era necesario hacerlo con equidad y con miras paritarias, puesto que, aceptada la soberanía nacional, si las Américas comenzaban a ser consideradas colonias, se sentaban las bases para cuestionar la unicidad de la nación.

No se tomó conciencia del momento tan delicado que afectaba a la siempre cuestionada estructura pluralista de la monarquía. La Inquisición mexicana tachó de herética la doctrina de la soberanía popular que, a su parecer, sostenían los criollos de 1808; pésima perspectiva si se repara en que la concepción revolucionaria requería elecciones modernas no corporativas ni estamentales.

Como hemos visto, en 1808 el virrey Iturrigaray acarició la idea de solicitar procuradores a todos los ayuntamientos de la Nueva España con vistas a reunir un Congreso como el que pergeñó Talamantes. Tuvo incluso el ánimo suficiente para consultar a la Real Audiencia si los procuradores con voto en Cortes debían corresponder a todos los ayuntamientos o únicamente a aquellos que fuesen capitales de provincia o intendencia. Estaba por darse el gran salto electoral revolucionario y los oidores, en su mayoría europeos, recordaban el periplo que en unos cuantos meses de 1789 condujo a Francia desde los corporativos estados generales hasta la modernísima Asamblea Nacional. Audiencia y arzobispado dieron su aval al golpe encabezado por el comercio, que impuso en la silla virreinal al anciano Garibay, el cual reconoció la

supuesta soberanía de la junta provincial sevillana. Desde su designación hasta la llegada de Venegas en septiembre de 1810, pasando por el interinato del arzobispo Lizana y Beaumont, la Nueva España careció de una cabeza legítima.

Entre tanta declaración de hostilidad hacia las Américas, cuyos reinos y provincias no podrían contribuir al movimiento juntista en igualdad de condiciones y dignidades, e —incluso más relevante— sus integrantes individuales no pasarían de ser súbditos de segunda categoría, colonos más que nacionales de una monarquía bihemisférica, la importancia de elecciones efectivas quedaba de suyo desvirtuada. Acaso de allí provenga nuestra incurable gesticulación ritualística que se preocupa por cubrir, cada determinado tiempo, expedientes puramente formales en relación con comicios que todo mundo intuye adulterados y artificiosos.

La Junta Central —recordemos que en ella habían confluido todas las provinciales de la Península— invitó el 22 de enero de 1809 a todas "las autoridades españolas de América" a enviar representantes con miras a

> estrechar de un modo indisoluble los sagrados vínculos que unen unos y otros dominios, como asimismo corresponder a la heroica lealtad y patriotismo de que acaban de dar tan decisiva prueba (los reinos de Indias) en la coyuntura más crítica en que se ha visto hasta ahora Nación alguna.[12]

El único problema es que existían algunos "dominios" que eran más dominios que otros. La Junta Central solo convocó a un representante por cada reino americano, categoría que ni siquiera incluyó a todas las capitales de audiencia, pues pretirió a Guadalajara y a Quito. Interesa la forma que asumió el limitado proceso comicial. Cada uno de los virreinatos y de las capitanías generales "independientes" (no se especificó respecto de qué o de quién) designaría a un delegado a la Central mediante un complejo mecanismo encargado por partes iguales a los ayuntamientos y al azar. Las ciudades cabeza de

[12] *Real orden de convocatoria de los representantes americanos a la Suprema Junta Central Gubernativa de la Monarquía*, en Mariana Moranchel Pocaterra y Carmen Losa Contreras, *Instituciones político-administrativas de la América hispánica (1492-1810), Antología de textos* (Universidad Complutense, Madrid, 1999), II, p. 33.

cada "partido" virreinal (en este punto no vuelve a hablarse de capitanías) nombraban a tres "patricios" para dejar después que el alea determinara el nombre de uno de ellos, que sería enviado a la capital del reino (en nuestro caso, a México). De entre todos los nominados en aquellos curiosos colegios de compromisarios, el Real Acuerdo (esto es, el virrey en comunión con la audiencia) elegiría tres nombres para posteriormente sortear entre ellos la designación como "diputado de este reino y vocal de la Junta Central".[13] Como puede apreciarse, en todos los reinos de Ultramar se entendía que, a diferencia de lo que ocurría con las juntas europeas, "el hombre propone (en ternas) y Dios dispone (en sorteos)".

El gran total fue de escándalo: nueve indianos en una junta, la Central, que poseía dos representantes por cada una de las peninsulares juntas de provincia, esas que sí representaban auténticamente a los reinos integrantes de lo que François Xavier Guerra conceptualizó como nación española, esto es, "un conjunto de reinos, de comunidades políticas antiguas, con igual peso, aunque sea diferente el número de sus habitantes".[14] Nadie explicaba por qué razón los reinos europeos duplicaban la representación que en los hechos correspondía a sus contrapartes americanas.

En un contexto de anuncios cada vez más claros de guerra civil en las Américas, el argumento de que las tropas napoleónicas aún no cruzaban el océano resultaba claramente insuficiente. La redacción del decreto de la Junta Central ("que los vastos y preciosos dominios que España posee en las Indias no son propiamente colonias o factorías como las de las otras Naciones, sino una parte integrante de la Monarquía") resultaba redundante y reiterativa (las provincias y los reinos de Indias eran parte integrante de la monarquía desde tiempos de Moctezuma y Atahualpa), pero también falsaria, puesto que no se correspondía con las determinaciones electorales auténticas: 26 delegados europeos frente a 9 americanos, sin tomar en cuenta criterio alguno de peso demográfico o extensión territorial.

Así es que las partes integrantes eran en realidad colonias. Con todo, el rito electoral (que desde entonces se ha reproducido en nuestras repúblicas con una fascinación formalista y una puntualidad dignas de

---

13 *Idem*, p. 34.

14 Guerra, François Xavier, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas* (Mapfre, Colección Relaciones entre España y América, Madrid, 1992), p. 125.

mejor suerte) comenzaría a desarrollarse en esta orilla del Atlántico. Celebraron comicios 100 ciudades americanas para contribuir a designar a su delegado regnícola, quien, concluido el barroco procedimiento, recibía poderes e instrucciones corporativas por cada uno de los ayuntamientos que habían participado en su elección.

De esa forma, el tlaxcalteca Miguel de Lardizábal y Uribe,[15] vocal de la Central por la Nueva España, tendrá algo de diputado general, pero también algo —no poco— de procurador local: las ciudades novohispanas le exigen

> que sea tenida esta América, no como Colonia, sino como una parte muy esencial de la Monarquía de España; [que] sea considerada la Nueva España igualmente que la antigua, sin distinción alguna, siendo para ambas una misma Legislación, uno el honor, una la estimación y todo uno sin diferencia, del mismo modo que lo son todos los naturales de las provincias de España.[16]

"Un mismo honor y una misma estimación". En el imaginario regnícola del Antiguo Régimen no bastaba con una representación cualquiera, meramente nominal, sino que los aparatos corporativos requerían, todos, de una cierta efectividad. No fue casual que las ciudades de Quito y de La Paz, que eran sedes de audiencia y carecían de representación en la Junta Central, se alzaran en contra de la supuesta nación española antes de que 1809 concluyera. En Valladolid de Michoacán, ciudad capital de obispado, equidistante de las audiencias de Guadalajara y México, los criollos conspiraban con el muy vivo recuerdo de 1808 e incluso solicitaban a la parcialidad de naturales purépechas que se adhirieran a su movimiento. Solo una denuncia traicionera impediría la concreción del alzamiento.

Estamos en la Navidad de 1809. Siempre, según Guerra, "la evolución de los espíritus hacia una representación cada vez más amplia es irreversible". Sorprende, en consecuencia, la miopía de la Central al momento de convocar diputados a esas Cortes de la monarquía que terminarán siendo la asamblea constituyente de la nación interoceánica:

---

15 Hermano del célebre penalista, servil y posterior regente y ministro de Fernando VII, Miguel de Lardizábal fue el único novohispano retratado por Goya, lo que muestra su importancia durante el llamado Sexenio Absolutista.

16 Instrucciones de Guanajuato y de Valladolid de Michoacán. En Guerra, *Modernidad...*, p. 210.

> No sólo América y Filipinas elegirán sólo a treinta diputados, frente a más de doscientos cincuenta en la España peninsular, sino que esos diputados serán elegidos en América según el mismo reglamento utilizado para la elección a la Junta Central, cuando ya en la Península la mayoría de ellos lo serán por un sufragio muy amplio de todos los vecinos y en un número proporcional a la población: uno por 50.000 habitantes.[17]

Si bien es cierto que el absurdamente bajo número de 30 tenderá a matizarse y a extenderse, no puede caber duda de que, otra vez con Guerra, "esta desigualdad flagrante será una de las causas fundamentales del rechazo del recién formado Consejo de Regencia y de la constitución de juntas autónomas en América".[18]

De estamentos hemisféricos y elecciones indirectas

En lugar de abrir la representación al criterio individualista demográfico, en América se repetirá la visión corporativo-citadina que se había empleado para la elección de los vocales a la Junta Central. En virtud de ello es que, para Charles Berry, solo por exagerada extensión podemos llamar elección a la designación de los diputados indianos a las Cortes de Cádiz.[19]

La profesora Nettie Lee Benson creía que los diputados americanos a Cortes representaban a sus provincias y no a las ciudades ni a las juntas

---

17 Guerra, *Modernidad...*, p. 224. La ausencia de ayuntamientos en amplias zonas deshabitadas de la monarquía terminará por ser paliada a efectos de representatividad real. Así, el diputado por Nuevo México, Pedro Bautista Pino, fue designado por una junta de jueces e individuos distinguidos y aceptado en las Cortes en razón del "modo racional y prudente con que se suplió la falta de Ayuntamientos... [de] la inmensa distancia de aquel país... y [de] los sacrificios y patriotismo de D. Pedro Pino, que se ofreció a venir, aunque fuera peregrinando, a servir a su destino". *Diario de sesiones de las Cortes Generales y extraordinarias de la monarquía española* (*DS*), sesión del 3 de agosto de 1812, V, p. 3493.

18 Guerra, François Xavier, "Lógicas y ritmos de las revoluciones hispánicas", *Revoluciones hispánicas. Independencias americanas y liberalismo español*, François Xavier Guerra (dir.) (Cursos de Verano de El Escorial, Editorial Complutense, Madrid, 1994), p. 28.

19 Berry, Charles, "The election of the Mexican deputies to the Spanish Cortes, 1810-1822", *Mexico and the Spanish Cortes, 1810-1822. Eight essays*, Nettie Lee Benson (ed. e introd.) (Institute of Latin American Studies, The University of Texas, Austin, 1966), p. 14.

(que, como hemos visto, eran consideradas ilegales por el gobierno peninsular) ni a la población.[20] Marta Lorente, en cambio, sostiene con buenas razones que, a la hora de convocar a Cortes, la Central, con base en el principio de que las Indias no estaban habitadas, como la Península, por "almas susceptibles de ser contabilizadas", organizó la representación de América por ciudades, es decir, estamentaria y corporativamente. El dato permite explicar, en la materia, un par de siglos del devenir latinoamericano y sus siempre precarias y ralentizadas transiciones democráticas.[21]

Sea como fuere, los 30 diputados que originalmente representarían a las Américas se elegirían en los ayuntamientos "cabezas de partido". La expresión *partido* fue largamente discutida en la Asamblea, ya en tiempos constituyentes, y su extensión a localidades mucho más pequeñas que las provincias entendidas en un sentido intendencial permitió el agrandamiento de la bancada indiana, si bien los liberales de la Península se cuidaron muy bien de no perder la sobrada mayoría parlamentaria.

Conviene, antes de adentrarnos por completo en tácticas electorales semejantes que con el tiempo haríamos tan nuestras, reparar en la representación supletoria que se concedería a las Indias para el momento inaugural de las Cortes de Cádiz. Si bien se matizaba la estruendosa discriminación que había caracterizado a la Junta Central, el número de representantes de todo un continente tampoco resultaba razonable: 26 suplentes designados entre los americanos que habitaban Cádiz frente a 4 suplentes por cada una de las provincias peninsulares que se hallaban ocupadas por las tropas napoleónicas, que resultaban casi 100 diputados en el terreno de los hechos. No se aclaraba, adicionalmente, si los 26 suplentes americanos habrían de repartirse paritariamente entre todas las provincias y reinos occidentales o si, por ejemplo, podían ser oriundos de Venezuela, la Nueva Granada o el Río de la Plata. Hasta ahí llegaba el poco inconsciente desconocimiento de las realidades del orbe indiano.

---

20 Benson, Nettie Lee, "Introduction" en *idem*, pp. 3-4.

21 Lorente Sariñena, Marta, "América en Cádiz (1808-1812)", en Pedro Cruz *et al.*, *Los orígenes del constitucionalismo liberal en España e Iberoamérica* (Junta de Andalucía, Consejería de Cultura y Medio Ambiente, Sevilla, 1993), p. 42.

Poco antes, el Consejo de Regencia que sustituyó a la Junta Central tras la caída de Andalucía se integró por 5 regentes, 4 europeos y solo 1 americano (el ya mencionado Lardizábal), sin que nadie pareciera reparar en la ausencia de legitimidad democrático-representativa que se derivaba de semejante reducción. La nada paritaria regencia ejercería la potestad ejecutiva en nombre de Fernando VII y, aunque ratificaría la convocación a Cortes Generales, dado su carácter servil y absolutista entraría en continuos enfrentamientos con estas.

El Consejo de Regencia fue el órgano al que le negó obediencia prácticamente toda la América española del Sur. La ilegitimidad de origen representativo no es la única explicación a un fenómeno multifactorial, por supuesto, pero si las elecciones a la Central habían detenido los procesos independentistas, la nueva imposición de los fernandistas provocaría los alzamientos de 1810: Caracas, Buenos Aires, Santiago y Bogotá, por hablar solo de los más representativos. Al norte novohispano llegaría la insurrección dos años después de los sucesos de 1808 y solo ocho días antes de la instalación de las Cortes de Cádiz. El incendio hispanoamericano se presentó, en suma, no contra una Junta Central que mantenía ciertos matices de paridad, sino arrostrando a regencias y cortes designadas y elegidas haciendo caso omiso del pie de igualdad al que, según el libro XIV de la *Historia de la Revolución de Nueva España, antiguamente Anáhuac*, del padre Servando Teresa de Mier, obligaba la Constitución histórica de las Indias.

Si bien múltiples regiones americanas enviaban a diputados a las Cortes Generales e incluso convalidan la representación supletoria, América no parecía caber cabalmente en el proyecto de nación española que obsesionaba a los peninsulares. No se le permitió reunir juntas ni congresos en defensa de Fernando VII durante el aciago 1808, como no se le permitía ahora concurrir en paridad a determinar los destinos de una monarquía acéfala. La igualdad en el sentido moderno, siempre tan vinculada a los criterios de representación electoral efectiva, se negaba a los indianos una vez tras otra. La mesa para la expulsión de América estaba servida. Pero faltaban algunos detalles: si se quería conservar lo posible (que todavía podía ser el Perú, Guatemala, el Caribe e incluso la Nueva España), resultaba imprescindible equilibrar los esquemas representativos generando una nación de individuos repartidos entre "ambos hemisferios" y colocados en una paridad tal que la demográficamente poderosa América pudiese llegar a controlar el

gobierno constitucional de la monarquía española. Justo eso fue lo que nuestros primeros alquimistas electorales no iban a permitir por motivo alguno.

Reunidas al fin las Cortes Generales en la gaditana isla de León, el 24 de septiembre de 1810, el grupo americano —integrado abrumadoramente por diputados suplentes— se abocó a lograr la igualdad intercontinental en lo tocante a la representación comicial. Uno de los primeros propietarios, el camaleónico Antonio Joaquín Pérez Martínez, futuro obispo de Puebla de los Ángeles, sugería a las Cortes que sancionasen lo siguiente:

> En consecuencia del decreto de 15 de octubre último se declara: que la representación nacional de las provincias, ciudades, villas y lugares de América, sus islas y las Filipinas (por lo respectivo a sus naturales y originarios de ambos hemisferios, así españoles como indios y los hijos de ambas clases) debe ser en estas Cortes y las futuras la misma en el orden y forma, aunque respectiva en el número que tengan hoy y tengan en lo sucesivo las provincias, ciudades, villas y lugares de la Península e islas de la España europea, entre sus legítimos naturales: que en su virtud se circulen las respectivas órdenes a la América, para que proceda a la elección de diputados, según los reglamentos publicados para esta Península, rebajando de su número los propietarios ya nombrados por la Real Orden de 14 de febrero último, y entendiéndose desde luego que la falta de diputados que deben completar la representación no será impedimento para la deliberación de las actuales Cortes, ni obstará su legitimidad, valor y firmeza.[22]

La propuesta fue votada en contra. Fray Servando Teresa de Mier atribuiría el fracaso americano al mismo Pérez, a la sazón presidente de la Cámara, por haber cercenado la discusión justo en el momento en que los ultramarinos estaban por convencer a la mayoría europea.[23] No parece lógico, pero, como sea, la ansiada paridad no llegaría nunca al Congreso Constituyente por muchas elecciones que se siguieran

---

22 *DS*, sesión del 20 de enero de 1811, I, p. 510.

23 Mier, Servando Teresa de, *Historia de la Revolución de Nueva España, antiguamente Anáhuac o verdadero origen y causas de ella con la relación de sus progresos hasta el presente año de 1813*, edición facsimilar de la de Londres, 1813 (Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1980), t. II, p. 648, nota al pie.

realizando, sin solución de continuidad, a todo lo ancho del continente americano.

Ello se tradujo en una Constitución, la doceañista de Cádiz, sumamente tramposa desde el punto de vista electoral. Desde luego, la carta fundamental no podía traicionar sus propios postulados "de nación", esto es, sus estructuras individualistas contrarias al corporativismo. Así como las Cortes Constituyentes declararon abolidos los señoríos jurisdiccionales y el Santo Oficio de la Inquisición, se hallaban lógicamente obligadas a establecer un mecanismo electoral que asegurara la igualdad entre los españoles "de ambos hemisferios". He aquí el punto en el que la mayoría peninsular enfrentó su dilema determinante, dado que el control electoral de la nación desde sede europea parecía implicar la desmembración de la monarquía.

No quedaba más que sancionar la igualdad absoluta entre los componentes de la monarquía, cuando menos en el ámbito representativo, pero siempre podían generarse estrategias para rasurar el padrón ultramarino. Y así se hizo: el líder de la mayoría liberal peninsular, Agustín de Argüelles, al grito de "la nación es absolutamente libre para determinar quién o quiénes deben ser llamados a representarla", logró que la Comisión de Constitución propusiera al Pleno de la asamblea constituyente un juego muy perverso entre los artículos 22, 27, 28 y 29 de la carta magna.

No me gusta la exégesis normativa, y menos la simple glosa, pero luce en este caso indispensable para comprender las intenciones de la mayoría peninsular:

> Artículo 22.- A los españoles que por cualquier línea son habidos y reputados por originarios del África, les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos; en su consecuencia las Cortes concederán carta de ciudadano a los que hicieren servicios calificados a la Patria, o a los que se distingan por su talento, aplicación y conducta, con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio de padres ingenuos, de que estén casados con mujer ingenua, y avecindados en los dominios de las Españas, y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil con un capital propio.

Una cierta interpretación perversa del artículo 18 ("son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios") habría bastado para excluir de los derechos ciudadanos a los afroamericanos, como eran españoles,

atentos a los primeros artículos de la ley fundamental. Pero el artículo 22 quiso ser aún más específico en su enemiga hacia cualquier infición homogamética que pudiera derivarse de la descendencia de esclavos (*ingenuidad* significa no solo candor, sino haber sido generado sin mácula de esclavitud).

Más allá de lo difícil que puede ser vincular semejante modo de ver las cosas con un imaginario auténticamente liberal (y más si se piensa que la Gran Bretaña había proscrito para entonces la trata de esclavos, que la insurgencia novohispana había abolido la esclavitud y que lo propio había exigido infructuosamente a la asamblea de Cádiz el diputado mexicano José Miguel Guridi y Alcocer), resulta interesante analizar el precepto desde una perspectiva meramente estratégico-electoral, por cuanto la fracción parlamentaria de Ultramar no pareció indignarse con la exclusión que las castas afroamericanas sufrirían en lo tocante al ejercicio del voto pasivo o activo,[24] a menos, claro, que acreditasen suficiente "virtud y merecimiento" a juicio de aquellas xenofóbicas Cortes.

El problema llegó con los siguientes preceptos, que develaron la apenas simulada tentativa de *gerrymandering*. Las Cortes se concebían como "la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá" (artículo 28). ¡Y válganos la "forma en que se dijo"!: "Artículo 28.- La base para la representación nacional es la misma en ambos hemisferios".

La paridad, tan ansiada por los ultramarinos desde los tiempos de las juntas provinciales, pasando por la Central, los diversos consejos de regencia y la representación supletoria o propietaria a las Cortes, parecía haber llegado al fin. Sin embargo, en algo que anticipa nuestra ritualística pasión por las formas, lo real-material pasó de inmediato a desmentir la pomposa declaración y a provocar, aquí sí, el torbellino de reacciones americanas adversas:

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

[24] Artículo 23.- Sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley.

El artículo 21 se refería a aquellos "hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas que habiendo nacido en los dominios españoles no hayan salido nunca fuera sin licencia del gobierno". Al haberse excluido el pasaje relativo a los descendientes de africanos, se debía entender "extranjeros de raza blanca", aunque las Cortes Constituyentes no se concedieron el lujo de tamaña sinceridad. El hecho es que la ingente cantidad de afroamericanos que, en contraste con Europa, residían en las Indias hacía que la paridad interhemisférica fuese poco menos que un mito genial.

Acerca de las consecuencias que semejante regulación constitucional trajo consigo para la renovación de los alardes independentistas en la Nueva España se han explayado las principales voces de la historiografía reciente, y no parece esta la sede más propicia para volver al tema. Es lo electoral lo que nos interesa, puesto que es lo que determinaría la configuración estamental de nuestros comicios, como supieron captar de inmediato las principales voces parlamentarias americanas. Fue el mismo Guridi y Alcocer, tlaxcalteca como Lardizábal, el que exigió inútilmente congruencia a la Asamblea, pues consideraba que la existencia de "españoles no representados" generaba enormes disonancias constitucionales. Merced al precepto, las castas han quedado en una situación en que "ni son españoles, ni hombres, ni nada".[25] Según el *Discurso preliminar* —obra de Argüelles— con que la Comisión de Constitución presentó al Pleno el proyecto de ley suprema, la única base representativa era la población general, razón por la cual habían quedado excluidos los antiquísimos procuradores de ciudades y los brazos del reino. ¿Resultaba sostenible que quienes no fuesen ciudadanos no formasen parte de la población del lugar al que poblaban?

> ¿Cómo habían de estar obligados (los miembros de las castas), según establecen los artículos siguientes, a obedecer leyes y autoridades, contribuir según sus haberes, y defender y amar a la Patria, cuando ésta los tratare, *no como madre, sino como madrastra o como suegra*,§ excluyéndolos de ser representados?[26]

25 *DS*, sesión del 15 de septiembre de 1811, III, p. 1860.

§ Énfasis añadido.

26 *Ibidem*, III, pp. 1860-1861.

Para decirlo orwellianamente, quedaba claro que ciertos españoles serían constitucionalmente más españoles que otros. Al menos desde la sana óptica de un Estado constitucional y protodemocrático, la pertenencia a uno de los hemisferios (el europeo, por supuesto) generaría privilegios indebidos e incongruentes con el modelo de nación interoceánica que supuestamente nos estábamos otorgando. Larrazábal, el ya mencionado diputado por Guatemala, recordaría en el encendido debate que la causa de la insurrección independentista estuvo en la sustitución de la Junta Central por una regencia en la que no tuvieron cabida los reinos de América en cuanto tales. El nuevo fraude representativo resultaría fatal para la nación panhispánica.[27] El diputado por Coahuila y posterior padre del federalismo mexicano, José Miguel Ramos de Arizpe, estalló: el artículo 29 resultaba "degradante a la humanidad civilizada, opuesto a las bases principales de la Constitución... y muy ajeno a los principios de justicia" que de forma pretensa habían caracterizado al Congreso: "la base, Señor, para la *íntegra representación*[§] de la Nación, debe necesariamente tomarse del cúmulo total de los representados".[28] Para el costarricense Florencio del Castillo, de lo que se trataba, "si hemos de hablar con franqueza", era de estrechar la representación americana por medio de un fraudulento expediente de *gerrymandering*, como diciendo "la Península elegirá un representante por cada cincuenta mil habitantes y América uno por cada cien mil" o peor, supuesto que las castas resultaban mayoría en ciertas porciones de las Indias.[29] De un plumazo —y de un plumazo constitucional—, el padrón de las Américas quedaba rasurado en seis millones de almas.

Francisco López Lisperguer, uno de los diputados suplentes por el Río de la Plata, se atrevió a sostener sardónicamente lo que subyacía a la absurda discusión: que las Américas se hallaban constituidas por un pueblo soberano muy distinto al peninsular y que solo podrían permanecer unidas a él por medio de la garantía de una estricta igualdad. En lo relacionado con los orígenes étnicos, agregó que era necesario tener en cuenta que "por desgracia se propagó en España hasta casi el infinito

---

27 *Ibidem*, III, p. 1858.

§ Énfasis añadido.

28 *DS*, sesión del 14 de septiembre de 1811, III, pp. 1845-1846.

29 *Idem*, III, pp. 1847-1848.

la casta de mauritanos" en una ocupación que duró más de 700 años y que, por lo tanto, prácticamente todos los peninsulares, como eran originarios del África, tendrían que quedar excluidos del censo.[30] El padre Mier retomaría el argumento poco después en su *Historia*:

> Siendo todos los españoles originarios de África por los celtas, iberos, cartagineses y moros, no serán ciudadanos; no lo serán los canarios ni los nacidos en Ceuta, Peñón, Alhucema y Melilla, pues son naturales de África. Sí lo son: se habla de originarios que no deben estar enteramente blancos, aunque lo estén por ser hijos de españoles, pues allá cosa de tres siglos les cayó alguna gota de sangre nigricante. Pues, Señor, no lo serán los gitanos, poco menos atezados que los negros y originarios de África. Sí lo son: lo que se quiere decir es que esta gota de sangre haya sido de unos hombres que habiendo ido nosotros a cazarlos y robarlos en África, les hicimos la injusticia de hacerlos esclavos. [No nos hagamos ilusiones, prosigue fray Servando. El mecanismo para la trampa electoral] se dirige a las castas de América.[31]

Los mecanismos para el control del devenir de las revoluciones hispánicas no se molestarían en hacer demasiadas concesiones ni al pudor, ni a la sensatez ni a la verdad histórica.

Conclusiones

Visto sin apasionamientos, semejante corporativismo provocó que los diputados, pretensos representantes en pie de igualdad de una misma "nación", cargaran con el estigma (o con el privilegio) de la pertenencia a un moderno y enorme estamento: el hemisferio, cualquiera de los dos en los que se dividiría la revolucionada monarquía. Las elecciones mexicanas fueron marcadas por este sino desde un principio. Hallamos el mecanismo en las elecciones indirectas reguladas lo mismo por la Constitución de 1814 que por las del México independiente, sin que las consignas federalistas (1824, 1857) o centralistas (1836, 1843) influyeran mayormente por la decantación en sentido diverso, como ha probado

30 *DS*, sesión del 15 de septiembre de 1811, III, p. 1857.

31 Mier, *Historia...*, II, pp. 736-737 (662-663).

con largueza Catherine Andrews.[32] Nuestros presidentes, legisladores, gobernadores e incluso jueces y fiscales fueron designados por medio de mecanismos que privilegiaban decisiones cupulares (*partidistas* sería un anacrónico eufemismo) y suscitaban quejas entre el grupo liberal moderado al que pertenecía Mariano Otero.

El proyecto que logró la consumación de la Independencia de México, que es el trigarante del eje Iguala-Córdoba capitaneado por Agustín de Iturbide en 1821, protestó una y otra vez que la Constitución de Cádiz tal cual estaba escrita resultaba inaplicable a las circunstancias propias y específicas de la América septentrional (la marcada presencia de castas no era la menor entre ellas, pero tampoco la única). Ya como regente del reino, Iturbide propuso a la Junta Nacional Gubernativa[33] un mecanismo de elección corporativa para designar a los integrantes del primer Congreso Constituyente del Imperio mexicano. Con todo lo iliberal que la idea pueda parecernos, poseía la ventaja de no simular un ámbito igualitario de ejercicio de las libertades políticas y de no ser vergonzante, sino abiertamente estamental y regnícola.

El 31 de octubre de 1821, unos cuantos días después de la llamada consumación de la Independencia, se trató en la Junta el tema de la convocatoria a las Cortes Constituyentes del nuevo Imperio. El vocal Juan Bautista Raz y Guzmán cuestionó si debía o no respetarse lo que señalaba en cuanto a ello la Constitución de Cádiz, ley vigente para el Imperio, pero no enteramente en tal punto, de conformidad con lo que al respecto indicaban tanto el Plan de Iguala como los Tratados de Córdoba.[34] Aduciendo la espinosa cuestión de las castas, Azcárate, aquel

---

32 En múltiples trabajos que, entre otras cosas, han mostrado la identidad del mecanismo indirecto previsto por las Bases Orgánicas de 1843 con la Constitución liberal de 1857, supuesta némesis de aquella, dejando claro que el asunto aquí tratado no es cuestión de enfrentamientos ideológicos, sino de diseños constitucionales. *Cfr.* Andrews, Catherine, *De Cádiz a Querétaro. Historiografía y bibliografía del constitucionalismo mexicano* (FCE/CIE, México, 2017) y Andrews, Catherine, "El legado de las siete leyes: una reevaluación de las aportaciones del constitucionalismo centralista a la historia constitucional mexicana", *Historia Mexicana*, LXVIII, 4 (México, 2019), pp. 1539-1591.

33 Este órgano "supremo" terminó por declararse soberano y enfrentarse a Iturbide. *Cfr.* Calvillo, Manuel, *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*, 2.ª ed. (El Colegio de México/El Colegio de San Luis, México, 2003), p. 237.

34 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824). Diario de sesiones de la soberana junta provisional gubernativa del Imperio mexicano, instalada según previenen el Plan de Iguala y tratados de la villa de Córdoba*, introd. y notas de José Barragán (UNAM, México, 1980), p. 68.

héroe de las jornadas veraniegas del año ocho en Ciudad de México, afirmó el 2 de noviembre que "era indispensable para la próxima convocatoria separarse en mucha parte de la Constitución española".[35]

Como presidente de la regencia, Iturbide presentó a la Junta un proyecto de convocatoria a Cortes. A propuesta del canónigo Matías de Monteagudo, rector de la Universidad de México, una comisión habría de examinarlo. Iturbide se encargó de nombrar a los comisionados para tal labor, atendiendo a criterios estamentales: el marqués de Rayas por los mineros, Almanza por los comerciantes, Azcárate por los literatos, Rus por las audiencias y Gama por el tercer estado.

El 10 de noviembre se dictaminó que las Cortes se reunirían por clases, divididas en dos salas "por sorteo en cada una de las respectivas clases" o estamentos, según debe entenderse. Nuestro ya conocido Guridi y Alcocer, en calidad de presidente de la Junta, se congratuló "por la armonía y concordia de la Soberana Junta con la Regencia y felicidad con que se terminó un asunto de tanta importancia". Acto seguido hicieron lo propio Iturbide y el regente Antonio Joaquín Pérez, quien "no pudo menos que prorrumpir en elogios de todos y cada uno de los señores vocales que así sancionaron el edificio social del Imperio".[36] Se equivocaba nuestro camaleón gaditano.

El peso doceañista resultó evidente en la convocatoria definitiva: las Cortes del Imperio no se reunirían por clases, sino con criterios distritales y provinciales. Tampoco poseerían el Senado que la regencia de Iturbide y Pérez veía como indispensable; las Cortes mexicanas serían unicamerales[37] y soberanas, como se lo harían sentir a Iturbide incluso en el momento de elegirlo emperador.[38] Su corporativismo no sería confeso ni abierto: tendría que hallarse en el modelo indirecto de los mecanismos electorales que permitió, incluso, que miembros del clero regular como fray Servando Teresa de Mier accedieran al Congreso en franca violación a la Constitución de Cádiz (artículo 91).

En resumen, podemos decir que la mayoría borbonista en la soberana Junta quería convocar al Congreso de conformidad con el

35 *Idem*, p. 71.

36 *Idem*, pp. 87-88.

37 *Idem*, p. 262.

38 Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional* (IIJ-UNAM, México, 2007), pp. 16-18.

sistema gaditano: una sola cámara y elección indirecta por tres grados: parroquia, partido y provincia. La regencia presentó por su parte un proyecto bicameral, con una Cámara Alta, representante del clero, el ejército, las diputaciones provinciales y las ciudades, y una Baja, con representación directa de los ciudadanos. Iturbide presentó una propuesta alterna: bicameral, con elección directa por clases (ejército, letrados, clérigos, comerciantes, labradores, etcétera) para ambas cámaras. La Junta resolvió que debía convocarse a una elección indirecta, por clases, para un Congreso dividido en dos cámaras iguales. Ninguna de sus condiciones se cumplió, salvo la relativa a la designación indirecta de los diputados a las Cortes Constituyentes del Imperio que se reunieron en México en la alborada de 1822.[39]

Disuelto el Congreso por Iturbide, tal como ha afirmado Jaime del Arenal respecto al Proyecto de Constitución del Imperio Mejicano que Presenta a la Junta Nacional Instituyente la Comisión Encargada de su Formación, descubierto y comentado por él mismo, "el controvertido y necesario tema de las elecciones" fue tratado en el título 2 del propio y frustrado proyecto como un "asunto de la mayor importancia, dado los inmediatos y conflictivos antecedentes con ocasión de la convocatoria para las elecciones de los diputados al primer Congreso". Iturbide buscaba

> elegir a los diputados de un nuevo Congreso constituyente sobre bases distintas a las utilizadas anteriormente. La comisión responsable del Proyecto, sin embargo, continuó el modelo gaditano de elecciones indirectas en tres niveles: parroquias, partidos y provincias que asimismo había adoptado el Decreto Constitucional insurgente de 1814. En el Proyecto, el sistema electoral aparece como una forma simplificada del adoptado en ambos documentos, si bien extendió este sistema a las elecciones para senadores, ayuntamientos y diputaciones provinciales que el Decreto no previó. Y si éste fijó en 18 años el límite inferior para votar el Proyecto lo estableció en 25 años, excepto —en ambos— si los votantes fuesen casados.[40]

[39] El 24 de febrero de 1822, para ser más precisos, al cumplirse un año de la datación del Plan de Iguala. *Cfr.* Robertson, William Spence, *Iturbide de México*, trad. Rafael Estrada Sámano (FCE, México, 2012), p. 240.

[40] Arenal Fenochio, Jaime del, *Un imperio constitucional: el inédito proyecto de Constitución del Imperio mexicano de la Junta Nacional Instituyente (marzo de 1823)*, tesis doctoral (Universidad Panamericana/Facultad de Derecho, México, 2020), pp. 287-288.

Como puede observarse, la idea iturbidiana de la representación por clases no hallaba más concreción que la muy diluida —en cuanto que corporativa— de los colegios electorales distribuidos entre parroquias, partidos y provincias.

Ya en tiempos republicanos, el sufragio censitario de 1836 y 1843[41] también nos vino de Cádiz, pues una disposición poco conocida y menos citada (el artículo 25, fracción VI, de la Constitución de 1812) disponía que "desde el año de 1830 deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos ciudadanos", que se perdían (fracción III) "por el estado de sirviente doméstico", "por no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido" (fracción IV) o por una de las vigentes vergüenzas de nuestro contradictorio constitucionalismo (fracción V): "por hallarse procesado criminalmente". Si a ello le sumamos el complicado proceso de elección en sucesivas juntas de parroquia, partido y provincia (artículos 34 a 103 de la Constitución de Cádiz), con todo el corporativismo implicado en el intríngulis, además de la exigencia de nacimiento o vecindad de siete años o más en la provincia a la que se aspiraba a representar en las Cortes (artículo 91) y la obligación, para

41 El proyecto de la Junta Instituyente descubierto por el profesor Del Arenal también nos arroja antecedentes interesantes a este efecto: "artículo 27. Son incapaces de voto activo y pasivo en las elecciones, primero: los fatuos y dementes. Segundo: los que las leyes reputan sin voluntad propia, como los sirvientes domésticos y los de las haciendas que solo viven de su jornal. Tercero: los que no tienen de que subsistir, o subsisten desarregladamente, como los vagos, los ociosos, los pródigos y los jugadores de profesión, aun de juegos permitidos. Quarto: los ebrios consuetudinarios. Quinto: los declarados díscolos conforme a la ley. Sexto: los que no hayan reconocido y jurado el actual sistema de independencia y gobierno del Ymperio. Séptimo: los que hagan la guerra o de otro modo atenten contra la patria. Octavo: los que, sin licencia del Gobierno hayan estado ausentes del territorio del Ymperio por más de quatro años; o sin el mismo requisito aceptado empleo, pensión o condecoración del extranjero. Nono: los padres de familia que abandonen sus hijos, exepto el caso de exheredación legítima, y los maridos que sin causa también legítima se separen de sus mugeres. Décimo: los hijos que abandonen a sus padres en la miseria. Undécimo: los que hayan vendido su voto, o comprado el ajeno en las elecciones, y no estén reavilitados. Duodécimo: los que hayan sufrido pena infamatoria sin haver obtenido igual reavilitación. Décimo tercio: los que tengan causa criminal havierta por delito á que corresponda pena corporal, mientras no sean absueltos. Décimo quarto: los deudores fallidos que no lo sean por incendio, naufragio, u otro caso fortuito bien justificado. Décimo quinto: los deudores de plazo cumplido a los caudales públicos, mientras no cubran su responsabilidad, y los removidos de su manejo por mala versación. Décimo sexto: Últimamente, desde el año de mil ochocientos quarenta en adelante no entrarán de nuevo a sufragar los que no supieren escribir. Art. 28. Para gozar de sufragio en las segundas Juntas Parroquiales se requiere lo mismo que en la anteriores, y además: Primero: ser natural del territorio del Ymperio con residencia y vecindad de dos años en el distrito del Ayuntamiento que hace la elección, o extranjero domiciliado en el mismo según ley con residencia de quatro años. Segundo: tener en raíces una propiedad de valor de quinientos pesos, o en su lugar una ocupación o industria que produzca trecientos anuales". *Idem*, pp. 210-211.

el mismo caso de diputados a Cortes, de "tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios" (artículo 92), comprenderemos lo matizado que se halló el sufragio individual y universal a lo largo de todo el siglo XIX.

Más importante aún para lo que hemos procurado mostrar en este ensayo: la manía que inficiona nuestros aparatos institucionales, consistente en creer que la nación, el pueblo, la historia, la dialéctica o la revolución (o lo que se quiera, siempre con énfasis en su pretendida sustancia) es capaz de determinar lo que conviene al país en términos representativos aun en contra de la lógica matemática y demográfica más elemental, nos viene de nuestro nacimiento como Estado constitucional. Las migajas concedidas a América desde 1808, pasando por la retórica en 1810 y por la descarada trampa normativa de 1812, son una constante en nuestro tratamiento a la oposición política, que no se matizó ni siquiera con la individualista ley electoral de 1911 ni con los mecanismos electorales directos de la Constitución de 1917. Para muestra, tres botones: los diputados de partido introducidos en 1964, los diputados plurinominales derivados de la reforma Reyes Heroles (1977) y la hibridez de nuestros mecanismos de coalición precongresional que llevó a las cuestionadas asignaciones de mayorías parlamentarias en las legislaturas de 2015 y 2018.[42]

A los mexicanos no nos ha preocupado demasiado la asignación precisa de representantes al Congreso de la Unión porque, visto que la nación sabe con precisión lo que le conviene y la oposición ha de conformarse con su tangencial participación en la formación de la voluntad congresional, ¿qué más da que, a la hora de asignar curules, se nos olviden cinco o seis millones de almas inficionadas por el nefando pecado de la esclavitud? El periodo de 1808 a 2021: mal comienza la semana para quien ahorcan en lunes.

---

42 Medina Mora Pérez, Nicolás, "Fabricando mayorías", *Nexos*, 521 (México, mayo, 2021), pp. 25-33, si bien no se hace referencia a los diputados "de partido" que se eligieron por primera vez para la legislatura de 1964-1967 y que prueban con suficiencia, desde su propia denominación, cómo el imaginario estamental se ha resistido a la desaparición. Por medio de ese mecanismo, trasmutado en la representación proporcional de 1977, el partido oficial se aseguró, como los liberales peninsulares de 1812, una más que cómoda mayoría para las siguientes tres décadas.

El pecado original de nuestra democracia

José Manuel Villalpando César

Los autores de nuestra primera Constitución como nación independiente, la de 1824, querían que México fuese como Estados Unidos de América, país al que admiraban por encima de todas las cosas. No solo nos impusieron como nombre oficial uno similar al de su modelo —Estados Unidos Mexicanos—, sino que copiaron de ellos algunas de sus instituciones políticas creyendo, quizá de buena fe, que bastaba implantarlas entre los mexicanos para que produjeran los buenos frutos que allá, en el vecino país del norte, habían producido.

Los diputados confesaron su afán por ser como los estadounidenses al advertir al pueblo mexicano que solo si se aceptaban los principios que regían la conducta cívica de Estados Unidos de América y se aplicaban sus modos y métodos de organización política, estaríamos en aptitud de aspirar "al nivel de la República feliz de nuestros vecinos del norte", en donde existía "un pueblo dócil a la voz del deber y un modelo que imitar en la República floreciente", que ya eran para entonces aquel país.

Así, la Constitución de 1824 introdujo, por ejemplo, como forma de Estado a la Federación, concepto extraño para nosotros, pero que en Norteamérica había permitido unir a las diversas e independientes colonias inglesas que dieron lugar a Estados Unidos de América. Aquí, como es sabido, la Federación provocó una doble reacción: por una parte, desunió lo que antes de la Independencia estaba más o menos unido por el régimen virreinal y, por otra, convirtió el concepto en una simple palabra sin contenido real. Los estados, llamados libres y soberanos, de hecho, siguieron —y siguen— dependientes del gobierno federal, del

cual reciben por lo menos financiamiento cuando no órdenes directas, pasando por la secular costumbre de que sus gobernantes se designan en la capital de la república, aunque se "elijan" por votación en cada uno de ellos.

Aceptemos que, probablemente, los diputados del Congreso Constituyente de 1824 eran unos idealistas, que veían con sincera admiración el progreso de Estados Unidos de América, lo cual los motivó a imitarlos; sin embargo, al parecer fueron bastante torpes para hacerlo. Uno de ellos, Lorenzo de Zavala, quien presidió las sesiones finales del Congreso y fue el autor del preámbulo de la Constitución en el que constaba la voluntad de querer ser como los estadounidenses, confesó que los señores diputados tenían "como manual la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción". De este modo, por voz de uno de ellos, puede comprobarse que nuestros diputados no se esforzaron en pensar soluciones originales, sino que se conformaron con la cómoda labor de transcribir y aprobar lo que leían en su "manual" mal traducido.

Pero esa no es la única torpeza que puede achacárseles. Hay una más, y más grave aún, que fue la fuente de las desgracias que padecimos en los primeros años de vida independiente y republicana de México. Esa "mala traducción" de la Constitución estadounidense era, además, obsoleta. Hacía ya 20 años que en Estados Unidos de América había sido reformada en un punto, esencial para la existencia y la tranquilidad política, al haberse demostrado allá su equivocado planteamiento. Resulta paradójica la inocencia de nuestros diputados de entonces: lo que tuvo éxito en Estados Unidos de América no prosperó aquí; en cambio, lo que en ese país se comprobó que era inoperante y fatal tuvo consecuencias catastróficas en el nuestro. Ellos rectificaron a tiempo y enmendaron su norma fundamental, pero nuestros constituyentes no se dieron cuenta de que en el vecino país ya la habían corregido, y por ello, por haber copiado literalmente su texto en la versión original, sufrimos las terribles secuelas. Y eso, a pesar de que Estados Unidos de América reformaron su carta magna en 1804 y que la Constitución mexicana es de 1824.

El asunto medular fue la elección del presidente de la república. En pocas y sencillas palabras, los constituyentes de 1824 dispusieron que dicho presidente fuera elegido por las legislaturas estatales. Por supuesto, estamos hablando de una variante del voto

indirecto: el pueblo elige a sus diputados y estos, ya reunidos en las legislaturas de cada estado, votan por quien ocupará la titularidad del Poder Ejecutivo de la Federación. Pero esto no es todo: en la norma constitucional se dispuso que quien obtuviera el mayor número de votos de las legislaturas sería el presidente y —esto es lo más terrible— quien alcanzara el segundo lugar en la votación sería el vicepresidente, es decir, el derrotado, el gran perdedor de la elección. Para colmo: si hubiera empate, sería el Congreso de la Unión el que resolvería la cuestión designando a uno de los competidores empatados.

Las consecuencias de esa ligereza en materia constitucional saltan a la vista. En un pueblo como el mexicano, donde las ambiciones personales de poder son en realidad el verdadero estímulo de la actividad política, los vicepresidentes se transformaron en los principales interesados en el fracaso del presidente, cuando no en el centro de las intrigas y conspiraciones para derrocarlo y ocupar su lugar. Antes de que eso sucediera, en Estados Unidos de América reformaron su Constitución —George Washington entendió el problema cuando exclamaba: "ahí va el vicepresidente, pensando solo en la salud del presidente"—; en cambio, nosotros dejamos que corrieran el desorden, la inseguridad, el descrédito y hasta la sangre.

El mismo Lorenzo de Zavala confesaría años después el tremendo error cometido por él y por sus compañeros diputados: "uno de los grandes defectos que tiene la Constitución mexicana" es la manera como se elige al presidente y al vicepresidente, comentaría con tristeza, porque

> poniendo las elecciones en el arbitrio de las legislaturas, es casi imposible conseguir que la elección no sea el resultado de las maniobras del poder que, en México donde el espíritu público es casi nulo, obra eficazmente sobre un corto número de diputados de los estados.

Por ello, indudablemente el resultado de las elecciones presidenciales bajo la vigencia de esa norma suprema sería "no el resultado del equilibrio de los intereses sociales, sino de las clases privilegiadas". Zavala estaba quizá arrepentido: al comparar la civilidad con la que se comportaban autoridades y ciudadanos de los habitantes de Estados Unidos de América en las elecciones presidenciales, con la que habían demostrado patéticamente en nuestro país tanto las autoridades como la población, se preguntaba, dolido,

> ¿qué puede esperarse entre los mexicanos, en donde la mitad de la población vive en la indigencia, y la tercera parte espera recibir del candidato a la presidencia empleos o comisiones para su manutención; en donde los hábitos de la esclavitud hacen, de ellos victoriosos opresores, y de los vencidos, rebeldes?; [en donde, resume, no importan los principios políticos, sino] la ambición y la venganza.

Los diputados constituyentes de 1824 no percibieron esa posibilidad de anarquía que marcaría los siguientes 12 años de la historia nacional, hasta que la carta magna de 1824 fue derogada. Por el contrario, tan preocupados estaban por otros asuntos de menor monto, aunque seguramente trascendentales para ellos, como las participaciones de los estados en los impuestos federales, que dejaron pasar y aprobaron, ¡sin discusión!, el proyecto de Constitución en el que se establecía esta criminal manera de designar al presidente de la república. En efecto, durante las sesiones de los días 17 y 19 de julio de ese mismo año, al Congreso le fue sometido para su discusión el texto de los artículos que hacían referencia al Poder Ejecutivo. Un solo diputado habló, pero para preguntar qué pasaría si tanto el presidente como el vicepresidente estuvieran ausentes, a lo cual se le respondió que sería remota esa posibilidad, pero se prevería mediante otros mecanismos de sustitución. Y nada más. Nadie objetó la institución del vicepresidente que sería ocupada por el perdedor de las elecciones; más bien, nadie se dio cuenta de la bomba de tiempo que ellos mismos estaban activando al aprobar, sin discutirlo ni pensarlo, el texto que la comisión encargada de redactar la Constitución les estaba proponiendo.

Y, en efecto, todo fue cuestión de tiempo: a la primera elección presidencial realizada en ese mismo año concurrieron varios candidatos. Uno de ellos, Manuel Gómez Pedraza, fue inhabilitado por estar bajo proceso militar. Los restantes compitieron por el voto de los estados de la Federación —en aquel tiempo no existía la votación popular directa— y resultó ganador, con el mayor número de sufragios, el general Guadalupe Victoria, quien fue proclamado como el indiscutible vencedor del proceso electoral y, por consiguiente, aclamado como presidente de la república, como el primer presidente de México, y tomó posesión de su alto encargo el 10 de octubre de 1824.

Cuadro 1. Elección presidencial de 1824

Candidato	Votos electorales obtenidos
Guadalupe Victoria	9
Nicolás Bravo	6
Vicente Guerrero	3
Miguel Barragán	1
Valentín Gómez Farías	1
Pablo de la Llave	1
Antonio Medina	1
Manuel Gómez Pedraza	1 (invalidado)
Miguel Domínguez	1

De los restantes candidatos, a quien tenía la mayor cantidad de votos, es decir, a quien ocupara el segundo lugar en cantidad de votos electorales de las legislaturas, el Congreso debía designarlo vicepresidente del recién elegido presidente. Por ello, Nicolás Bravo, el héroe de la Independencia, subalterno de José María Morelos, fue quien ocupó ese cargo. Por supuesto, pertenecía a un partido contrario al del presidente; este último era apoyado por las facciones federalistas y liberales de corte moderado del rito masón de York, mientras que Bravo lo era por los antiguos centralistas, iturbidistas, hombres de tintes conservadores y masones del rito escocés. Hay que decir que a Guerrero, por su parte, lo había apoyado el ala más radical de los liberales yorkinos.

Naturalmente, por pertenecer a partidos contrarios, Bravo era enemigo de las políticas públicas seguidas por Guadalupe Victoria. El sentimiento de animadversión entre ambos era patente. No existía ningún tipo de colaboración entre ellos y, antes bien, se sabe que Victoria jamás intentó dialogar con Bravo, mucho menos lo hizo partícipe de sus planes, ni lo invitó a las reuniones del consejo de ministros ni tampoco le otorgó comisión alguna, ni política ni militar. Por su parte, Nicolás Bravo, relegado del centro del poder —pues no lo tenía en virtud de que la Constitución no le otorgaba ni una pizca de facultades al vicepresidente—, se dedicó a conspirar en contra de Victoria, hasta que, aprovechando las circunstancias políticas y estando seguramente harto

de su deslucido papel de vicepresidente, decidió rebelarse en contra del gobierno y encabezó un movimiento armado.

México dio entonces al mundo el triste espectáculo de verse envuelto en una guerra civil promovida por quien debía sustituir al presidente en sus ausencias, es decir, por el segundo personaje de la república, quien, faltando a toda ética y a todo civismo, decidió deponer al titular del Poder Ejecutivo para sentarse él mismo en la silla presidencial, la cual, seguramente pensó, quedaría vacante y le correspondería por derecho una vez que hubiese expulsado de ella a Guadalupe Victoria.

A finales de 1827 se sublevó en Otumba el teniente coronel José María Montaño, exigiendo al gobierno de la república la supresión de las sociedades secretas, el exacto cumplimiento de la Constitución, el cambio de ministerio y la expulsión del embajador de Estados Unidos de América, Joel R. Poinsett, a quien se señalaba de inmiscuirse en los asuntos mexicanos. Por supuesto, se acusaba también al presidente Guadalupe Victoria de obrar de acuerdo con las instrucciones que le daba el diplomático estadounidense. Una vez iniciado el movimiento militar en contra del gobierno, secretamente salió de la ciudad de México el vicepresidente Nicolás Bravo y a los pocos días apareció al frente de él, como comandante en jefe. La intención era clara: obligaría al gobierno a cambiar de política y, si era preciso, a cambiar de presidente, lo cual era lógico que sucediera si se cambiaba de política.

Sin embargo, la buena suerte estaba esta vez del lado de Guadalupe Victoria. Como pudo, logró reunir a un pequeño ejército que fue puesto al mando del general Vicente Guerrero, quien fue enviado a sofocar la revuelta de Bravo. Un par de acciones militares bastaron para que Guerrero diera cuenta de las tropas de Bravo, el cual fue hecho prisionero y trasladado a la capital. Allí, a pesar de que los yorkinos y los liberales pedían a gritos su cabeza, acusándolo —y con razón— de traición a la patria, Victoria se contentó con enviar a Bravo al extranjero, en calidad de desterrado, a la ciudad de Guayaquil, en el Ecuador.

Vicente Guerrero, al derrotar a Nicolás Bravo, vio ante sí abierta la puerta de la presidencia de la república, pues había eliminado a su competidor más importante —recuérdese que ambos habían sido los candidatos perdedores de la contienda anterior—. Cautelosamente, Guerrero decidió esperar a la inminente elección presidencial y evitó, así, cometer el mismo error de Bravo, quien por su precipitación

había perdido no solo la vicepresidencia, sino también la posibilidad de competir en los siguientes procesos electorales.

Pero el presidente Guadalupe Victoria adivinó las intenciones de Vicente Guerrero. A pesar de que le debía su supervivencia, al haberlo librado de Bravo, no por eso le dejaría la presidencia de la república. Victoria y Guerrero tenían dificultades entre sí desde muchos años antes, desde la época en que ambos, a la muerte de Morelos, se convirtieron en los más importantes caudillos de la insurgencia, el primero refugiado en la sierra de Veracruz y el segundo, en las montañas del sur. Se habían negado mutuamente apoyo durante esas campañas, creyendo los dos que cada uno era el heredero de Morelos y que por lo tanto el mando superior le correspondía. Finalmente, Victoria, acosado por los realistas, tuvo que esconderse y Guerrero, al seguir combatiendo, fue investido del mando supremo por la Junta de la Jaujilla, último reducto del famoso Congreso de Anáhuac. Los dos sobrevivieron a la guerra de Independencia, pero Victoria tenía a su favor que no había reconocido a Iturbide y era, por consiguiente, considerado un auténtico republicano. Guerrero, por su parte, había pactado con el "libertador" —que se convirtió en emperador— y se sometió a sus órdenes. Sin embargo, el elemento decisivo que había llevado a los electores a preferir a Victoria y no a Guerrero en la elección presidencial de 1824 era de carácter social y muy subjetivo: Victoria era criollo, de buena familia, educado en el colegio de San Ildefonso y de gustos refinados. En cambio, Guerrero era un mulato tosco e iletrado. Por eso, todavía por encima de él prefirieron a Nicolás Bravo como vicepresidente: también era criollo y de familia acomodada. A Guerrero lo despreciaron.

Victoria estaba decidido a impedir que Guerrero llegara a la presidencia, a pesar de que se perfilaba como el único candidato posible y seguramente atraería la mayor parte de los votos electorales. Para ello recurrió a la imposición por medio de un candidato oficial del gobierno: el ministro de guerra, el general Manuel Gómez Pedraza. A fin de restarle votos a Guerrero, también vio con buenos ojos la aparición de otros candidatos en el proceso electoral, como, por ejemplo, el representante del partido escocés; este último, a pesar de haberse quedado sin jefe —con el exilio de Nicolás Bravo—, pudo presentar a los comicios al general Anastasio Bustamante.

Así, de esa forma, a la elección presidencial de 1828 concurrieron varios, entre ellos, en primera línea de popularidad, Guerrero, Gómez

Pedraza y Bustamante, pero también, como en los comicios anteriores, se sumaron otros más, pues ya desde entonces era patente la vocación "presidencial" de los políticos mexicanos: todos aspiran a ser presidentes de la república.

La presión ejercida por el gobierno federal tuvo éxito y de los 36 votos emitidos por las legislaturas de los estados (cada una emitía dos sufragios), 11 lo fueron a favor de Manuel Gómez Pedraza; los otros se los repartieron Guerrero, que obtuvo 9, y Bustamante, que alcanzó 6 votos. Así, el Congreso decretó que sería presidente de la república Gómez Pedraza, quien debía tomar posesión de su alta investidura el 1 de abril de 1829. Designó también vicepresidente a Vicente Guerrero, quien había tenido el segundo lugar en la votación. Fuera de los lugares de honor quedó Bustamante, quien había alcanzado un menor número de sufragios.

Cuadro 2. Elección presidencial de 1828

Candidato	Votos electorales obtenidos
Manuel Gómez Pedraza	11
Vicente Guerrero	9
Anastasio Bustamante	6
Ignacio López Rayón	2
Melchor Múzquiz	2
Ignacio Godoy	2
Valentín Gómez Farías	2
Luis Cortazar	1
José María Esteva	1

El triunfo de Gómez Pedraza era inobjetable, al menos desde el punto de vista electoral, ya que resultaba imposible demostrar el apoyo que le fue brindado por el presidente Guadalupe Victoria. Sin embargo, los grupos yorkinos no estuvieron de acuerdo con la decisión del Congreso y resolvieron levantarse en armas para imponer a su candidato, a pesar de que había perdido las elecciones. Por supuesto, ese candidato era Vicente Guerrero. El general Antonio López de Santa Anna proclamó la revolución en la fortaleza de Perote, en Veracruz, con el argumento

de que se había falseado la voluntad popular, que estaba, según él, claramente inclinada a favor de Vicente Guerrero, a quien señaló como el legítimo presidente de la república. Santa Anna, perseguido por las tropas del gobierno, salió de Perote y fue a refugiarse a la ciudad de Oaxaca, donde fue sitiado y estuvo a punto de ser derrotado si otro vergonzoso acontecimiento no hubiera venido en su ayuda.

En efecto, en plena ciudad de México se sublevaron las tropas a favor de Guerrero. Este fue el conocido motín de la Acordada, en el que se exigieron el desconocimiento de la elección de Gómez Pedraza y la designación de Guerrero como presidente. El gobierno del presidente Victoria, sin soldados, no pudo resistir y cedió. Uno de los autores intelectuales del motín, que era además el asesor y confidente de Guerrero, Lorenzo de Zavala, confesaría después la verdad:

> El nombramiento hecho en el general Pedraza era legal y no podía atentarse contra él sin cometer un gran crimen. Pero por desgracia, en tiempo en que los partidos dirigen los negocios, o por mejor decir, cuando los partidos degeneran en facciones, el vencido no reconoce los derechos del vencedor, y éste obra regularmente con tiranía y abuso de su triunfo.

Sabias palabras para ser tomadas en cuenta en nuestros días.

Así, por la fuerza de las armas, se derrumbó la confianza en el sistema electoral de la Constitución de 1824. Manuel Gómez Pedraza renunció al ministerio de la guerra, anunció que renunciaba también a su triunfo en los comicios y salió de la capital. Por su parte, Guadalupe Victoria, indefenso, designó a Vicente Guerrero para suplir a Pedraza en el ministerio de guerra. Pero la nota más escandalosa la dio el Congreso: para congraciarse con los vencedores de la revolución, decretó que no se aceptaba la renuncia de Gómez Pedraza debido a que su elección había sido "nula" y, en cambio, designó presidente de la república al general Vicente Guerrero.

Semanas atrás, Anastasio Bustamante, por no haber obtenido votos suficientes, había quedado fuera del podio de los vencedores. Sin embargo, de pronto, al ser eliminado Gómez Pedraza y al ascender Vicente Guerrero de vicepresidente a presidente, el Congreso decidió llamar a Bustamante a la vicepresidencia. Él mismo fue el primer sorprendido: por aplicar las catastróficas e imperativas normas de la Constitución al pie de la letra, el Congreso concedía la presidencia a un hombre del

partido yorkino radical y la vicepresidencia a quien pertenecía a la más reaccionaria fracción del partido escocés. A nadie se le ocurrió pensar que nada bueno resultaría de tan contradictorio acomodo político.

Y así sucedió. Guerrero tomó posesión de la presidencia de la república el 1 de abril de 1829 y tres meses después se enteró de que el suelo patrio era invadido por tropas españolas que intentaban la reconquista de México. Para enfrentar la grave amenaza, el presidente ordenó la formación de un ejército de operaciones al mando del general Antonio López de Santa Anna, quien combatiría a los invasores en la zona misma de su desembarco, en las costas de Tamaulipas. Pero, además, como medida de prevención, organizó un ejército de reserva, enviado a la región montañosa de Veracruz —a las villas de Orizaba, Córdoba y Jalapa—, que puso a las órdenes del general Anastasio Bustamante, vicepresidente de la república.

Bustamante esperó el curso de los acontecimientos y, al enterarse de la victoria de Santa Anna en Tampico, donde quedaron derrotados por completo los invasores españoles, decidió pronunciarse en contra del presidente de la república, utilizando como medio el ejército que este le había confiado para reforzar la seguridad del país. Era esta, digamos, una sublevación "natural" que irremediable e indefectiblemente tenía que suceder. Al mismo tiempo, no puede imaginarse mayor torpeza política que la de Guerrero, al concederle a su rival político, el vicepresidente, el mando de un poderoso ejército; sin embargo, así lo hizo y eso le costó la presidencia.

Pero antes de caer, el presidente Guerrero decidió, con las pocas tropas leales que le quedaban, ponerse al frente de ellas y salir a batir a los pronunciados. Para ello, pidió permiso al Congreso y este cuerpo colegiado, atendiendo a otra disposición de la Constitución —que aquí sí, atinadamente, preveía la ausencia simultánea tanto del presidente como del vicepresidente—, acordó designar presidente interino de la república al ministro de Hacienda de Guerrero, José María Bocanegra.

Tan solo seis días gobernó Bocanegra; fue ese el tiempo suficiente para que la guarnición de la capital se pronunciará a favor de Bustamante, razón por la cual Bocanegra renunció. El Congreso debía entonces designar a otro presidente; sin embargo, los diputados y senadores decidieron no reunirse. Entró en aplicación, por lo tanto, otro mecanismo de la Constitución de 1824: en caso de que el Congreso no se reuniera, la presidencia de la república, en ausencia del presidente y del vicepre-

sidente, se supliría con un triunvirato formado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y dos individuos nombrados por el Consejo de Gobierno. Así, para gobernar por tan solo nueve días, tomaron posesión como encargados del supremo Poder Ejecutivo el licenciado Pedro Vélez, que era presidente del máximo tribunal, el empresario Lucas Alamán y el general Luis Quintanar, ambos designados por el Consejo de Gobierno.

Al pasar por entre los volcanes Popocatépetl e Iztaccíhuatl, las tropas que acompañaban a Vicente Guerrero desertaron para unirse a los sublevados de Bustamante. Al ver perdida su causa, Guerrero escapó hacia el lugar de sus antiguas hazañas, las montañas del sur, desde donde dirigió una breve revuelta en contra del gobierno de Bustamante. Guerrero siguió considerándose el presidente legítimo de México y combatió a Bustamante por considerarlo un usurpador. Pagaría con su vida, mediante una traición, el haber defendido sus derechos presidenciales.

El 1 de enero de 1830 Anastasio Bustamante recibió el poder de manos del triunvirato formado por Vélez, Alamán y Quintanar; sin embargo, celoso de las formas, ya que Guerrero no había renunciado, no quiso que lo llamaran presidente, sino solo vicepresidente en ejercicio de la presidencia. ¿Qué hacer si Guerrero era el presidente "legal"? A los partidarios de Bustamante, que se llamaban a sí mismos el partido de los hombres de bien, no les bastaba la ausencia de Guerrero —lo cual de alguna manera justificaba a Bustamante el encargarse del Poder Ejecutivo—, sino que a toda costa querían acabar con el antiguo insurgente. Lo asesinarían más tarde, pero mientras tanto se propusieron despojarlo de sus títulos legales de presidente de la república.

Para ello recurrieron a la Constitución, a la ya para entonces tan violada y manipulada Constitución, que preveía que en el vicepresidente recaerían todas las facultades y prerrogativas del presidente de la república en caso de "imposibilidad física o moral" de este funcionario. Ante esta oportunidad, decidieron instigar al Congreso para que decretara que Vicente Guerrero tenía "imposibilidad moral para gobernar la República". Por supuesto, se armó un gran escándalo en el Congreso que, increíblemente, era el mismo que apenas meses atrás había declarado a Guerrero presidente de la república; por fortuna, para los "hombres de bien" el Congreso no tenía dignidad ni escrúpulos.

Voces serenas, como la de Andrés Quintana Roo, demostraron que era una aberración que un cuerpo deliberativo pudiera, sin dictámenes

médicos, declarar que Guerrero padecía de sus facultades mentales. Sin embargo, no pudieron impedir el desenlace; la mayoría del Congreso, deseosa de agradar y adular al nuevo hombre poderoso de México, se contentó con quitar la palabra *moral* de su decreto y dejarlo así: "el ciudadano general Vicente Guerrero, tiene imposibilidad para gobernar la República". Esto fue suficiente para que lo desconocieran como presidente y así Bustamante pudo, por fin, gobernar sin el complejo de culpa que le provocaba el título legal de Guerrero, del que fue despojado por un congreso servil. Eso sí, a Bustamante no le designaron un vicepresidente por si se ausentaba y dejaba el poder; en realidad, ya no había a quien nombrar, pues los nombres de los hombres que participaron en la elección de 1828 se habían terminado.

Por dos años y medio Bustamante pudo gobernar a México hasta que el inquieto Antonio López de Santa Anna, en los últimos meses de 1832, se levantó en armas en su contra, con el apoyo y la complicidad de los yorkinos y con la demagógica promesa de vengar la muerte de Guerrero. Bustamante decidió ponerse al frente de las tropas que combatirían a los sublevados y pidió licencia al Congreso para dejar mientras tanto el Poder Ejecutivo de la nación. Entonces, fue electo presidente interino el general Melchor Múzquiz, quien ocuparía la silla presidencial por cuatro meses, hasta que le notificaron, sin ninguna cortesía ni protocolo, que ya no era presidente. No le entregó el mando a nadie; simplemente salió del Palacio Nacional y se fue a su casa.

Sucedió lo increíble o, más bien, lo que solo puede suceder en países donde no existe ni la más mínima noción de la ética cívica y política, donde la burla a la ley es considerada una hazaña digna de aplauso y donde el derecho es sujeto de escarnio al ser mancillado una y otra vez por las autoridades: derrotado Bustamante, entró en negociaciones con Santa Anna, rindiéndose a discreción y renunciando a la presidencia de la república, la cual decía ejercer en su calidad de vicepresidente. A su vez, Santa Anna, quien ya soñaba con la siguiente elección presidencial, la de 1833, no quiso ocupar la presidencia por la vía del cuartelazo, sino por el camino legal del sufragio. Entonces, la fértil imaginación de Santa Anna fraguó la solución ideal al atolladero político en el que se encontraba la república: en lugar de dejar a Múzquiz en el interinato presidencial, se le ocurrió nada menos que llamar a la presidencia al general Manuel Gómez Pedraza, ¡al mismo que Santa Anna había contribuido a despojar de su bien ganada elección presidencial cuatro años antes!

Cínicamente, Santa Anna pensó que el periodo presidencial de cuatro años que comenzó el 1 de abril de 1829 —y que en su origen debió ser ocupado por Gómez Pedraza, pero fue ejercido en ese entonces por Vicente Guerrero— debía concluir el 31 de marzo de 1833. Al día siguiente tomaría posesión de la presidencia el individuo que triunfara en las elecciones que se celebrarían a inicios de ese año, a las que deseaba presentarse como candidato y ganar. Para ese entonces faltaban aún cuatro meses. ¿Quién sería presidente por ese lapso? Por principio de cuentas, Múzquiz no, pues definitivamente era un personaje insignificante que había sido designado por una verdadera necesidad ante la emergencia, por lo que no formaba parte ni de los grupos conspiradores ni de los políticos importantes. Santa Anna pensó que debía deshacerse de él y también que lo mejor era traer a Gómez Pedraza de vuelta y permitir que terminara el periodo que él debió comenzar. Lo más increíble y que muestra la postración moral de los políticos —¿de entonces?— fue que Gómez Pedraza aceptó gustoso la componenda; sería presidente tan solo unos meses, suficientes para sentarse en la silla y disfrutar los honores debidos a su alta investidura, aunque, claro, le debiera el favor a quien antes lo había echado del poder.

Bustamante también aceptó; tanto él como Gómez Pedraza y Santa Anna fueron cómplices del más vergonzoso pacto político que hubo jamás en México. Firmaron los convenios de Zavaleta, en los cuales, para lavar sus culpas y los pecados que ellos y los demás políticos mexicanos —sobre todo los diputados y los senadores— cometieron en materia electoral y de violación de la Constitución, consignaron por escrito que quedaban "cubiertos para siempre con el manto soberano de la patria, todos los actos de elección popular" habidos desde el 1 de septiembre de 1828, es decir, desde la elección original en la que Gómez Pedraza resultó ganador, pasando por la nulidad de su triunfo, la ascensión de Guerrero, su posterior derrocamiento, la declaración de su "incapacidad", el gobierno de Bustamante y la sublevación de Santa Anna. El ancho manto de la patria cubría y perdonaba a todos, y ahora, como si nada hubiera pasado, regresaba Gómez Pedraza a terminar su cuatrienio.

La burla a la carta magna, a la ley, al derecho, a la justicia, a la ética y al civismo elemental estaba consumada. El que se enteró al último de la componenda fue el presidente interino Melchor Múzquiz. El 24 de diciembre de 1832, por la mañana, Múzquiz abandonó el Palacio sin que nadie lo acompañara para despedirlo, y al poco rato, en un desfile

triunfal, en medio de la ovación del pueblo, aparecieron por el zócalo, en una carretela abierta, Santa Anna y Gómez Pedraza, portando entre los dos un gran libro cuya tapa decía "Constitución de 1824". Parecía que era una broma, pero no, era cierto: los políticos de entonces blandían la norma suprema a su antojo, violándola y abusando de ella. Claro, la culpa era de la misma Constitución, que contenía en su articulado mal concebido el germen de su propio desprestigio y de su propia degeneración. Ella misma, la ley fundamental, la carta magna de los mexicanos, prescribía que el vicepresidente sería quien resultara perdedor de las elecciones; por ende, para llegar a ser presidente, el vicepresidente solo tenía que derrocar al presidente. Así de sencillo. La mala ley es un campo fértil en el que fecunda la ambición mezquina de los hombres.

A las elecciones de 1833 concurrieron nuevamente muchos candidatos, entre ellos Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías, quienes ya habían pactado entre sí y por medio del partido yorkino cómo serían los resultados electorales. Naturalmente, gracias a la popularidad adquirida en el último cuartelazo —además de que presumía de ser el que "abatió el orgullo español" en Tampico—, el triunfador indiscutible lo fue Santa Anna. Así, fue declarado presidente de la república y, conforme a la Constitución de 1824, el Congreso designó vicepresidente a Gómez Farías.

Cuadro 3. Elección presidencial de 1833

Candidato	Votos electorales obtenidos
Antonio López de Santa Anna	16
Valentín Gómez Farías	11
Trinidad Salgado	4
Manuel Rincón	1
Melchor Múzquiz	1
Francisco García Salinas	1
Ignacio Alas	1
Juan Pablo Anaya	1

Esta historia merece ser recreada: Santa Anna aspiraba al poder y para obtenerlo no dudó en unirse al grupo yorkino, al cual sirvió como brazo militar en el levantamiento en contra de Bustamante. Sin embargo, Santa Anna no participaba de las ideas liberales —en realidad no tenía ideas políticas— y, llevado por sus ambiciones de poder, decidió utilizar como trampolín político a los yorkinos, quienes lo recibieron encantados, ante la posibilidad real que con ese nuevo caudillo tenían de derrocar al asesino de Guerrero y hacerse nuevamente de la presidencia de la república y, por lo tanto, de la conducción de los destinos nacionales, urgidos como estaban de dar vida a su proyecto nacional, copiado de su modelo, Estados Unidos de América.

De esa forma, para redondear y perfeccionar el pacto entre Santa Anna y los yorkinos, estos le propusieron que fuera su candidato a la presidencia, pero, para asegurar la consecución de sus programas, decidieron presentar a un candidato más, Gómez Farías, seguros de que los escoceses conservadores, recién derrotados y aplacados con los convenios de Zavaleta, no tendrían a quien postular a la presidencia de la república. En efecto, así sucedió: dos candidatos compitieron, del mismo partido, y de esa forma los yorkinos consiguieron los puestos de presidente y vicepresidente para sus correligionarios. Quizá pensaban, de buena fe, que Santa Anna lo era, pero en realidad, una vez ganada la elección, él meditaba la manera de salir del compromiso adquirido con los yorkinos; en verdad, puede afirmarse que los engañó.

Conocedor seguramente de los planes y programas que los yorkinos deseaban aplicar en México, el nuevo presidente fraguó una estratagema que le dio buen resultado. Santa Anna, a pesar de carecer de ideales y principios elevados, era un hombre dotado de un afilado sentido para la política, al menos para la que se hacía en México. No le fue difícil descubrir que las propuestas de los yorkinos, que pensaban reformar a México, causarían gran malestar en la población, y entonces, para evitar que el pueblo lo identificara con los promotores de esas radicales medidas, decidió desligarse de los yorkinos ante la opinión pública. La manera de hacerlo fue sencilla: los dejó gobernar por medio de su vicepresidente Valentín Gómez Farías.

Pretextando su deteriorada salud, Santa Anna no se presentó ni a la toma de posesión el 1 de abril de 1833; en su lugar, Gómez Farías hizo el juramento acostumbrado. Al mes y medio, Santa Anna dejó su hacienda de Manga de Clavo, en Veracruz —en la que con seguridad estuvo

intrigando en contra del gobierno que él mismo presidía—, y llegó a México, donde asumió la presidencia de la república, pero nada más por 18 días, lo necesario para salir a campaña dizque a combatir a unos amotinados que exigían la caída del gobierno yorkino. Incluso, los levantados en armas, comandados por el general Mariano Arista, llegaron a "capturar" a Santa Anna con la intención de "obligarlo" a ponerse al frente de la revolución contra el gobierno. Astutamente, Santa Anna se percató de que no era tiempo aún de malquistarse con los yorkinos, pues estos todavía tenían una gran influencia entre la población, así que hizo creer a todo el mundo que se había "escapado" de sus captores. Entonces volvió a ocupar la silla presidencial, esta vez por dos meses.

En total, entre el 1 de abril de 1833 y el 24 de abril del año siguiente, Santa Anna ocupó la presidencia en cuatro ocasiones y Gómez Farías lo sustituyó en otras cuatro. En los intervalos de tiempo en que podía gobernar como encargado del Poder Ejecutivo, Valentín Gómez Farías apresuró la expedición de las leyes en las que se contenían los principales puntos de sus reformas, dirigidas sobre todo en contra de la Iglesia católica y en contra también del Ejército, instituciones ambas que los yorkinos señalaban como las causantes del atraso en que vivían los mexicanos.

Santa Anna lo dejó hacer. Cada medida que Gómez Farías promulgaba era recibida con molestia por los afectados y por la gente que, azuzada por los sacerdotes, llegó a creer que el gobierno estaba formado por hombres enemigos de la religión, impíos, ateos, que no se detenían ante lo más sagrado. Desde Manga de Clavo, Santa Anna observaba con atención, tomando el pulso político cada vez que comisiones de los múltiples agraviados por don Valentín llegaban a verlo para pedirle que impidiera la reforma liberal. Santa Anna dejó crecer el descontento, manipulando las cosas de tal suerte que él apareciera como la única opción posible para detener al maligno de Gómez "Furias", como le decían sus malquerientes. Para colmo, a favor de Santa Anna obró la terrible epidemia de cólera que en 1833 azotó a México; la gente decía que esa plaga era el castigo divino a los crímenes y sacrilegios cometidos por el gobierno de los yorkinos.

Para empeorar las cosas, a Gómez Farías se le ocurrió limpiar al Ejército de los elementos corruptos y dio de baja, por medio de una ley que así lo ordenaba, a todos aquellos militares que hubiesen participado en alguna asonada, motín, revuelta, cuartelazo o cualquier otro hecho

de armas en contra del supremo gobierno. Nadie lo ignoraba: de aplicarse el decreto, no quedaría nadie en el Ejército, pero lo más grave e imprudente de todo es que con esa ley se dio de baja también nada menos que al mismísimo presidente de la república, Antonio López de Santa Anna, protagonista de varios levantamientos. Esta fue la gota que derramó el vaso: entonces el "clamor popular" —instigado desde Manga de Clavo— fue ya de grandes magnitudes. Santa Anna se decidió, regresó a la ciudad de México, echó literalmente a Gómez Farías de la silla presidencial y gobernó por nueve meses, tiempo más que suficiente para derogar de un plumazo toda la legislación reformista, la cual quedó sin efecto.

Pero no podía estar tanto tiempo en el Palacio Nacional. Además de que no le gustaba gobernar, Santa Anna tenía que ponerse al frente del Ejército para sofocar el intento de independencia de Zacatecas, donde Gómez Farías se había refugiado. Sin embargo, si pedía licencia, en cumplimiento de la Constitución, el Congreso debía llamar al Poder Ejecutivo, a don Valentín, lo cual era impensable para Santa Anna. ¿Qué hacer entonces? Santa Anna decidió violar la Constitución —que al fin no sería la primera vez ni la última, habrá pensado— y convenció al Congreso de dictar una ley, en enero de 1835, por medio de la que, sin recurrir al mecanismo previsto por la carta magna para su reforma, los diputados y senadores acordaron suprimir la institución de la vicepresidencia y, por lo tanto, afirmaron que "la nación mexicana ha desconocido la autoridad de vicepresidente de la República, en la persona de don Valentín Gómez Farías, y en consecuencia, cesa éste en las funciones propias de tal encargo". Santa Anna dio su opinión acerca de este asunto y reconoció —con palabras que esta vez sí se ajustaban a la verdad— que él mismo había recomendado "que se suprimiera la vicepresidencia de la República por estar probado que cuantos ese cargo ejercían, se tornaban enemigos o rivales de los respectivos presidentes".

Así las cosas, Santa Anna pidió licencia al Congreso para ausentarse de la presidencia y para sustituirlo fue designado, naturalmente de acuerdo con sus deseos, el general Miguel Barragán, a quien Santa Anna le dejó no solo el poder, sino también el encargo de cambiar de carta magna, pues haciéndose eco de los conservadores, este último compartía la creencia de que la Constitución de 1824 estaba por completo desprestigiada, ya que a ella y solo a ella se le atribuían los males políticos que padecía la patria, tales como la inestabilidad de los

gobiernos, por culpa de la vicepresidencia derogada hacía poco, o los intentos separatistas de varios estados, como Zacatecas y, como ya se escuchaba, Tejas, situación peligrosa de la que también era culpable la Constitución, por contener en sus teorías federalistas el germen de la independencia de los estados "libres y soberanos". A grandes males, grandes remedios, y por ello, según lo dejó dispuesto Santa Anna, lo mejor sería cambiar de Constitución, pues finalmente, además de que ya estaba desprestigiada, en ella radicaban no solo los defectos de una república mal planteada de inicio, sino hasta el pecado original de nuestra democracia.

¿Estamos aptos para la democracia?

Alejandro Rosas Robles

Uno de los primeros derechos que debéis ejercer y debéis cuidar con más celo es el del sufragio. Es la conquista más preciada. Muy pronto tendréis que depositar vuestro voto en las urnas electorales y designar quiénes regirán los destinos de la República, quiénes serán los que con su gestión patriótico-democrática habrán de consolidar para siempre en nuestro país las instituciones democráticas que aseguren de un modo definitivo nuestra libertad.
Francisco I. Madero, 1911

"Ningún gobernante de México ha gobernado democráticamente por la sencilla razón de que el pueblo mexicano no es demócrata", escribió el historiador y político porfirista Francisco Bulnes. Hacia 1910, Francisco I. Madero creía lo contrario; tenía la convicción de que los mexicanos estaban aptos para la democracia.

¿Qué vio o qué quiso ver Madero en la sociedad de entonces para llegar a pensar que estaba preparada para ejercer con responsabilidad sus derechos políticos? ¿Era más un acto de fe que una reflexión razonada? Sin lugar a dudas, cuando comenzó su campaña democrática en 1909, mayores eran los agravios sociales que los políticos, porque en ellos se materializaba una desigualdad lacerante, que lastimaba a gran parte de la población y que de ningún modo podría solucionarse solo con el sufragio efectivo.

La nación no entendió entonces el significado y los alcances de la democracia, en buena medida porque 80 % de la población se movía en el ámbito rural y el movimiento democrático se desarrolló en las ciudades, particularmente en la clase media.

El tiempo y el camino que siguió el país después de la Revolución le dieron la razón a Bulnes. Su afirmación parecería ofensiva en 2021; sin embargo, aún cabe la siguiente pregunta: ¿está en la naturaleza de la sociedad mexicana ser demócrata?

La imposibilidad de transitar de la dictadura a la democracia a partir del triunfo del movimiento armado y la caída de Porfirio Díaz en 1911 no solo se debió a la contrarrevolución fraguada por el viejo régimen y a la irresponsabilidad de la clase política de entonces, sino también al perfil intelectual y político de los propios protagonistas de la Revolución.

Con excepción de Madero, el resto de los jefes revolucionarios —militares o civiles— se concibieron de manera natural como caudillos, como hombres de poder, no como ciudadanos; hicieron valer su autoridad por encima de cualquier marco legal y fueron incapaces de ceder el poder mediante la ley.

El respeto al sufragio, la salvaguardia de los derechos políticos y el compromiso con la democracia no tenían sentido desde la cúpula del poder porque era prioritario afrontar los problemas sociales heredados del antiguo régimen y que, ciertamente, habían tenido un impacto más profundo en la mayoría de la población que la sistemática violación de sus derechos políticos.

La ausencia de la democracia no era un problema; aunque la primera etapa de la Revolución fue eminentemente política, dirigida por una élite liberal, perteneciente a la clase media urbana, el asesinato de Madero en 1913 puso en evidencia la fragilidad de los principios democráticos y la futura necesidad de establecer un gobierno fuerte antes que gobernar con estricto apego a la ley.

El levantamiento armado encabezado por Venustiano Carranza contra el golpe de Estado huertista de 1913 no encontró justificación en la defensa de los principios democráticos —en los que don Venus tampoco creía—. Resulta relevante que ni en el Plan de Guadalupe —que justifica la revolución contra Huerta—, ni en el documento que lo adiciona (1914) ni en el que lo reforma (1916) haya una sola mención de la democracia.

La revolución constitucionalista no fue un movimiento para convocar a los ciudadanos a que defendieran lo que habían decidido en las urnas y les había sido arrebatado por el golpe de Estado de Huerta; para Carranza lo fundamental era restaurar el orden constitucional, la legalidad contra la usurpación.

Conforme a esa lógica, los principios democráticos se desvanecieron rápidamente cuando las banderas revolucionarias giraron hacia las grandes causas sociales que el mismo Carranza fue añadiendo a la causa constitucionalista. Terminada la revolución, y con el establecimiento del gobierno surgido de ella, la democracia llegó a ser identificada incluso como un movimiento burgués y conservador por parte de la familia revolucionaria y la izquierda mexicana.

Balas por votos

> Nuestra situación era sumamente desventajosa porque nuestros adversarios contaban con todo el elemento oficial, en el que se apoyaban sin escrúpulos [...] En México, como república democrática, el poder público no puede tener otro origen ni otra base que la voluntad nacional, y ésta no puede ser supeditada a fórmulas llevadas a cabo de un modo fraudulento.

Aunque la cita es de Francisco I. Madero y fue publicada en el manifiesto que acompañaba al Plan de San Luis en 1910, pudo ser parte de cualquier discurso opositor en la historia democrática de México en el siglo XX. En las primeras décadas de este, la democracia fue un caos; luego transitó hacia un largo periodo de simulación o ficción democrática que terminó a finales del siglo.

De los 21 procesos electorales para elegir presidente de la república que se realizaron en el siglo XX, considerando el de 1900 como el primero y el de 2000 como el último, en 10 de ellos (los que bien o mal se pudieron llevar a cabo entre 1910 y 1940) se suscitaron problemas gravísimos: movimientos armados, asesinatos políticos, persecución de opositores y fraudes flagrantes. La mayoría de las elecciones de este periodo se dirimieron con balas y no con votos, y cuando lo hicieron por medio de votos fue porque las balas habían allanado previamente el camino.

En 1910, la campaña electoral de Francisco I. Madero, candidato antirreeleccionista, fue descarrilada por el régimen porfirista: junto con muchos de sus partidarios fue encarcelado y las elecciones favorecieron a Porfirio Díaz, y como el Congreso era juez y parte en el proceso electoral y estaba absolutamente sometido a la voluntad de Díaz, no tuvo empacho en validar las elecciones ni en otorgarle al dictador su séptima reelección —a pesar de todas las pruebas que presentó el Partido

Antirreeleccionista para demostrar el fraude—. La consecuencia fue desastrosa: inició la Revolución mexicana cinco meses después de las elecciones.

Luego de la renuncia y la partida al exilio de Porfirio Díaz en mayo de 1911, en octubre siguiente se llevaron a cabo las primeras elecciones completamente libres en todo el país. El sufragio efectivo se hizo efectivo y Madero obtuvo la presidencia del país. Pero poco le duró el gusto: Victoriano Huerta acabó con su régimen en febrero de 1913 y a partir de ese momento surgió el caos.

Venustiano Carranza, el vencedor de la Revolución, convocó a un Congreso Constituyente y le entregó al país una nueva Constitución el 5 de febrero de 1917, debido a la cual el mismo Carranza fue elegido presidente constitucional; no obstante, como tampoco era un demócrata, en 1920 intentó imponer a un candidato civil, desconocido, completamente anodino, al grado de que lo llamaban Flor de Té, pero, eso sí, perfecto para que don Venus pudiera manipularlo.

Sin embargo, Carranza sabía que el candidato más popular del momento era Álvaro Obregón y que solo si lo eliminaba de la contienda electoral podría llevar a la presidencia a su candidato, por lo que, al más puro estilo porfirista, le inventó un delito para poderlo encarcelar, pero se le vino el mundo encima.

El 23 de abril de 1920, en Agua Prieta, Sonora, se levantaron en armas Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta al tiempo que Obregón lograba escapar de la ciudad de México, a donde había sido llamado a declarar en su proceso para luego incorporarse a las fuerzas rebeldes.

El levantamiento armado contra Carranza se generalizó por todo el país y un mes después don Venus cayó asesinado; su intento de imposición le costó la vida en Tlaxcalantongo. A pesar del asesinato del presidente constitucional, seis meses más tarde se llevaron a cabo las elecciones presidenciales, las cuales ganó el general Obregón.

En 1924, la imposición de Plutarco Elías Calles fue acompañada por la revolución delahuertista y una terrible purga revolucionaria. Obregón logró imponer a su compadre, quien le devolvió el favor reformando la Constitución para que Obregón pudiera reelegirse en 1928, por lo que la sucesión presidencial se puso color de hormiga.

El antirreeleccionista Arnulfo R. Gómez declaró en plena campaña electoral que para Obregón solo había dos alternativas: "o las islas Marías o dos metros bajo tierra", y como Obregón prefería madrugar a que

lo madrugaran, los dos candidatos de oposición, Francisco R. Serrano y Arnulfo R. Gómez, terminaron dos metros bajo tierra. Sin contendientes, Obregón ganó las elecciones aunque se quedó con las ganas de regresar a Palacio Nacional: ya en calidad de presidente electo, fue asesinado el 17 de julio de 1928 en el restaurante La Bombilla, en San Ángel.

Ficción democrática

Todavía olía a pólvora el cadáver del general Obregón cuando sus partidarios se le fueron a la yugular al presidente Plutarco Elías Calles y lo señalaron como el autor intelectual de la muerte de su otrora jefe. Calles tomó el toro por los cuernos y les dio a los obregonistas por su lado aceptando el interinato de Emilio Portes Gil, que debía convocar a elecciones para el año siguiente.

Pero Calles tenía un as bajo la manga. Contrariamente a lo que supusieron sus enemigos —que aprovecharía la muerte del caudillo para quedarse en el poder—, en su último informe de gobierno —el 1 de septiembre de 1928— hizo un anuncio con el que sorprendió a propios y a extraños: México pasaría "de una vez por todas de la condición histórica de país de un hombre a la nación de instituciones y leyes".

A ciencia cierta, pocos supieron interpretar las palabras del sonorense en ese momento, pero en las semanas siguientes, Calles cumplió con aquello de que México ya no sería país de un solo hombre y entregó el poder el 1 de diciembre de 1928, como señalaba la Constitución.

Meses más tarde cumplió con la segunda parte de su anuncio: logró institucionalizar la revolución mediante la fundación de un partido único que aglutinó a los cientos de partidos regionales y locales que pululaban por todo el país. Así nació el Partido Nacional Revolucionario, que en 1938 se convertiría en el Partido de la Revolución Mexicana y en 1946 terminaría su metamorfosis al transformarse en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

La revolución institucionalizada nunca tuvo como fin —ni siquiera sus ideólogos lo contemplaron— encauzar al país por el camino de la democracia mediante el respeto a la ley y las instituciones; su verdadero objetivo fue que, en adelante, la sucesión presidencial ya no terminara en un baño de sangre, como había ocurrido durante toda la década de 1920.

A pesar de que desde 1917 la Constitución contemplaba el voto popular directo para todos los ciudadanos varones —para las mujeres tardaría en llegar—, para el nuevo partido la democracia tenía sentido solamente como parte de un discurso legitimador. Su desprecio por la democracia como instrumento para dirimir el conflicto político era tan grande que la elección de su primer candidato a la presidencia fue resultado de un fraude dentro del partido.

Desde 1929 y hasta 1997 la democracia mexicana solo fue parte del discurso y de la retórica. El sistema político que se consolidó a partir de la década de 1930 se encargó de construir una ficción democrática y siempre fue cuidadoso de las formas. A lo largo del siglo XX no hubo ninguna ocasión en que se cancelaran las elecciones; México vivió, sin más, conforme a una democracia simulada.

Cuando la ley en la materia lo establecía, el gobierno montaba todo el espectáculo y organizaba las elecciones federales o locales. Nadie podía acusarlo de ser antidemocrático: permitía el surgimiento de nuevos partidos; nunca fue cancelada una elección presidencial o intermedia; la gente acudía a las urnas y votaba; el día de los comicios había representantes de los partidos, funcionarios y observadores en las casillas; se contabilizaban los sufragios, y las elecciones eran calificadas por los órganos de gobierno correspondientes. Nada dejaba al azar.

Sin embargo, todo era una simulación. Desde 1946, cuando se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, y hasta 1996, todo lo concerniente a los comicios estuvo en manos del gobierno por medio de la Secretaría de Gobernación y del Congreso al final del proceso electoral.

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral estaba conformada por el secretario de Gobernación, otro miembro del gabinete, 1 diputado, 1 senador y 2 representantes de los partidos políticos con mayor relevancia. De los 6 funcionarios, 4 eran miembros del gobierno priista y 2, de la oposición, aunque solo el Partido Acción Nacional (PAN) contaba como verdadera oposición, porque casi todos los partidos que surgieron entre 1946 y hasta antes de la fundación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en 1989, eran satélites del PRI o habían sido creados para hacerle el caldo gordo a la ficción democrática: el Partido Popular —luego Partido Popular Socialista—; el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), y la lista continúa.

El corolario de la simulación democrática era que todos los comicios los calificaba el Congreso erigido como Colegio Electoral; los diputados eran quienes le daban la validez final al proceso electoral, y como el PRI siempre tuvo mayoría, los resultados curiosamente siempre favorecían al partido en el poder, aunque en las urnas hubieran perdido.

Por si fuera poco, hasta antes de 1949, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tenía la facultad de investigar ante una denuncia de violación al sufragio, pero fue suprimida para entregársela a la otrora Procuraduría General de la Nación a petición de la Cámara de Diputados o del presidente de la república.

Durante la mayor parte del siglo XX, México no vivió bajo un régimen democrático —como está estipulado en el artículo 40 de la Constitución de 1917—; el sistema político surgido de la Revolución levantó el andamiaje de la simulación para construir una ficción democrática. El sistema hizo de la política una mentira y de la simulación, un arte.

> Pero la mentira es una realidad política fundamental —escribió Gabriel Zaid—. Las democracias simuladas no gobiernan por la simple fuerza bruta, sino por la trampa: apoderándose de la verdad. Los ciudadanos están a merced de las autoridades, en primer lugar, porque no pueden demostrarles nada. Hay toda una industria de la verdad oficial: triunfos electorales, leyes, noticias, libros de texto, sentencias judiciales, adhesiones, desfiles, celebraciones, manifiestos. El crecimiento del estado y la corrupción son casi efectos derivados: adueñarse de la verdad facilita adueñarse de todo lo demás.

Catálogo de fraudes

Si entre 1910 y 1928 las votaciones estuvieron manchadas por el fantasma de la violencia armada, a partir de 1929 comenzó la sofisticación y sistematización del fraude electoral con el cual, invariablemente, el partido oficial obtenía carro completo. Cada elección federal o local era un reto al ingenio para hacer trampa.

Durante las campañas, el entonces partido oficial hacía gala de su imaginación: llegó a interrumpir mítines llevando sinfonolas a las plazas para hacerlas sonar al mismo tiempo; logró llevar cientos de marranos pequeños a los que sus operadores les jalaban la cola para que con su chillido interrumpieran el discurso opositor; utilizaban tamboras,

se robaban el equipo de sonido, encarcelaban a los organizadores o, para no perder tiempo, amenazaban a los candidatos que no eran de su partido.

En los siguientes años, a fin de hacer más creíble la ficción democrática, disminuyeron los actos violentos y se dieron vuelo inventando cualquier cantidad de fraudes. Con la célebre máxima de "el que pega primero pega dos veces", los representantes de los partidos que llegaban primero a la casilla el día de la elección presidencial tomban su control. Desde luego, los miembros del partido oficial se encargaban de madrugar, para "madrugar" a la oposición.

En León, el mismo papel sirvió para la credencial de elector y para la boleta de votación; en Baja California fueron reclutados 500 "alambritos" —como se les conocía a los espaldas mojadas— para que sabotearan las elecciones y a cambio el partido les prometió ayudarlos a cruzar la frontera sin documentos; en Aguascalientes, los líderes tricolores pusieron a disposición de su comité regional 10,000 credenciales de elector "con el fin de que procedan a lo conducente".

Si algo tuvieron los operadores políticos del partido oficial fue una imaginación sin límites para realizar los fraudes electorales: desde el robo de urnas con ametralladoras Thompson en mano —como lo describe el cacique potosino Gonzalo N. Santos en sus *Memorias*— hasta la urna "embarazada" (esta era retacada de boletas antes de iniciar la jornada electoral); desde la intervención de la fuerza pública para amedrentar a la oposición hasta el "carrusel" o el "ratón loco" (seudociudadanos eran llevados a votar en todas las casillas posibles); desde la sustitución de identidad de los electores hasta la coacción; desde la alteración de actas hasta la manipulación de los sistemas de cómputo, y desde la violación de los topes de campaña hasta el uso de recursos públicos para favorecer a un candidato.

Y así fue creciendo el catálogo: el tamal (alimento con purga que se entregaba en las casillas a los representantes de los otros partidos); el cambio de actas (consistía en alterar los resultados sin contabilizar los votos); la compra de credenciales, la compra del sufragio o el soborno a los funcionarios de casilla, y los muertos a votar (se entregaban a los vivos credenciales de los fieles difuntos).

El último gran fraude conocido hasta nuestros días fue la "caída del sistema", perpetrado por el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, en 1988, cabeza de la entonces Comisión Federal Electoral.

Simulación

La sofisticación del fraude permitió transitar de las jornadas violentas a la pacífica simulación. En 1940, el candidato oficial Manuel Ávila Camacho le ganó al opositor Juan Andrew Almazán en unas sangrientas elecciones; en 1946, la maquinaria del Estado se movilizó a favor de Miguel Alemán para derrotar a Ezequiel Padilla, y en 1952, la designación de Ruiz Cortines como candidato provocó un cisma dentro del partido, lo que significó la salida del general Miguel Henríquez Guzmán para lanzar su candidatura apoyado por la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano.

De 1958 a 1982 no hubo problemas en los comicios debido a que la simulación democrática echó raíces y la mayor parte de la ciudadanía la aceptó. Las crisis económicas entre 1976 y 1987 despertaron a la sociedad de su letargo y en 1988 la agitación política volvió a las elecciones presidenciales cuando buena parte de la sociedad se sumó a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, quien, junto con Porfirio Muñoz Ledo, había salido del PRI para encabezar la corriente democrática nacional, elección que terminó en un fraude monumental.

El levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el asesinato de Luis Donaldo Colosio en 1994 empañaron los comicios presidenciales, y las reformas a la ley en la materia —impulsadas por la oposición—, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y su ciudadanización abrieron la posibilidad de la alternancia para el año 2000.

Sexenio tras sexenio, el gobierno ignoró el ejercicio libre y pleno del sufragio —a menos que lo favoreciera—; nunca lo canceló, pero minó el valor del voto hasta hacerlo nulo. Los cargos de elección popular dependían de la voluntad presidencial, de los gobernadores y de los líderes charros, pero no del voto. El antiguo régimen fue incluso capaz de cometer fraude contra sus propios candidatos.

Para guardar las apariencias —pudor democrático, finalmente—, a mediados del siglo XX el partido oficial hizo "caravana con sombrero ajeno" por medio del presidente Adolfo Ruiz Cortines y se apropió de una iniciativa de la oposición: concedió el voto a la mujer, el cual, desde luego, tampoco representó valor alguno. El sufragio se convirtió en palabra hueca, sin sentido, más identificada con la "terrible y antipatriótica reacción" que con los progresistas miembros del partido oficial.

La democracia no tenía significado para la "familia revolucionaria" —era simple y llana retórica—; los miembros del partido oficial consideraban el poder como su propiedad, una que merecían por haber sido los vencedores de la Revolución. La democracia, los derechos políticos y la libertad del sufragio eran conceptos que se relacionaban con las oscuras fuerzas de la reacción.

En 1946, en el 36 aniversario de la Revolución mexicana, Alejandro Gómez Maganda, diputado del PRI, señaló en la tribuna del Congreso:

> El sufragio efectivo es impracticable en México porque el poder está en poder de las fuerzas reaccionarias y sería inconcebible y absurdo que la Revolución, por tonto sentido de honrada generosidad, dijera a la reacción: "Toma el sufragio efectivo, que para eso lo gané, tómalo y derrúmbame en las urnas electorales".

Con todo cinismo, los diputados hablaban abiertamente de los instrumentos de control social para favorecer al partido en los procesos electorales. La creación de sectores dentro del PRI no tenía como fin la unión para la defensa de los intereses gremiales, sino la construcción de un entramado de control que garantizara el voto corporativo de los obreros, los campesinos y la burocracia, a cambio de concesiones y prebendas otorgadas a los líderes gremiales, en forma de curules, presidencias municipales o negocios al amparo del poder.

Cada elección ganada por el PRI desde los dominios de la alquimia comicial abatía el ánimo ciudadano, sin dolor, sin sobresaltos, de manera lenta y casi imperceptible, tan sutilmente que al paso de los años estaba casi exterminado.

La trampa como ejercicio cotidiano, la trampa como sistema; la trampa se enquistó en la cultura política y permeó a la sociedad que ante la simulación democrática pronto olvidó el significado de la frase que la retórica oficial pronunciaba en cada aniversario luctuoso de Madero o que invariablemente aparecía al calce de los documentos oficiales: "Sufragio efectivo, no reelección".

La paz vergonzosa

Si en 1910 la idea democrática había despertado la conciencia colectiva y fue el motor que impulsó la cruzada cívica del país hasta antes del

inicio de la Revolución, en 1917 —cuando el movimiento armado cantó victoria— los pilares ideológicos del estado revolucionario habían cambiado su centro de gravedad; ya no se encontraban en los principios políticos, sino en los socioeconómicos: jornada laboral de 8 horas, reparto agrario, educación gratuita, propiedad originaria de la nación sobre el suelo y el subsuelo y movimiento obrero y campesino. Esas eran las grandes y legítimas causas del pueblo mexicano.

México pospuso largamente su tránsito a la democracia no solo por la instauración de un régimen antidemocrático. La responsabilidad de los actores políticos en el fracaso histórico de México es muy grande, pero la sociedad necesita realizar un profundo ejercicio de autocrítica para reconocer cuál es su grado de responsabilidad en la situación en la que se encuentra el país.

La apatía y el desinterés cívico se presentan como un continuo histórico en la conciencia colectiva, y en distintas épocas la sociedad se amoldó con naturalidad al autoritarismo patriarcal o entregó su destino a las atrabiliarias manos de algún caudillo. Los mexicanos han preferido jugar el papel de "vasallos republicanos" con todas sus comodidades en lugar del de ciudadanos libres con todas sus responsabilidades.

La sociedad mexicana ha sido tradicionalmente veleidosa y comodina. Los grandes movimientos sociales de nuestra historia —como en general son definidas la Independencia, la Reforma y la Revolución— tuvieron un impacto real en toda la población, pero en ellos solo se involucró una pequeña porción de la sociedad. Más que protagonista, la sociedad se encuentra a gusto desde las gradas del espectador.

El comportamiento de las mayorías en México no es una excepción. La historia del mundo se ha desarrollado por medio del liderazgo de minorías rectoras a las cuales se suma una parte de la sociedad; la diferencia radica en que una vez alcanzados los objetivos señalados por los líderes, el grueso de la sociedad se involucra con la gran transformación, asume la necesidad del cambio, lo impulsa, lo alienta y lo vigila y participa.

En México suele ocurrir lo contrario; una vez que sobreviene el cambio —no necesariamente por la vía pacífica, como ocurrió en las primeras décadas del siglo XX—, el ánimo transformador que impulsó a la sociedad vuelve a un primitivo e irritante estado letárgico, esperando que el hombre providencial se encargue del resto.

Cuando Porfirio Díaz asumió la presidencia en 1876, el caudillo tomó las riendas de un país conformado por una sociedad mayoritariamente rural, iletrada, sin educación, analfabeta y además dividida. Nunca concibió a los mexicanos capaces de conducir su propio destino; ni siquiera vio en ellos atisbos de madurez cívica ni de conciencia política como para considerar que la democracia podría acompañar el anhelado progreso material.

> Yo recibí el mando de un ejército victorioso —dijo Díaz en 1908 frente al periodista James Creelman—, en una época en que el pueblo se hallaba dividido y sin preparación para el ejercicio de los principios de un gobierno democrático. Confiar en las masas toda la responsabilidad del gobierno hubiera traído consecuencias desastrosas que hubieran producido el descrédito de la causa del gobierno libre.

Frente al cambio que significó la llegada de Díaz al poder —acompañado por un relevo generacional en la clase política—, la sociedad mexicana procedió con pragmatismo y aceptó voluntariamente los métodos utilizados por el régimen para garantizar la paz, la estabilidad y el progreso —muchos de los cuales no estaban contemplados en la ley o se realizaban al margen de ella—.

La sociedad respondió con docilidad debido a la amarga experiencia histórica. No podía ser de otra forma; desde la década de 1820, cuando México alcanzó su independencia, y hasta la de 1870, no hubo un decenio en el que el país no fuese sacudido cuando menos por un conflicto armado, ya fuese nacional o internacional. La vida cotidiana transcurrió entre asonadas y levantamientos, entre la elevación de un presidente y su rápida caída, entre los asaltos y la incapacidad de dar certezas y seguridades a los ciudadanos.

El desgaste de la sociedad había llegado a su límite y la paz se convirtió en una obsesión y un catalizador de la transformación en ciernes.

> Todo se sacrificaba a la paz —escribió Justo Sierra—: la Constitución, las ambiciones políticas, todo, la paz sobre todo. Pocas veces se habrá visto en la historia de un pueblo una aspiración más premiosa, más unánime, más resuelta.

En cuanto echó raíces la *pax* porfiriana y el régimen comenzó a dar resultados tangibles (seguridad pública, estabilidad política, crecimiento

económico y progreso material), la sociedad en su conjunto terminó por entregarle voluntariamente la potestad sobre sus derechos políticos y libertades públicas, en un proceso paulatino, sutil, casi imperceptible, pero que a la vuelta de los años había generado una serie de contradicciones sociales irreversibles que llevaron la república a la insurrección.

La sociedad que emergió de la Revolución mexicana siguió un camino similar al de la generación anterior. El movimiento iniciado en 1910 reconfiguró la estructura social. Elementos de la clase media se convirtieron en la nueva élite política y las clases populares, ignoradas durante el porfiriato, ocuparon un lugar preponderante dentro del nuevo estado revolucionario como parte del discurso legitimador del grupo en el poder.

Hacia 1940 la sociedad estaba anímicamente agotada. Las últimas tres décadas habían sido marcadas por la violencia como forma de vida. Entre 1910 y 1920 la Revolución cobró un millón de víctimas, no todas como consecuencia directa de la guerra; el total se conformaba de los combatientes caídos, las víctimas de las epidemias que asolaron al país en esos años —como la de la influenza española— y los desplazados.

De 1920 a 1940 el país padeció todavía cinco levantamientos armados que marcaron a la sociedad: la rebelión de Agua Prieta (1920), la rebelión delahuertista (1923-1924), la guerra cristera (1926-1929) —la de mayor impacto, con 75,000 víctimas—, la rebelión escobarista (1929) y la rebelión cedillista (1939) —con la que llegó a su fin la era de los movimientos armados—.

Desde 1940 la sociedad en general se rindió al "canto de la sirenas" de la paz social, de la estabilidad, del crecimiento económico, de las obras públicas anunciadas entre bombos y platillos, de la industrialización, de la educación gratuita y de la seguridad social —logros nada despreciables para un país que dejaba atrás el caos, pero que estaban cimentados sobre un entramado de autoritarismo, impunidad y corrupción cada vez mayor, construido por el régimen surgido de la Revolución—.

Como en el porfiriato, la paz fue una condición para que el sistema pudiera garantizar su éxito y para que la sociedad se entregara sin reparos a sus mecanismos de control, cediendo una vez más, de manera voluntaria, sus derechos políticos.

Pero en ambos periodos "era una paz vergonzosa, porque no tenía por base el derecho sino la fuerza. Porque no tenía por objeto el

engrandecimiento y la prosperidad de la Patria, sino enriquecer a un pequeño grupo". La cita de Madero pudo haber sido escrita, sin más, en el cenit del sistema político mexicano priista.

Durante el siglo XX, la sociedad mexicana legitimó al sistema al participar de la ficción democrática y asimiló todos los vicios de la cultura política —presentes en la actualidad— para hacerlos parte de la vida cotidiana en la vecindad, en el barrio, en la colonia, en el fraccionamiento, en el condominio, en el pueblo; del ámbito local al ámbito nacional.

De ese modo, la sociedad le abrió espacio a la simulación, a la corrupción en las esferas pública y privada, a la indolencia ante la represión ejercida por el régimen en movimientos ciudadanos que exigían el respeto de sus derechos, a la indiferencia frente a la vida política, al individualismo feroz que creó la subcultura del agandalle, a la posibilidad de violar la ley sin consecuencias, a la mediocridad, a la intolerancia y a la frustración. La sociedad era reflejo del sistema; su conciencia estaba construida a su imagen y semejanza.

El régimen quiso explicar la conducta de la sociedad a partir de la construcción de uno de los grandes mitos de la historia oficial —que le servían también para legitimarse— y que repitió como una verdad absoluta: los vicios morales que arrastraba la sociedad no provenían del propio sistema político mexicano, sino de la Conquista, de los tres siglos de dominación española, del pasado remoto de México. La corrupción, la mediocridad y el derrotismo eran parte de la naturaleza del mexicano por haber sido un pueblo conquistado.

Pero no todos compraron esa interpretación manipulada de la historia. En 1939, poco antes de la fundación de Acción Nacional, Manuel Gómez Morin señaló:

> No, no es cierto que los males que aquejan a México sean una parte ineludible del destino nacional; derivan de actos positivos o de omisiones del Estado. Derivan, sobre todo, de nosotros mismos, de todos los mexicanos, de esa especial psicología, contra la cual debemos luchar, que nos hace resignarnos ante la falsa fatalidad de los acontecimientos.

No se equivocaba. A pesar de los vicios morales y de la manifiesta apatía e indiferencia que formaron parte del desarrollo de la sociedad bajo el régimen priista, en todo momento hubo grupos que encabezaron la resistencia contra el sistema y lograron despertar la conciencia

cívica. La transición ha sido un proceso largo y por momentos doloroso y desesperanzador; sin embargo, la presión de la sociedad ha sido fundamental para impulsar las reformas políticas que le han otorgado a la democracia una nueva oportunidad.

La sociedad se ha transformado cualitativamente y a un ritmo más acelerado que la clase política. Ha sido artífice de la transición, pero es ambivalente e inconsistente. Se compromete con las grandes causas nacionales, pero en el ámbito particular continúa arrastrando los vicios que marcaron a las generaciones anteriores.

La ciudadanía sale a depositar su voto, pero a escala personal el mexicano se estaciona en doble fila; se manifiesta junto con decenas de miles protestando contra la inseguridad, pero al hacer un trámite ofrece mordida; defiende su voto, pero tira sin empacho la basura en la calle; firma desplegados contra las injusticias, pero invade los carriles confinados; se solidariza con las víctimas de algún desastre natural, pero deja de pagar el mantenimiento del condominio; le regala una moneda al indigente, pero no paga el seguro social de sus trabajadores; se indigna ante el generoso aguinaldo que se otorgan los diputados, pero compra en la piratería; se siente orgulloso de ser mexicano, pero evade impuestos; acepta el redondeo por la educación, pero se mete en la fila; se compromete como funcionario de casilla, pero se queda a mitad de un crucero cuando no tenía oportunidad de llegar a la otra esquina; se ofende con el trato a los indígenas, pero humilla al mesero; promueve la ecología, pero desperdicia el agua; aporta para el Teletón, pero no les paga a tiempo a sus empleados; critica el dispendio del gobierno, pero no respeta el tiempo de los demás. ¡Que se jodan los otros!

Conforme a esa lógica, en ese ámbito de lo cotidiano, la sociedad actual se ajusta a la descripción que hizo Porfirio Díaz de la sociedad a la que gobernó hace un siglo:

> Los mexicanos están contentos con comer desordenadamente antojitos, levantarse tarde, ser empleados públicos con padrinos de influencia, asistir a su trabajo sin puntualidad, enfermarse con frecuencia y obtener licencias con goce de sueldo, no faltar a las corridas de toros, divertirse sin cesar, tener la decoración de las instituciones mejor que las instituciones sin decoración, casarse muy jóvenes y tener hijos a pasto, gastar más de lo que ganan y endrogarse con los usureros para hacer "posadas" y fiestas onomásticas. Los padres de familia que tienen muchos hijos, son los más fieles servidores del gobierno, por su miedo a la miseria; a eso es a lo que tienen miedo

> los mexicanos de las clases directivas: a la miseria, no a la opresión, no al servilismo, no a la tiranía; a la falta de pan, de casa y de vestido, y a la dura necesidad de no comer o sacrificar su pereza.

Parecen nimiedades, pequeñeces de la vida cotidiana, pero en ellas se manifiesta la falta de civilidad y de civismo que impiden una transformación completa y definitiva de la mentalidad del mexicano.

Bajo la sombra del autoritarismo, la gente asumió convenientemente el papel de vasallos antes que asumirse como ciudadanos. Rehuyó sus responsabilidades cívicas y entregó sus derechos políticos. Madero, una vez que ocupó la presidencia por medio de los votos, no de las balas, expresó: "el mexicano se ha elevado del triste papel de paria a que estaba sujeto bajo la dictadura, a la augusta jerarquía del ciudadano".

Durante años, la mayor parte de la sociedad desestimó la alternativa de comportarse como ciudadanos y aceptó, simuló y apoyó con indiferencia las acciones del gobierno, hasta que el sistema comenzó a fracturarse desde finales de la década de 1960 —con la represión hacia los estudiantes que sacudió la conciencia de la clase media— y llevó a los mexicanos a padecer un largo periodo de crisis cíclicas que arruinaron económicamente al país.

Entre las razones que explican el recurrente vasallaje de la sociedad —su triste papel de paria— se encuentra el grave y permanente problema de la educación, que, en nuestro país, ha sido entendida como instrucción —acumulación de datos sin orden ni concierto, alejados de la reflexión y de la crítica— y, en el peor de los casos, como adoctrinamiento. El país carece de una educación cívica y democrática que impulse la transformación definitiva de la mentalidad de los mexicanos.

Aptos para la democracia

Entre las primeras elecciones libres del siglo XX, que llevaron a Madero a la presidencia en 1911, y el momento en que la ciudadanía recuperó el valor del voto transcurrieron 86 años, no obstante que al menos en el discurso la palabra *democracia* siempre estuvo presente.

El gobierno tardó mucho en crear una estructura política que se encargara de todo el proceso comicial, lo cual ocurrió hasta 1946, con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. A partir de

entonces siempre hubo reformas para ampliar sus facultades, para permitir el registro de nuevos partidos y para crear comisiones locales electorales y un padrón electoral.

En 1973, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral fue sustituida por la Comisión Federal Electoral, cuya novedad fue que todos los partidos tenían representación, y en 1977, luego de una importante reforma política, fue promulgada la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, conocida popularmente como LOPPE, que marcó la llegada al Congreso de los diputados de representación proporcional o plurinominales para que los partidos de oposición tuvieran alguna o algunas curules en tiempos en los que el partido oficial siempre ganaba los comicios con carro completo.

A pesar de la reforma de 1977, la democracia durante los siguientes años siguió siendo un mito, una simulación. Sin embargo, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y partidos de oposición no dejaron de insistir en la necesidad de consolidar un sistema verdaderamente democrático, en el que el Poder Ejecutivo o el Legislativo no tuvieran injerencia y en el que realmente el sufragio fuera efectivo.

El escandaloso fraude electoral de 1988 llevó a la presidencia a Carlos Salinas de Gortari, pero con muchos cuestionamientos, los cuales se tradujeron en una presión social que condujo a una nueva reforma electoral. Evidentemente, apostar por la democratización del país como factor indispensable para su desarrollo no era prioritario para el partido en el poder, pero el gobierno sabía que para poner en marcha el proyecto económico neoliberal y negociar con Estados Unidos y Canadá un tratado de libre comercio era necesario allanar el camino político, aunque esto implicara negociar con la oposición.

Con ese impulso fueron creados en 1990 el IFE y el proceso de fotocredencialización del padrón electoral, aunque todavía entonces dependía de la Secretaría de Gobernación. También se promulgó un nuevo Código Federal de Procedimientos Electorales y el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que en 1990 cambió su nombre a Tribunal Federal Electoral —hoy llamado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—.

Ante la desconfianza ciudadana, el 3 de julio de 1992 se creó la credencial de elector con fotografía, que, como fue considerada documento oficial de identificación, alentó el empadronamiento masivo. Famosa se hizo una frase de la campaña publicitaria: "pero te peinas, cuñao", cuando alguien comentaba que iría a sacarse la fotografía.

El paso definitivo hacia la democracia ocurrió con una nueva reforma electoral en 1996, cuando finalmente el IFE se desligó por completo del Poder Ejecutivo y fue entregado a la ciudadanía por medio de consejeros ciudadanos con el fin de dar credibilidad, certeza y legalidad a los procesos electorales. La consecuencia de esta gran reforma fue inmediata: en las elecciones intermedias de 1997, el partido oficial perdió por vez primera en su historia la mayoría en el Congreso, y en las primeras elecciones para elegir jefe de gobierno del entonces Distrito Federal, la oposición ganó la ciudad de México. Tres años después llegó la alternancia presidencial.

En 2014, el Instituto Federal Electoral se transformó en el Instituto Nacional Electoral, con lo cual se convirtió en una autoridad de carácter nacional para organizar los procesos comiciales tanto federales como locales.

Es irrefutable que hemos recuperado el valor del sufragio —puente definitivo entre la sociedad y el poder—, lo que significa un gran avance en términos históricos; sin embargo, la ciudadanía aún adolece de severas contradicciones en el ejercicio de la democracia. Las elecciones que llevaron a la alternancia presidencial en 2000 y luego las de 2006, 2012 y 2018 demostraron que en la conciencia cívica del ciudadano coexisten resabios del pasado con una visión moderna del juego democrático.

Al igual que lo ocurrido con el régimen de Madero, las administraciones surgidas a partir del año 2000 han decepcionado de inmediato a la mayoría de los mexicanos. La decepción es legítima. En buena medida, parte de la ineficacia dolosa de la clase política, de la ausencia de liderazgo y de la falta de visión de Estado para plantear un proyecto nacional. Sin embargo, en el desarrollo de la transición era tan necesario que el concepto de la democracia arraigara en la sociedad que durante años, por medio del discurso, de las declaraciones, de las opiniones y de la propaganda, la democracia terminó por convertirse en un fin y no en un medio.

Hacia la década de 1960, en un México avasallado por el autoritarismo, Manuel Gómez Morin —que hoy se ha de revolcar en su tumba— señaló:

> La tarea central, obligatoria e inaplazable, del poder y de los ciudadanos esla de instaurar, perfeccionar cada vez más y cumplir con iluminada y sincera decisión las instituciones de la democracia [...] raíz y sustento de las demás instituciones colectivas, condición y

> camino de desarrollo armonioso y equilibrado de la comunidad y fruto y amparo de la persona humana.

En el imaginario colectivo, la democracia ha sido definida tan solo en términos electorales. El ciudadano considera que su compromiso comienza en la contienda electoral y termina el día de la elección. Pero la democracia debe ser una forma de vida; es ahí donde radica la importancia de transformar la mentalidad de la sociedad.

El buen gobierno no solo depende de la capacidad y de la probidad de las autoridades. Nuevamente, como centro de la gran transformación nacional con miras a alcanzar la prosperidad, se encuentra el ciudadano como motor del cambio social. Madero expresó:

> Un buen gobierno solamente puede existir cuando hay buenos ciudadanos. [...] Si queremos asegurar que nuestras instituciones sean una verdadera protección para todos los mexicanos, necesitamos que todos los ciudadanos colaboren con sus gobernantes, sin importar de qué partido son.

El "círculo virtuoso de la democracia", planteado desde 1910 y vigente 111 años después, está definido por la legalidad, en la que el punto de partida es el sufragio efectivo. El voto libre trae como consecuencia la elección de representantes libres y comprometidos con la nación. Con la efectividad del sufragio, el Congreso recupera su independencia frente al Ejecutivo y, de manera natural, se alcanza el punto de equilibrio entre los poderes de la Federación. Los poderes Ejecutivo y Legislativo crean leyes que dotan a la república de los instrumentos necesarios para su desarrollo y para la consolidación de la democracia. La sociedad cierra el círculo porque, al saberse apoyada por leyes justas y beneficiada con ellas, invariablemente defenderá la ley, las instituciones y la libertad del sufragio.

Como suele suceder en nuestra historia, ni la clase política ni la sociedad en su conjunto han podido trazar el círculo con perfección matemática —la consolidación de la democracia aún espera—, y por momentos lo que debería ser un círculo se convierte en un polígono irregular.

Junto al espíritu cívico y el establecimiento de instituciones democráticas —que diferencian a nuestra sociedad con respecto a las sociedades de 1810 y 1910—, es un hecho que la ciudadanía ha rebasado a

la clase política. Va un paso adelante en la visión de lo que necesita el país, pero la sociedad no ha podido trasladar sus demandas o presionar de tal modo que se materialicen por medio del poder público.

No obstante la concientización de la sociedad, la figura del hombre providencial sigue presente en la cultura política. Liderazgo no es caudillismo, aunque en México se confunden los términos. En cierto modo, la ruptura entre el poder ciudadano y el poder público se explica porque buena parte de los ciudadanos sigue creyendo en el hombre providencial que, ahora elegido democráticamente, se encargará de resolver todos los problemas, y una vez finalizado el proceso electoral, vuelven a entregar sus derechos y obligaciones al triunfador o al caudillo infalible que habla por el pueblo sabio y justo. Son los restos del "vasallaje" republicano en el que la sociedad estuvo inmersa durante décadas.

A pesar de todo, la ciudadanía ha demostrado a la fallida clase política que está apta para la democracia. Debemos esperar que una nueva generación de actores políticos, alejados de los vicios del viejo sistema, asuma los compromisos que ha señalado la sociedad; solo entonces podremos afirmar que la transición ha dado paso a un régimen verdaderamente democrático.

Apuntes para una breve historia de la justicia electoral en México

Felipe de la Mata Pizaña

Soy uno de los que creen que la democracia
puede enderezar el rumbo de México
y ser el comienzo de la rectificación
de muchos de nuestros extravíos históricos. [...]
Naturalmente, hablo de la verdadera democracia,
que no consiste sólo en acatar la voluntad de la mayoría
sino en el respeto a las leyes constitucionales
y a los derechos de los individuos y de las minorías.
Octavio Paz[1]

Introducción

Las siguientes páginas recorrerán de modo panorámico el ayer y el hoy de un aspecto fundamental de la democracia: las elecciones populares, es decir, ese mecanismo pacífico y periódico para renovar la titularidad de los más relevantes cargos públicos, mediante el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Lo anterior involucra un complejo tejido legal e institucional, producto de una organización política y social específica que, en el espacio territorial que hoy es México, solo pudo tener lugar a raíz de la transformación cultural provocada por el movimiento intelectual conocido como Ilustración, durante el siglo XVIII y los comienzos del XIX. No es casualidad que la consolidación de dicho ideario en España y en sus colonias coincidiera, de manera cronológica, con la independencia de prácticamente todos los dominios del Imperio español en América.

---

[1] Paz, Octavio, "El peregrino en su patria. Historia y política de México", en *México en la obra de Octavio Paz*, México, FCE, 1987, p. 408.

Los conceptos de libertad individual, democracia, voto, soberanía, garantía, elecciones populares, igualdad, libertad de expresión, libertad de asociación, federalismo, legislatura, presidente, división de poderes, etcétera, se crearon y llegaron a la práctica en Europa y Estados Unidos de América durante esa época, y fueron adoptados rápidamente por los hispanos de ambos lados del Atlántico. Por ello, la consumación de la Independencia mexicana —el 27 de septiembre de 1821—, como derivado político de dicho ideario, fue el fruto maduro que cayó irremediablemente del gigantesco árbol de uno de los imperios más extensos que ha habido en la historia.

En este artículo nos referiremos solo a la vida electoral de México, que tuvo lugar desde esa época: poco más de 200 años, concretamente, a partir de los comicios en los que se eligió a los diputados que representarían las distintas provincias novohispanas en las Cortes de Cádiz, en 1810, por lo que se omitirá la mayor parte de la información acerca de los procedimientos y ritos para el traspaso de poder que ha habido en la milenaria historia de nuestra nación, la cual, sin embargo, tiene poco o nada que ver con los mecanismos de la actualidad.

En un abordaje histórico que se centrará más en el aspecto jurídico que en el relato de los hechos políticos que operaron como antecedentes y contexto, se bosquejarán las pautas de la evolución histórica de los comicios populares en México, como premisa fundamental para comprender la conformación del sistema electoral que opera hoy en día en México, con especial referencia al ámbito jurisdiccional.

La complejidad en la arquitectura legal e institucional de las elecciones normalmente comporta irregularidades y controversias en cualquiera de los puntos de su desempeño, y dejar sin resolver esos conflictos puede hacer inoperante el sistema y apartarlo de sus objetivos primordiales. De ahí que sea necesaria la instauración de mecanismos que garanticen la constitucionalidad y la legalidad de los actos electorales.

A lo largo de la historia electoral mexicana se puede distinguir un claro parteaguas a raíz de la judicialización de la política: un antes, en el que hubo diversas formas para la resolución de conflictos electorales, fundamentadas en la intervención de órganos políticos, y un después, a partir de la creación de órganos jurisdiccionales destinados a resolver dichas irregularidades y controversias.

En ese marco, se describirán las funciones, la operación y los horizontes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF),

como la máxima autoridad en la materia electoral en nuestro país en el orden nacional, al igual que la de los tribunales electorales locales que, en sus diferentes órdenes de competencia, conjuntamente, representan a la Judicatura electoral mexicana.

En último término, se hará un análisis comparado de las luces y las sombras del sistema electoral mexicano, así como de las ventanas de oportunidad que se le presentan en el futuro inmediato, y se concluirá con una reflexión acerca del rol que juega la Judicatura electoral en el empeño colectivo de consolidar el régimen democrático en nuestra nación.

Trayectoria histórica de la vida electoral mexicana

En esta sección se intentará mostrar una visión panorámica de los hechos que forjaron las constituciones, las leyes y las instituciones que han dado pie al sistema electoral mexicano actual.

Antecedentes. Constitución de Cádiz

Se ha dicho que la vida comicial en México comenzó con las elecciones en las que se eligieron diputados para las llamadas Cortes de Cádiz, en 1810 —algunos meses antes de que diera comienzo la gesta independentista de Miguel Hidalgo—. Dichas Cortes, reunidas en la antigua ciudad portuaria española de Cádiz, promulgaron la afamada Constitución Política de la Monarquía Española.

Se trató de una Constitución liberal, que nació a raíz de un difícil momento político que se vivía en España desde 1808 —el cual, a la postre, precipitó la descolonización de la América española: el derrocamiento de Carlos IV y de su hijo, Felipe VII, y el nombramiento de José, hermano de Napoleón, como rey de España—. La resistencia del pueblo español dio pie a una Junta Central de Gobierno que, por vicisitudes bélicas, tuvo que abandonar Aranjuez y moverse a Sevilla para, finalmente, establecerse en Cádiz.

En esas endebles circunstancias gobernaba todo el vasto Imperio español y se planteó la necesidad de redactar una Constitución que unificara a toda la nación española, compuesta por los habitantes de los

territorios que abarcaba el Imperio, en todo el globo. Al respecto, el maestro Gamas Torruco explica:

> El 22 de enero de 1809, [la Junta Central de Gobierno] expidió un decreto transmitiendo el gobierno a un Consejo de Regencia y reconociendo a las colonias americanas como parte integrante de la Monarquía, con derecho a enviar representantes.[2]

En mayo de 1810, las autoridades instituidas en la Nueva España prestaron juramento de obediencia y fidelidad al nuevo gobierno español. Siguiendo sus instrucciones, "se convocó a la elección de diputados a las Cortes Extraordinarias de acuerdo con el respectivo Decreto de la Regencia".[3]

Como nos ilustra el doctor Barragán, la convocatoria establecía un sistema electoral indirecto mediante el cual se eligió a los 21 diputados[4] que representarían a las distintas provincias novohispanas, para integrar un total de aproximadamente 300 diputados, que componían dichas Cortes. La mayor parte pertenecía a la clase criolla ilustrada.

La Constitución fue jurada tanto en Cádiz como en la Nueva España en 1812. No obstante que su vigencia fue breve, su importancia fue muy perdurable: se interrumpió en mayo de 1814, cuando Fernando VII recuperó el trono y la abrogó, pero se restableció en 1820, tras el triunfo de la revolución liberal de Rafael del Riego.[5]

Pese a contener muchas novedades, como la soberanía depositada en el pueblo, en lugar de en el rey; la libertad de prensa, y la eliminación de la figura del virrey, etcétera; la Constitución gaditana conservó algunas de las estructuras electorales tradicionales, concretamente el sistema electoral indirecto, en tres grados, como establecía su artículo 34:

---

2 Gamas Torruco, José, "La Constitución de Cádiz de 1812 en México", en *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina*. Barceló Rojas, Daniel y Serna de la Garza, José Ma., coords., México, UNAM, Senado de la República, 2013, serie Doctrina Jurídica, núm. 682, p. 253.

3 *Idem*.

4 Barragán, José, "Los diputados novohispanos en las Cortes de Cádiz", en *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina. Op. cit.*, p. 66.

5 Véase León Portilla, Miguel, "Algunas paradojas lingüísticas y fácticas en la Constitución de Cádiz", en *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina. Op. cit.*, p. 158.

> *Artículo 34.*§
> Para la elección de los diputados de Cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.[6]

En este punto es pertinente señalar que las elecciones para designar diputados a las Cortes de Cádiz no fueron las primeras elecciones llevadas a cabo en la Nueva España, donde ordinariamente se efectuaban ejercicios electorales con cierta periodicidad. Sin embargo, dichos comicios han sido calificados de predemocráticos, porque no existían los conceptos individuo ni ciudadano; es decir, dichas prácticas electorales tenían como actor principal a algún estamento social. Respecto a este tema, nos ilustran las investigadoras Fausta Gantús y Alicia Salmerón:

> Las elecciones eran procedimientos de uso regular para nombrar representantes en sociedades de antiguo régimen y, desde luego, en la Nueva España. Antes de 1812, en España y en sus reinos había elecciones, *pero aquellas eran mecanismos para representar a nobles, pueblos, gremios, órdenes religiosas, cofradías, militares, corporaciones de comerciantes [...] no para representar a este pueblo reconocido como soberano a partir de la revolución liberal.* Así, de alguna manera, la novohispana era una sociedad habituada a procedimientos electorales, si bien corporativos. Las votaciones del antiguo régimen buscaban representar órdenes y cuerpos, cada uno de acuerdo con sus privilegios y derechos propios y aunque ponían intereses en juego, tanto que llegaba a haber no solo conflictos, sino auténticas manifestaciones de violencia física, *se votaba con la idea de manifestar la cohesión de una comunidad como un todo orgánico.*§[7]

Podemos ver que la realidad electoral mexicana es muy rica y, pese a que los comicios como hoy los conocemos comenzaron con la Constitución de Cádiz, la práctica electoral hunde sus raíces en procedimientos corporativos coloniales, en los que se dirimían intereses colectivos. Ciertamente, es innegable que había ejercicios fraudulentos, pero fueron la excepción, más que la regla.

---

§ Énfasis añadido.

6 Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Editorial Maxtor, Grabador de Cámara y Real Estampilla de S. M., 1822.

7 Gantús Inurreta, Fausta y Salmerón, Alicia, "Un acercamiento a las elecciones del México del siglo XIX", *Revista Historia y Memoria*, núm. 14, enero-junio, 2017, p. 32, Tunja, Colombia.

La brevedad de la vigencia de dicha Constitución se puede vincular con la parquedad de las maneras de impugnar las irregularidades acontecidas en los comicios. Se trata de un embrión de lo que se convertirá en el actual sistema de medios de impugnación en materia electoral, como explica el doctor Marco Antonio Pérez De los Reyes:

> En ocasión de celebrarse las elecciones en los tres niveles electorales mencionados, *el Presidente de la Junta respectiva debía preguntar si algún ciudadano tenía que exponer alguna queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recayera en determinada persona.*§ En caso afirmativo, el quejoso debía justificar pública y verbalmente la verdad de su dicho en el mismo acto, y en caso de resultar cierta la acusación, el o los inculpados sería privados de voz activa y pasiva; pero, de ser falsa, el difamador sería quien soportaría la pena aludida. En ambos casos no se admitía recurso alguno. Así lo afirman los artículos 49, 72 y 87 respectivamente para cada uno de los niveles de elección.[8]

De esta manera, podemos ver que la primer carta magna vigente en nuestro país posee todas las características que la convierten en una Constitución moderna y que, en temas electorales, representa un gran salto en comparación con los años previos, al asumir y ser embrión de conceptos plenamente actuales; ello, a pesar de que no cambia muchas de las formas institucionales utilizadas en el pasado colonial.

Primeros sucesos políticos del México independiente. Primer Imperio

Al igual que casi todos los países de habla hispana de América, México nació como país independiente hace apenas dos siglos.[9] La inestabili-

§ Énfasis añadido.

8 Pérez De los Reyes, Marco Antonio, "Justicia electoral en la Constitución", *en Ciclo de conferencias. Las constituciones mexicanas de 1857 y 1917*, TEPJF, 2008, p. 53.

9 A muchos les puede parecer que dos siglos son demasiado tiempo, pero debemos tener en cuenta que el territorio mexicano ha sido habitado por diversos grupos humanos desde hace más de 13,600 años. La civilización más antigua es la olmeca, con 5,000 años, y cada una de las culturas originarias establecidas en el espacio que hoy constituye México, y que proyectan su cosmovisión hasta nuestros días, datan de épocas que se cuentan en milenios. Además, el territorio que hoy es México fue colonia de España durante 300 años. En ese contexto, si bien dos siglos son el tiempo durante el que se creó la mayor parte de la realidad política y social en la que vivimos, constituye una fracción relativamente pequeña de tiempo.

dad política que siguió a la gesta independentista dio origen a regímenes políticos de muy diversa índole. Al Acta de Independencia del Imperio Mexicano,[10] firmada el 28 de septiembre de 1821, por la cual esta nación se independizó de la metrópoli española, siguió la creación de un imperio encabezado por Agustín Iturbide, como emperador, a la usanza europea, quien, sin embargo, fue depuesto en menos de un año, pese a que sus propósitos no fueron grandilocuentes, como narra el historiador Alfredo Ávila:

> El imperio mexicano sería una "monarquía moderada", esto es, constitucional, fundada sobre la igualdad de todos sus habitantes (a quienes llamaba simplemente "americanos", sin importar su color, lugar de origen o condición) y por lo tanto, en la soberanía de la nación, tal como la entendía el liberalismo decimonónico, es decir, formada por individuos iguales ante la ley.[11]

Primera legislación electoral

Iturbide abdicó el 7 de marzo de 1823. El 17 de junio de ese año se promulgó la primera legislación electoral de nuestro país, denominada Ley Electoral muy Detallada para los Comicios de Diputados al Segundo Congreso Constituyente de la Nación, la cual tenía el propósito expreso de limitarse a elegir diputados para conformar dicho Congreso Constituyente.

Esta ley retomaba el modelo de la Constitución de Cádiz, al instaurar el esquema del voto indirecto para las elecciones legislativas y la del titular del Poder Ejecutivo, y atribuirlo a los ciudadanos de todas las clases y castas nacidos en territorio mexicano;[12] fue el esquema de

---

10 El primer párrafo de dicha acta hace un breve recuento histórico: "La Nación Mexicana que por trescientos años, ni ha tenido voluntad propia ni libre el uso de la voz, sale hoy de la opresión en que ha vivido" (véase Valdés, Alejandro, *Colección de órdenes y decretos expedidos por la Soberana Junta Provisional Gubernativa*, México, Imprenta de Valdés, 1821, Decreto V, de 6 de octubre de 1821, p. 2), cuyas palabras son una muestra clara de que el movimiento independentista estuvo inspirado por el ideal ilustrado de la libertad como elemento central de toda la construcción social; libertad que, en su dimensión individual, es la fuente de la vida electoral y de la democracia.

11 Ávila, Alfredo, "Las primeras elecciones del México independiente", *Política y Cultura*, núm. 11, invierno, 1999, p. 31 (29-60).

12 "*Artículo 15*. Tienen derecho de votar en las juntas populares los hombres libres nacidos en el territorio mexicano". "Ley electoral muy detallada para los comicios de diputados al Segundo Congreso Constituyente de la Nación", artículo 15. *Derechos del pueblo mexicano. México a*

tres grados o niveles de las demarcaciones electorales (juntas primarias o municipales, juntas secundarias o de partidos y juntas de provincia), el cual se repetiría en los siguientes textos constitucionales decimonónicos hasta el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que introdujo el sistema de votación indirecta en segundo grado, dando pie a que, 10 años después, la Constitución de 1857 previera la votación indirecta en primer grado.

Dicha ley contemplaba un solo medio de impugnación en materia electoral, que era paralelo al incluido en la Constitución de Cádiz:

> *Artículo 25.* Instalada así la junta [la primaria], preguntará el presidente si ¿alguno tiene que exponer queja sobre cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona? y habiéndola se hará pública justificación verbal en el acto. Resultando cierta la acusación, serán privados los reos de derecho activo y pasivo: los calumniadores sufrirán esa pena y de este juicio no habrá recurso.[13]

Sin embargo, el recurso estaba previsto solo para las juntas primarias, mientras que el de Cádiz se podía invocar con ocasión de las tres juntas. Además, estaba prevista una sanción administrativa: la nulidad de los actos realizados después de concluido el nombramiento de electores.

Constitución de 1824 y el federalismo mexicano

La Constitución de 1824 tiene una importancia fundamental en el constitucionalismo mexicano. Precedida de inmediato por el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana de 1823, fue la primera Constitución del México independiente. Con un corte liberal, estructuró el régimen político como una democracia representativa e instauró un sistema de pesos y contrapesos. El primero de ellos fue la división de poderes, y el segundo, no menos relevante, el federalismo.

---

través de sus constituciones, vol. I. Edición conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917. México, 9.ª ed., Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Senado de la República, SCJN, TEPJF, INE, CNDH, UNAM, Porrúa, 2016, p. 362.

13 "Ley electoral muy detallada para los comicios de diputados al Segundo Congreso Constituyente de la Nación", artículo 25. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. I. Edición conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917. México, 9.ª ed., Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Senado de la República, SCJN, TEPJF, INE, CNDH, UNAM, Porrúa, 2016, p. 363.

Cronológicamente, el federalismo es anterior incluso a la primera Constitución. Antes de que Iturbide fuera derrocado,[14] en virtud de la insurrección formalizada en el llamado plan de Casa Mata —que tenía la intención de reinstalar el Congreso, declarar nulo el Imperio y desconocer a Iturbide como emperador—, se convocó a una nueva elección de un Congreso Constituyente republicano, que se difundió entre todas las diputaciones provinciales de México, y a él se unió casi de inmediato una gran parte de ellas, las cuales asumieron su papel de gobierno regional;[15] esto fue el origen del federalismo mexicano, un modelo de agregación política inspirado en el vecino país del norte.

Sin Iturbide en el panorama, el sistema federal tuvo vida por primera vez en un texto oficial en el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, que operó como plataforma política y declaración de principios para las ulteriores labores del Congreso Constituyente.[16] En dicha acta, así como en la Constitución, que fue promulgada pocos meses después, encontramos los cimientos del federalismo en el que actualmente se organiza nuestro sistema constitucional.

14 Es conocido el infortunado destino de Iturbide. Durante su exilio en Europa, fue declarado "El soberano congreso general constituyente se ha servido decretar: 1° Se declara traidor y fuera de la ley á D. Agustin de Iturbide, siempre que bajo cualquiera título se presente en algún punto de nuestro territorio. En este caso, queda por el mismo hecho declarado enemigo público el Estado. 2° Se declaran traidores á la federación, y serán juzgados conforme á la ley de 27 de Setiembre de 1823, cuantos cooperen por escritos encomiásticos, ó de cualquiera otro modo, á favorecer su regreso á la República mexicana". Desconociendo lo anterior, e incitado por sus partidarios, regresó al país. Desembarcó en Soto la Marina, Tamaulipas, fue reconocido por el general De la Garza y fue fusilado el 19 de julio de 1824. Énfasis añadido. Pesado, José Joaquín, *El libertador de México. D. Agustín de Iturbide*, México, Imprenta a cargo de M. Rosello, Edición de La Voz de México, 1872, pp. 130-131.

15 Esto es ilustrado por la historiadora Nettie Lee Benson: "México quedó dividido en provincias o estados independientes. Al tiempo que cada una de ellas prestaba su adhesión al Plan [de Casa Mata], su diputación provincial asumía el dominio absoluto sobre sus propios asuntos provinciales y se declaraba a sí misma independiente del aún existente gobierno central de Iturbide. Sin embargo, tales resoluciones no significaban que las provincias hubiesen intentado constituirse en naciones soberanas e independientes; por el contrario, todas reconocían formar parte de la nación mexicana", Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, Colmex, UNAM, 1994, p. 137.

16 Esto es narrado por el jurista e historiador mexicano Felipe Tena Ramírez: "El 20 de noviembre [de 1823] la Comisión [de Puntos Constitucionales] presentó el Acta Constitucional, anticipo de la Constitución para asegurar en el sistema federal, 'punto de unión entre las provincias', 'norte seguro al gobierno general', 'garantía natural' para los pueblos", según la exposición que la acompañaba. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-1994*, México, Porrúa, 1994, p. 153.

Como resultado, hoy en día la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) dispone que la república está integrada por "estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior",[17] los cuales tienen reservadas para sí todas las facultades que no estén expresamente atribuidas a los órganos (funcionarios) federales.[18]

Esa manera de distribuir competencias entre los entes federados y la federación se conoce como competencia residual, la cual reviste gran importancia, dado que así es posible configurar el papel que tienen dichos entes de cara a los demás y a la federación.

Además de esa regla de compartimentación de facultades, los estados deben sujetar su legislación interna a ciertos parámetros (forma de gobierno, organización del municipio, división de poderes, duración de los cargos, etcétera), así como a ciertas prohibiciones expresas (reelección de gobernador, sobrerrepresentación en el Congreso local, entre otras). Esa es la fórmula con la que opera el federalismo en nuestro país y que, esencialmente, no ha cambiado desde la Constitución de 1824.

Respecto a la materia electoral,[19] la Constitución de 1824 recogió la lógica del sentido común democrático que impulsó también a la Constitución de Cádiz, en cuanto a relacionar los comicios con el número de habitantes, sin otra discriminación que la de género —que tardaría mucho tiempo en terminarse—.

Por lo que hace a la resolución de los conflictos electorales, dicha Constitución recogió el sistema francés y estadounidense, que no terminó sino hasta finales del siglo XX: la calificación de las elecciones por un órgano político, es decir,[20] por cada una de las cámaras.

> *Artículo 35.-* Cada cámara calificará las elecciones de sus respectivos miembros y resolverá las dudas que ocurran sobre ellas.

---

17 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021, artículo 40.

18 *Idem*, artículo 124.

19 Mayor información del tema se puede encontrar en mi libro *Control de convencionalidad de los derechos político-electorales del ciudadano*, México, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 483-497.

20 Al respecto, Pedro Salazar Ugarte comenta que "la calificación de una elección es la certificación de que los procesos de elección de representantes y gobernantes populares tuvieron lugar en un contexto propiamente democrático. Lo cual, en el extremo, constituye una certificación de que se garantizó la autonomía política de los ciudadanos y, junto a ella, un amplio conjunto de derechos fundamentales". "El sistema de impugnación y heterocalificación de las elecciones", en *Instituto Federal Electoral, 20 años*, IFE, Conacyt, 2010, p. 137.

El artículo 35 se refiere a las elecciones de diputados y senadores; por lo que respecta a las de presidente (titular del supremo Poder Ejecutivo) y vicepresidente, la facultad de calificar los comicios recaía en la Cámara de Diputados.

> *Artículo 83.-* Enseguida la cámara procederá a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos.

Esa primera Constitución del México libre tenía un fuerte cariz federalista, por lo que dejaba una gran libertad a los estados para fijar la reglamentación electoral. Además de determinar la forma política que debían adoptar los estados, sus obligaciones y restricciones, se permitía que cada legislatura definiera los mecanismos a los que se sujetarían los comicios. Por ejemplo, respecto a los diputados locales:

> *Artículo 158.-* El poder legislativo de cada Estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan.§

Al respecto, las investigadoras Fausta Gantús y Alicia Salmerón amplían la idea, delineando de esta manera un esbozo del panorama político que prevaleció en el México decimonónico:

> A pesar de los cambios recurrentes en los sistemas electorales de la primera mitad del siglo XIX mexicano, hay algunos elementos que perduraron a lo largo de la centuria, si no en todas las leyes fundamentales, sí en un gran número de ellas. [...] Otro caso de un elemento que permaneció fue el de la definición de las instancias responsables de calificar los resultados de los comicios nacionales. La figura calificadora predominante era la Cámara de diputados, quien muchas veces calificaba incluso la elección propia —lo que representaba un mecanismo de autocalificación. Esto sucedió así desde los comicios para diputados a Cortes y diputaciones provinciales en 1812 hasta el fin de la vigencia de la Constitución de 1857. Las más de las veces la elección fue calificada por la Cámara baja, pero otras, el Congreso en su conjunto calificaba los comicios, o el Senado autocalificaba su propia elección.[21]

§ Énfasis añadido.

[21] Gantús Inurreta, Fausta y Salmerón, Alicia, "Un acercamiento a las elecciones del México del siglo XIX", *Revista Historia y Memoria*, núm. 14, enero-junio, 2017, pp. 37-38, Tunja, Colombia.

La Constitución de 1824, la primera carta magna de un país libre, que busca encontrar su identidad, delinea formas e instituciones inevitablemente heredadas del pasado colonial y, de manera dialéctica, las integra con las ideas novedosas, para así dibujar un panorama nuevo, seguido por todos los sistemas electorales del siglo XIX: la elección indirecta, que estuvo vigente a lo largo de todo el siglo XIX.

La mecánica de injertar nociones nuevas en el árbol de lo antiguo es la misma que anima a cualquier transformación histórica, como nos lo señala el filósofo hispanomexicano José Gaos:

> la historia se integra de sucesiones y de hechos caracterizados por dos notas: los hechos posteriores se inician en pleno seno de los anteriores, y éstos se acaban en pleno seno de los posteriores. Las sucesiones de unos y otros no son sincrónicas.[22]

Desde esta perspectiva, entendemos que las grandes transformaciones intelectuales y culturales no necesariamente coincidan con un evento político —por ejemplo, una guerra— ni jurídico —la emisión de un texto constitucional—. Sin embargo, la anarquía de facto que rigió durante la vigencia de la Constitución de 1824 hizo que la legislación electoral fuera escasa y que prácticamente toda forma de arribo al poder tuviera lugar por vías de hecho o, en el mejor de los casos, por negociaciones políticas.

Los primeros partidos políticos

Desde finales del siglo XVIII, el espectro político mexicano se dividió en dos *bandos*,[23] agrupados en torno a las logias masónicas de dos ritos: el escocés y el yorkino. Los primeros constituirían más tarde el Partido Centralista, con ideas mayormente conservadoras del régimen

---

22 Gaos, José, *Historia de nuestra idea del mundo*, México, FCE, 1992, p. 12.

23 Utilizamos la palabra *bandos* y no *partidos* porque en ese momento todavía no existían las reglas y formalidades que hoy empleamos para identificar a los institutos políticos que tienen esa designación. Al respecto, es pertinente atender las palabras del doctor José Antonio Aguilar Rivera: "Emplear los parámetros democráticos modernos para evaluar esas experiencias [las prácticas políticas de la época] constituye un anacronismo que no ayuda a la comprensión de los fenómenos electorales. Aquí, como en muchas partes del mundo, las elecciones precedieron a la democracia" (Aguilar Rivera, José Antonio, "Introducción", en *Las elecciones y el gobierno representativo en México. 1810-1910*. Aguilar Rivera, José Antonio, coord., México, FCE, Conaculta, IFE, Conacyt, 2010, p. 11).

novohispano, y los segundos, el Partido Federalista, con ideas fundamentalmente liberales, incitados por la influencia estadounidense, como señalo en mi libro *Control de convencionalidad de los derechos político-electorales del ciudadano*:

> Los antecedentes de estos partidos se pueden encontrar en la historia de la masonería mexicana, pues la logia escocesa defendía los intereses de los antiguos grupos burgueses que, junto con las altas jerarquías de la Iglesia y de los militares, habían impulsado la Independencia en 1821, por consecuencia se encontraban ahora en favor de una reorganización política centralista que les permitiera adquirir el poder. En la logia masónica del rito escocés encontramos claramente grupos de criollos y españoles.
>
> La logia del rito yorkino, con el apoyo de Joel R. Poinsett, embajador estadounidense en nuestra nación, "imprimió a esta logia una manifiesta y agresiva tendencia antihispanista, muy en relación a la Doctrina Monroe".[24]

El papel de la masonería fue clave para comprender la vida política del México naciente:

> La masonería mexicana de las primeras décadas del siglo XIX estuvo estrechamente ligada con la actividad política del naciente país. Por una parte, porque los principales o más destacados masones de estos años fueron también algunos de los más relevantes actores políticos; por otra, las imágenes públicas de los grupos que contendían por el poder político se construyeron, entre otras cosas, en torno a las filiaciones masónicas de sus miembros. Además, los masones, en especial quienes establecieron y difundieron las obediencias del rito de York en México, utilizaron la estructura organizativa de la masonería para obtener apoyo político, para orientar los resultados electorales o para legitimar su acceso al poder.[25]

Los dos grupos protagonizaron prácticamente todos los conflictos políticos del México del siglo XIX.

---

24 Mata, Felipe de la, *op. cit.*, nota 14.

25 Vázquez Semadeni, María Eugenia, "Las obediencias masónicas del rito de York como centros de acción política, México, 1825-1830", *Revista LiminaR. Estudios sociales y humanísticos*, año 7, vol. VII, núm. 2, diciembre, 2009, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.

Regímenes centralistas. Supremo Poder Conservador

La facción conservadora tomó el poder durante un corto periodo: cerca de 10 años (1836 a 1847), etapa durante la cual se crearon dos textos constitucionales (las Siete Leyes y las Bases Orgánicas). Estos alteraron la estructura del sistema de gobierno del país, pasando de un sistema federal a uno centralista. El primero de ellos tenía un título completo dedicado a las elecciones, denominado *El poder electoral*, en el que se replica el mecanismo de elecciones indirectas, con el esquema de elecciones en tres fases o niveles de juntas.

En la segunda de las Siete Leyes, se organiza una figura importada del constitucionalismo francés:[26] el Supremo Poder Conservador, compuesto por cinco personas con el fin de ejercer un control de constitucionalidad, de manera independiente a los otros tres poderes. En relación con este tema, el historiador David Pantoja Morán nos refiere que

> los creadores de la de 1836 dieron muestra evidente de su preocupación por limitar los excesos y abusos del Poder Ejecutivo, no advirtiendo que, para poder gobernar, aquel poder acotado y limitado de 1824 tenía que echar mano ilegalmente de facultades extraordinarias. Así, en su propósito de combatir la dictadura presidencial, se previó la existencia del Supremo Poder Conservador, que más que arbitro se iría a erigir en instancia suprema, en estrecho vigilante de los otros tres. En efecto, se previó que este organismo, conformado por cinco individuos, tendría, entre otras facultades, la de declarar nulos desde una ley hasta los actos del Ejecutivo, pasando por los de la Suprema Corte, si los considerara contrarios a la Constitución; la de sus pender a la Suprema Corte o las sesiones del Congreso, y la de declarar la incapacidad física o moral del presidente, y aun podía declarar cuando era el caso de que éste tuviere que renovar a todos sus ministros, etcétera.[27]

[26] Se trata de una asimilación del modelo francés-consular constitucional. Véase Ortiz Treviño, Rigoberto Gerardo, "De la libertad de imprenta a la impotencia (1836-1841). Un caso en el supremo poder conservador", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, UNAM, vol. XX, 2008, p. 191 (189-211).

[27] Pantoja Morán, David, "El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica", *Foro Internacional*, vol. 38, núms. 2/3, abril-septiembre, 1998, p. 258 (248-301).

Aunque la materialidad de los hechos que acontecieron en torno a esa figura no haya sido muy reseñable, el diseño institucional del Supremo Poder Conservador representó una *rara avis* en su tiempo: la única excepción al modelo de la autocalificación política de las elecciones que prevaleció en nuestro país durante más de siglo y medio. Por un lado, el Supremo Poder Conservador tenía la atribución de calificar la elección de los senadores:

> Ley Tercera
>
> Cámara de Senadores
>
> Artículo 8. Esta se compondrá de veinticuatro Senadores nombrados en la manera siguiente.
>
> En cada caso de elección, la Cámara de Diputados, el Gobierno en junta de Ministros y la Suprema Corte Justicia elegirán cada uno á pluralidad absoluta de votos un número de individuos igual al que debe ser de nuevos Senadores.
>
> Las tres listas que resultarán, serán autorizadas por los respectivos Secretarios, y remitidas á las Juntas departamentales.
>
> Cada una de éstas elegirá precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de Senadores, y remitirá la lista especificativa de su elección al Supremo Poder Conservador.
>
> Este las examinará, *calificará las elecciones*,§ ciñéndose á lo que prescribe el artículo 5, y declarará Senadores á los que hayan reunido la mayoría de votos de las Juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los de números iguales.[28]

Por otro lado, en el sistema establecido por las Siete Leyes, la Cámara de Senadores tenía la atribución de calificar la elección de los miembros de la Cámara de Diputados:

§ Énfasis añadido.

28 "Bases y leyes constitucionales de la república mexicana", Ley Tercera, artículo 8. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. II. Edición conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917. México, 9.ª ed., Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Senado de la República, SCJN, TEPJF, INE, CNDH, UNAM, Porrúa, 2016, p. 69.

> Ley Tercera
>
> Artículo 5. Las elecciones de los Diputados serán calificadas por el Senado, reduciendo esta Cámara su calificación á si en el individuo concurren las cualidades que exige esta ley, y si en las juntas electorales hubo nulidad que vicie esencialmente la elección.[29]

Esta es, como se señaló, la única excepción a la norma de la autocalificación electoral por un órgano político que hubo en nuestro país desde 1824 y hasta 1977 —año en el que se dotó de facultades contenciosas en la materia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)—.

Asimismo, es importante destacar que el 30 de noviembre de 1836 se promulgó una ley electoral que reglamentaba lo dispuesto en las Siete Leyes, la cual estuvo vigente durante las elecciones celebradas en 1837, 1838 y 1840. Este fue el primer texto normativo electoral, en cuya exposición de motivos se expresa la intención de evitar fraudes electorales.

Restauración del federalismo

En 1847, año en el que México sufrió la invasión de Estados Unidos de América y perdió más de la mitad de su territorio, el Partido Liberal se hizo del poder. Abolió la Constitución centralista, restableció la vigencia de la carta magna liberal de 1824 e introdujo herramientas institucionales que le permitieran enfrentar la emergencia política, mediante el Acta Constitutiva y de Reformas.

Dicha acta reviste una importancia fundamental para el constitucionalismo mexicano, al instaurar por vez primera el juicio de amparo, además de introducir nuevos criterios del esquema de elecciones indirectas que se aplicaba desde los comicios desde 1812 —pues redujo el sistema de tres a dos niveles de juntas—, así como nuevos requisitos para la elegibilidad de los senadores.

En dicho escenario, 10 años después, en 1857, se promulgó la Constitución Política de la República Mexicana, que definió a México como una república democrática, representativa y federal, y se vio reforzada en

---

29 "Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana", Ley Tercera, artículo 5. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. II. Edición conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917. México, 9.ª ed., Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Senado de la República, SCJN, TEPJF, INE, CNDH, UNAM, Porrúa, 2016, p. 68.

los años siguientes con las llamadas Leyes de Reforma, en las que, entre otras cosas, se consolidaba la separación absoluta de la Iglesia y el Estado. Los fundamentos liberales son ilustrados por el investigador Lorenzo Córdova Vianello:

> Esta Constitución se inspiró, más que ninguna otra, en el principio democrático, y por ello evitó contemplar cualquier institución que tuviera algún tinte autoritario.[30]

Por ello, instituyó un Poder Legislativo unicameral, dando por desaparecido el Senado de la República que, en tiempos de vigencia de las constituciones centralistas, se reservó para las clases aristócratas,[31] y por la misma razón sometió a elección popular la designación de los entonces denominados magistrados de la SCJN.

En lo que atañe al régimen electoral, se puede decir que la Constitución de 1857 se caracterizó por lo siguiente:

1) Instauró de modo definitivo una de las figuras jurídicas más emblemáticas del espectro jurídico mexicano, que ha tenido una insospechada recepción y desarrollo en otros países: el juicio de amparo. El amparo, desde sus comienzos, está diseñado para proteger a las personas en contra de cualquier norma o acto de autoridad que vulnere sus derechos por ser violatorio de la Constitución.

   Se trataba de una herramienta de reciente creación, por lo que no se habían fijado con precisión sus alcances. Ello lo llevó a ser utilizado también en materia electoral, con resultados que para muchos juristas de la época fueron desproporcionados, por lo que, consecuentemente, se restringió la protección del amparo en esa materia —como quedará explicado más adelante, cuando nos refiramos al debate Iglesias-Vallarta, que surgió con motivo de la incompetencia de origen—.
2) Incluyó los derechos de petición y asociación.[32]

---

30 Córdova Vianello, Lorenzo, "El sistema representativo mexicano: dos siglos de evolución", en *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*. García Ramírez, Sergio y Valadés, Diego, coords., México, UNAM, Porrúa, 2010, pp. 144-145.

31 Lo anterior fue nuevamente modificado en 1874, cuando, siendo presidente Sebastián Lerdo de Tejada, se regresó a una forma de Congreso bicameral, con una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

32 Artículos 8 y 9.

3) Estableció que los derechos a votar y ser votado son prerrogativas del ciudadano, cuya calidad se adquiría a los 18 años.
4) Repitió el esquema de votación indirecta; sin embargo, como se señaló en su oportunidad, a diferencia de las otras constituciones, dicha votación tendría un solo grado, con la intención expresa de acercarse gradualmente a un sistema de elecciones directas.
5) Para ejercer un cargo de elección popular, estableció los siguientes requisitos:
   a) Edad (25 años al menos o 35 para presidente).
   b) Nacionalidad (mexicana).
   c) Ciudadanía (estar en ejercicio pleno de los derechos).
   d) Domicilio (ser vecino del estado o territorio del que se trate).
   e) Laicidad (no pertenecer al estado eclesiástico).
6) Desapareció la vicepresidencia; de hecho, este cargo fue intermitente en distintos momentos. Al parecer, esa figura se identificó con mayor claridad con las constituciones liberales, empezando por la de 1824, mientras que las conservadoras (1836 y 1843) no la contemplaron. Por otra parte, en el texto original de la carta magna liberal de 1857 tampoco se previó; sin embargo, en 1903, durante el periodo de Porfirio Díaz, surgió la idea de crear de nuevo la vicepresidencia de la República como una manera de garantizar la sucesión pacífica en caso de falta del presidente, pero desapareció de forma definitiva con la Constitución de 1917.
7) El mundo entero, y México no fue la excepción, no había dado el salto democrático hacia la igualdad total entre todos los miembros de la sociedad, incluidas las mujeres; por esta razón, el sufragio se consideró universal e igualitario desde la perspectiva social, pero discriminatorio en términos de género.

Pese a sus propósitos democratizadores, la Constitución de 1857 tampoco varió en un importantísimo tema: la autocalificación de las elecciones, que siguió pesando sobre órganos políticos (las cámaras de Diputados o Senadores). Encomendar esta facultad a un órgano jurisdiccional no estuvo en la discusión de los temas que forjaron nuestra vida institucional en ninguna de las constituciones decimonónicas.

Segundo Imperio mexicano. Maximiliano de Habsburgo: 1864-1867

La difícil situación financiera que el país padeció tras la Guerra de Reforma (1857-1861) provocó que el gobierno de Benito Juárez incurriera en la suspensión de pagos de la deuda que había adquirido con Gran Bretaña, España y Francia, lo cual fue una excusa para la intervención militar de la llamada Triple Alianza, que destacó sus ejércitos en varias ciudades de Veracruz.

Se logró renegociar dicha deuda con los dos primeros países —que luego abandonaron el territorio—, pero no con Francia. El emperador francés Napoleón III aprovechó para invadir el país e imponer a Maximiliano I de Habsburgo como nuevo emperador de México; ello, con el beneplácito de las facciones conservadoras, recién derrotadas en la sangrienta Guerra de los Tres Años, que veían con agrado el restablecimiento de un régimen monárquico en nuestro país, además de que lo habían negociado personalmente, tanto con el archiduque Fernando Maximiliano José de Habsburgo-Lorena, como con el mismo Napoleón III, emperador de Francia.

Durante el llamado segundo Imperio mexicano, Maximiliano I suspendió la vigencia de la Constitución de 1857, al decretar el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, el 10 de abril de 1865, el cual establecía una monarquía hereditaria y eliminaba el federalismo,[33] la separación de poderes y, por supuesto, la elección popular de los gobernantes.

El sistema implantado era el de una monarquía constitucional. Antes de la emisión de dicho estatuto provisional, declaró:

> En el caso de que la Providencia me llamase á la alta misión civilizadora que va unida á esta corona, es preciso, señores, que os participe desde ahora mi firme resolución de abrir á vuestro país,

33 "El territorio nacional se divide, por ahora, para su administración, en ocho grandes divisiones; en cincuenta Departamentos; cada Departamento en Distritos; y cada Distrito en Municipalidades". "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", artículo 52. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. II. Edición conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917. México, 9.ª ed., Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Senado de la República, SCJN, TEPJF, INE, CNDH, UNAM, Porrúa, 2016, p. 419.

> *con un gobierno constitucional*,§ la senda de un progreso basado en el orden y la civilización.[34]

Los conservadores que trajeron a Maximiliano debieron haberse informado del talante y la formación del personaje que trajeron, pues, en realidad, era ideológicamente igual o más liberal que los liberales a quienes combatían.

> Tomo posesión del poder constituyente de que se reviste la nación que os ha elegido como órganos suyos, y lo conservaré únicamente el tiempo necesario para crear en México [...] un orden regular y *organizar instituciones liberales*.§[35]

El Imperio austrohúngaro estaba compuesto por múltiples naciones, con lenguas muy diferentes. Para gobernar naciones tan diversas cultural y lingüísticamente, los nobles del Imperio recibían una educación multicultural y políglota. Maximiliano hablaba 12 idiomas (alemán, checo, búlgaro, magyar —húngaro—, polaco, inglés, francés, italiano, portugués, español, latín y griego clásico). Cuando llegó a México, mostró una especial preocupación por los grupos sociales vulnerables, particularmente los indígenas, y comenzó a estudiar náhuatl.

En febrero de 1865, decretó la libertad religiosa, impulsó la educación laica y se negó a anular la nacionalización de los bienes eclesiásticos. En abril de ese año, creó la Junta Protectora de las Clases Menesterosas, con funciones para canalizar quejas, proponer soluciones, responder consultas, formular propuestas, procurar la educación laica para niños y niñas, fomentar la colonización del centro del país y distribuir terrenos baldíos (con lo que se convirtió en el precursor del agrarismo revolucionario mexicano del siglo XX).[36]

---

§ Énfasis añadido.

34 Torres, Martín de las, *El archiduque Maximiliano de Austria en Méjico, de los acontecimientos ocurridos en el territorio de Méjico, desde que los españoles desembarcaron en Veracruz formando alianza con los franceses é ingleses, hasta la muerte del infortunado*, Barcelona, Madrid, Librería de D. A. de San Martin, 1867, p. 229.

35 *Ibidem*, p. 245.

36 Jancsó, Katalin, "El indigenismo de Maximiliano en México (1864-1867)", *Acta hispánica*, enero, 2009, *passim*.

Nada de lo anterior fue del agrado de los grupos conservadores que lo habían traído, quienes muy pronto comenzaron a llamarle "el empeorador". Era demasiado liberal para los conservadores y persona *non grata* para los liberales. Pronto se quedó casi sin aliados.

Solo tres años duró el segundo Imperio mexicano; terminó cuando las fuerzas francesas regresaron a su país con miras a preparar la guerra contra Prusia (1870-1871). Al final, el 19 de junio de 1867, fusilaron al emperador en el Cerro de las Campanas de Querétaro,[37] con lo que se restauraron la República y la vigencia de la Constitución de 1857.[38] Se cuenta que, antes de morir, Maximiliano dijo:

> Voy a morir por una causa justa, la de la independencia y libertad de México. ¡Que mi sangre selle las desgracias de mi nueva patria! ¡Viva México![39]

República Restaurada

La hazaña acometida por Juárez constituye un segunda independencia, significa el restablecimiento de la República y de los principios que venían forjándola: el estado laico y el poder civil sobre el militar; además, simboliza el triunfo del partido liberal sobre el conservador, del derecho frente a la rebelión y de la independencia ante la invasión extranjera.

Pocos días más tarde, el 15 de julio de 1867, Juárez regresó a la ciudad de México. En agosto de ese año, en unos comicios en los que derrotó a Porfirio Díaz, se reeligió por un periodo de cuatro años. Aquí es pertinente señalar que, con excepción de las centralistas, las constituciones decimonónicas establecieron que la duración en el cargo de presidente sería de cuatro años. Comenzando el siglo XX, en 1903, Porfirio Díaz propició que se reformara la carta magna para ampliar ese lapso hasta seis años. La Constitución de 1917 lo redujo de nuevo a cuatro años, pero fue ampliado definitivamente a seis el 24 de enero de 1928.

---

37 Torres, Martín de las, *op. cit.*, p. 470.

38 El gobierno de Juárez nunca aceptó al de Maximiliano. No reconoció su Constitución ni sus leyes, por lo que —solo en términos teóricos— la Constitución de 1857 nunca perdió su vigencia.

39 Véase Díaz, Lila, "El liberalismo militante", en *Historia general de México*, México, Colmex, 2002, pp. 629-631.

De igual manera, cuando los periodos presidenciales duraban cuatro años, los de diputado duraban solamente dos, y cambiaron a tres cuando aumentó a seis la duración del cargo presidencial.

¿Cómo se resolvían los conflictos electorales según la Constitución de 1857?

En general, el esquema es el mismo que el de las constituciones anteriores: calificación de las elecciones por órganos políticos o administrativos (las propias juntas). Ciertamente, durante la vigencia de la Constitución de 1857 hubo importantes novedades.

Dicha norma fundamental se publicó un 5 de febrero; el día 12 del mismo mes se expidió la Ley Orgánica Electoral —vigente hasta 1901—, con la que inició una nueva época en la legislación electoral. Hay que apuntar aquí que dicha ley se refería únicamente a los comicios federales, pues respecto de los locales los estados tenían una amplia libertad configurativa; sin embargo, en el régimen transitorio, hizo extensiva su normatividad también a los estados por una sola vez.

Recordemos que la Constitución de 1857 no incluyó a la Cámara de Senadores en su texto original, estableciendo, así, un régimen parlamentario unicameral.[40] De esta manera, la normatividad establecida por esta carta magna asumió el esquema de calificación de los comicios de las constituciones anteriores y concentró en el Congreso de la Unión (la Cámara de Diputados) la facultad de calificar y resolver en última instancia respecto de todos los comicios. Así, en cuanto a las elecciones de diputados,

> *Artículo 4o.* El secretario de la junta extenderá el acta de las elecciones, consignando en ella, sustancialmente, todo lo que haya ocurrido, y la leerá para que se discuta y apruebe por la junta; acto continuo la firmarán el presidente, los escrutadores, todos los electores presentes y el secretario, y en seguida se levantará la sesión, sin que sea lícito volver á tratar nada de los actos pasados, ni por vía de rectificación, pues *de los vicios ú omisiones en que haya incurrido la junta, solo puede conocer el Congreso general.*§[41]

40 El Senado se reinstauró en 1874, en el régimen de Sebastián Lerdo de Tejada, con lo cual culminó un proceso iniciado por Benito Juárez a partir de la circular del 14 de agosto de 1867.

§ Énfasis añadido.

41 Ley Orgánica Electoral. Febrero 12 de 1857. Artículo 4o. Disponible en http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/3Reforma/1857LOE.html (13 de agosto de 2021).

Otra novedad (experimento constitucional) fue que los ministros de la SCJN se eligieran por votación popular. En relación con las elecciones de presidente de la república y ministros de la Suprema Corte, se reforzó el papel del Congreso de la Unión:

> *Artículo 51.*§ El Congreso de la Unión se erigirá en colegio electoral todas las veces que hubiere elección de presidente de la República, ó de individuos de la Suprema Corte de Justicia; procederá á hacer el escrutinio de los votos emitidos, y si algún candidato hubiere reunido la mayoría absoluta, lo declarará electo. En el caso de que ningún candidato haya reunido la mayoría absoluta de votos, el Congreso, votando por diputaciones, elegirá por escrutinio secreto, mediante cédulas, de entre los dos candidatos que hubieren obtenido la mayoría relativa, y se sujetará para este acto á las prevenciones contenidas en los artículos 36, 37 y 38 de esta ley.[42]

Podemos observar que para toda clase de elecciones se otorgó un importante papel a las juntas electorales de distrito. Operaron como una primera instancia administrativa para todos los casos de controversias electorales de primer nivel. Al recoger un modelo que se había ensayado en constituciones anteriores, se permitió que existiera una primera oportunidad de queja ante la junta respectiva:

> *Artículo 10.*§ En seguida preguntará el presidente si alguien tiene que exponer queja sobre cohecho ó soborno, engaño ó violencia para que la elección recaiga en determinada persona, y habiéndola, se hará pública averiguación verbal en el acto. Resultando cierta la acusación, á juicio de la mayoría de la mesa, quedarán privados los reos de voto activo y pasivo; mas en caso contrario, los calumniadores sufrirán la misma pena. De este fallo no habrá recurso ulterior.[43]

Las juntas tenían la última palabra en los conflictos administrativos que se presentaban el día de la elección (por ejemplo, los artículos 11[44]

§ Énfasis añadido.

42 Ley Orgánica Electoral. Febrero 12 de 1857. Artículo 51. Disponible en http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/3Reforma/1857LOE.html (13 de agosto de 2021).

43 Ley Orgánica Electoral. Febrero 12 de 1857. Artículo 51. Disponible en http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/3Reforma/1857LOE.html (13 de agosto de 2021).

44 "*Artículo 11.* Si al instalarse la mesa se suscitaren dudas sobre falta de requisitos para votar, en alguno de los presentes, la junta decidirá en el acto por mayoría de votos, y su decisión se

y 12[45]). Asimismo, tenían la facultad de resolver las quejas que solicitaran la nulidad de la elección:

> *Artículo 54.*§ Ninguna elección podrá considerarse nula, sino por alguno de los motivos siguientes:
>
> Primero. Por falta de algún requisito legal en el electo, ó porque esté comprendido en alguna restricción de las que expresa esta ley.
>
> Segundo. Porque en el nombramiento haya intervenido violencia de la fuerza armada.
>
> Tercero. Por haber mediado cohecho ó soborno en la elección.
>
> Cuarto. Por error sustancial respecto de la persona nombrada.
>
> Quinto. Por falta de la mayoría absoluta de los votos presentes en las juntas electorales que no sean primarias.
>
> Sexto. Por error ó fraude en la computación de los votos.[46]

Llama la atención que la facultad de pedir dicha nulidad se depositara en cualquier mexicano:

> *Artículo 55.*§ Todo individuo mexicano tiene derecho de reclamar la nulidad de las elecciones, y de pedir la declaración correspondiente á la junta á quien toque fallar, ó al Congreso en su caso; mas la instancia se presentará por escrito antes del día en que se deba resolver acerca de los expedientes y credenciales respectivas, y el denunciante se contraerá á determinar y probar la infracción expresa de la ley. Después de dicho día no se admitirá ningún recurso, y se tendrá por legitimado definitivamente todo lo hecho.[47]

ejecutará sin recurso. En caso de empate decidirá el comisionado para presidir la instalación". Énfasis añadido. Ley Orgánica Electoral. Febrero 12 de 1857. Artículo 51. Disponible en http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/3Reforma/1857LOE.html (13 de agosto de 2021).

45 "*Artículo 12*. Si después de instalada la mesa, reclamare alguno la boleta, que no le hubiese expedido el comisionado, se oirá á este, para lo cual y para que resuelva las demás dudas que ocurran, estará presente durante la elección, y si la mayoría de la mesa fallare á favor del reclamante, será admitido á votar, se consignará lo ocurrido en el acta y se expedirá al quejoso una boleta en los términos siguientes:

Municipalidad de (tal parte). *Sección núm.* (tantos). Se declara que el ciudadano N. tiene derecho de votar. (Fecha). (Firma del presidente y un secretario)". Énfasis añadido. Ley Orgánica Electoral. Febrero 12 de 1857. Artículo 51. Disponible en http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/3Reforma/1857LOE.html (13 de agosto de 2021).

§ Énfasis añadido.

46 Ley Orgánica Electoral. Febrero 12 de 1857. Artículo 51. Disponible en http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/3Reforma/1857LOE.html (13 de agosto de 2021).

47 Ley Orgánica Electoral. Febrero 12 de 1857. Artículo 51. Disponible en http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/3Reforma/1857LOE.html (13 de agosto de 2021).

Con el anterior bosquejo nos podemos dar cuenta de que la normatividad electoral poco a poco se fue haciendo más abundante, compleja y específica, pero sin las garantías que ofrece la intervención de unos órganos independientes en la organización y la ejecución de las campañas y la de unos órganos jurisdiccionales en la resolución final de las controversias presentadas.

Además de lo anterior, quizá el más grande déficit del sistema electoral establecido por la Constitución de 1857 fue la posibilidad indefinida de la reelección de los titulares de los poderes ejecutivos, tanto de la federación como de los estados, lo que condujo a numerosos problemas políticos por la reelección de Benito Juárez, de Sebastián Lerdo de Tejada y, con toda su extensión, de Porfirio Díaz.

A pesar de su libertad configurativa en esta materia, los estados no se separaron del mismo esquema, como queda claro en el caso Morelos, que fue emblemático en el debate entre los ministros José María Iglesias e Ignacio Vallarta en torno a la tesis de la incompetencia de origen.

Incompetencia de origen. El breve amparo en materia electoral

La protección de los derechos políticos en nuestro país ha seguido un camino complejo, no solo en su implementación, sino incluso en su aceptación en la visión cultural nacional. En la época histórica comprendida desde el fin de la República Restaurada —que coincide aproximadamente con el periodo que comienza con la muerte de Juárez (1872)— hasta el comienzo del porfiriato (1876), se registraron los primeros debates en torno a la posibilidad de judicializar los asuntos políticos; podemos encontrarlos en la conocida discusión llevada a cabo respecto a la denominada incompetencia de origen, que fue sostenida por la SCJN cuando el ministro José María Iglesias llegó a ser presidente del órgano.[48]

Esa polémica surgió en el seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al dar materialidad a la protección que ofrece el juicio de am-

48 Sin embargo, como nos reseña Javier Moctezuma Barragán, el concepto de incompetencia de origen no es creación de Iglesias y lo venía manejando el alto Tribunal desde antes de que aquel ocupara su presidencia. Véase Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, p. 74.

paro con motivo de irregularidades acontecidas en la vida político-electoral, y representa uno de los episodios más destacados en cuanto a la evolución del debate de la judicialización de la vida política.

El caso más célebre en ese debate fue el llamado amparo Morelos. Por la reforma constitucional del 17 de abril de 1869 se creó el estado de Morelos, en un territorio que previamente formaba parte de Estado de México. En las primeras elecciones para gobernador triunfó Francisco Leyva, y tomó posesión en agosto de ese año.

Abusando de la confianza que le había depositado Juárez, Leyva se comportó de manera autoritaria y cometió numerosas injusticias, asesinatos y actos de corrupción. Terminado su periodo, intentó reelegirse, pero lo hizo en términos violatorios del artículo de la Constitución local que él mismo había mandado modificar para introducir la posibilidad de la reelección de gobernador de Morelos. Además, en campaña y el día de la jornada electoral, utilizó todo tipo de actos desleales e ilegales.

Aunque la legislatura del estado —electa en el mismo proceso electoral en el que se reeligió Leyva y compuesta por diputados incondicionales— convalidó su reelección y lo declaró inocente de todo cargo que se le imputara, en realidad su reelección vulneró el texto y el espíritu de la Constitución local,[49] por lo que tenía una clara incompetencia de origen para llevar a cabo cualquier acto de autoridad.

En 1873 un grupo de hacendados interpuso un amparo en contra de la ejecución de una ley de carácter fiscal impulsada por el gobierno local. Uno de sus más importantes argumentos fue que Leyva no era gobernador legítimo, por los motivos antes expuestos. Alegaron, asimismo, que la legislatura del estado votó de manera incompetente, por haber aprobado el texto controvertido sin el cuórum suficiente, debido a que uno de los diputados presentes, Vicente Llamas, era inelegible, ya que la Constitución local prohibía que los jefes políticos de cada distrito fueran diputados, y Llamas lo era del suyo.

Cuando el amparo llegó a la SCJN en segunda instancia, una minoría de ministros, que terminó convenciendo a los demás, encabezados por José María Iglesias, planteó dar la razón a los quejosos, en función de

49 No está de más recordar que la Constitución de 1857 daba una gran libertad a los estados para regular la materia electoral y no prohibía que la carta magna local previera la reelección inmediata del gobernador.

que una autoridad que fuera incompetente en su origen no podía obligar a ciudadano alguno a observar un comportamiento determinado.

Finalmente, la SCJN decidió en el sentido de que los tribunales federales estaban facultados para conocer de la legitimidad de las autoridades por vicios en su respectiva elección. El último de los considerandos de la ejecutoria establecía que si la forma como estaban constituidos los poderes Legislativo y Ejecutivo de Morelos, al expedirse y sancionarse la Ley de Presupuestos controvertida, era contraria a ese sistema, "tales autoridades deben reputarse ilegítimas e incompetentes, y la justicia federal, en este caso, tiene que entrar en el examen de sus títulos".[50]

El caso Morelos fue el más emblemático de los asuntos en los que, entre 1871 y 1881, la SCJN aceptó el amparo para evaluar los actos de autoridades (principalmente locales) e invalidarlos con el argumento de que dicha autoridad carecía de competencia de origen por irregularidades en su nombramiento por la vía electoral.

Iglesias fue presidente de la SCJN entre 1873 y 1877 e Ignacio Vallarta lo sucedió en dicho cargo. Este último ministro apoyó inicialmente la tesis de la incompetencia de origen por motivos políticos. Por iguales razones, cuando fue nombrado presidente de la Corte, abandonó y combatió rudamente dicha tesis.[51]

Los argumentos que ofreció Vallarta para sustentar su tesis fueron que la SCJN no podía ocuparse de asuntos político-electorales, pues esto podría acarrear un caos institucional. La única competente para conocer de esos asuntos era la autoridad expresamente instituida por la ley para tal fin.

Para ello, distinguió entre legitimidad y competencia. Son conceptos diferentes e independientes entre sí, que pueden encarnarse en un mismo individuo mediante una elección. Sin embargo, si bien existe el derecho a no ser gobernado por una autoridad ilegítima, este no podría tutelarse por medio del juicio de amparo, sino en las formas y siguiendo los procedimientos que expresamente dispusieran las leyes para tal propósito.

Según esta tesis, cualquier inconformidad debía ser resuelta por los colegios electorales de las cámaras legislativas, que eran los órganos

---

50 Arteaga, José, *Contestación al Sr. licenciado D. J. M. Castillo Velasco en la cuestión sobre el amparo de Morelos*, México, Imp. de Vicente García Torres, 1874, p. 47.

51 Véase Moctezuma Barragán, Javier, *op. cit.*, p. 17.

competentes para tratar este tipo de cuestiones. Como consecuencia, si un colegio electoral declaraba válida una elección, dicha declaración debía ser considerada como cosa juzgada y, por lo tanto, definitiva e inatacable, para no resquebrajar a las instituciones.

La tesis fue adoptada por la Suprema Corte en su decisión del 6 de agosto de 1881 (en el amparo Salvador Dondé) y reforzada en los años venideros con un argumento legalista, como se expone en mi libro *Control de convencionalidad de los derechos político-electorales del ciudadano*:

> El juicio de amparo se había instituido para la protección de las llamadas "garantías individuales", concepto comúnmente asociado con la idea de "derechos civiles". Un amparo no podía enderezarse a la tutela de "derechos políticos" de carácter individual porque éstos no formaban parte del objeto del juicio según esta particular lectura de la Constitución Federal.[52]

No son garantías individuales, es decir, son derechos que no se encuentran positivizados en el texto de la Constitución. Esta lectura reduccionista de los derechos humanos-garantías individuales es lo que ha llevado a negar la procedencia del amparo frente a normas y actos de órganos con funciones electorales.

La tesis Vallarta (no judicializar ningún aspecto político) provocó que los derechos político-electorales estuvieran huérfanos de toda protección jurisdiccional por más de un siglo y generó, incluso, una cultura que disoció a la materia judicial de los asuntos políticos. Esa puerta se abrió tímidamente al principio y de par en par después, a partir de la reforma política de la década de 1970 y las subsecuentes de las décadas de 1980 y 1990, acompañada por una comprensión más profunda de la naturaleza de los derechos político-electorales, no como simples derivaciones positivizadas en la Constitución como garantías individuales, sino como auténticos derechos humanos.

Constitución de 1917

El movimiento social y militar o, más bien, la serie de movimientos sociales y militares, denominados conjuntamente Revolución mexicana, die-

52 Mata, Felipe de la, *op. cit.*, nota 17.

ron origen a la Constitución Política que está vigente en nuestros días, así como al México moderno. La intención original de la carta magna fue la que enarboló Venustiano Carranza en su lucha contra Victoriano Huerta: dar eficacia a la norma fundamental de 1857, mediante unas reformas que se planteaban como imprescindibles.

En un eje tripartita que comprende las cuestiones agraria, laboral y religiosa, reflejo de las demandas y la ideología de diversos sectores revolucionarios, la Constitución queretana se convirtió en un cuerpo normativo independiente y con valor propio, de modo que no se puede decir que sea una simple serie de reformas a la anterior. Los cambios efectuados a la vida social y política que implicó la promulgación de dicho texto fundamental fueron de enorme calibre.

Convocatoria

Después de la derrota de Victoriano Huerta, el general que traicionó a Madero, y con el gobierno de Venustiano Carranza operando desde el puerto de Veracruz durante 1915 y 1916, la opinión pública revolucionaria, encabezada por el periodista Félix Palavicini, comenzó a exponer la conveniencia de convocar a un nuevo Congreso Constituyente, que incluyera en la carta magna de 1857 las reformas que exigían las necesidades de la nación.

En ese contexto, el 21 de septiembre de 1916, Carranza expidió un decreto en el que convocaba al Congreso Constituyente. Fiel al espíritu democrático que caracterizó a la Constitución anterior —cuya defensa fue el *leitmotiv* del levantamiento carrancista—, dicho Congreso estuvo integrado por los diputados elegidos en un veloz —pero no por ello menos emblemático— proceso electoral, que culminó con las votaciones llevadas a cabo el 22 de octubre de ese año. Dicho decreto se fundaba en los artículos 4, 5 y 6 de las adiciones al Plan de Guadalupe, decretadas en la H. Veracruz el 12 de diciembre de 1914.

En su exposición de motivos, aclaró que sería una nueva Constitución y no una reforma de la de 1854, como esta no fue una simple reforma de la de 1824, por una triple razón de necesidad, urgencia y seguridad, basado en el argumento de que la soberanía reside en el pueblo de manera esencial, originaria e ilimitada.[53]

---

53 Véase Decreto que convoca a un Congreso Constituyente. INEHRM, 2017, *passim*.

El Decreto comenzó con la especificación de que se trata de una ley electoral, pero fue excesivamente corto (tuvo dos artículos, de los cuales el primero solo incorporó la modificación a los artículos 4, 5 y 6 de las adiciones al Plan de Guadalupe —del 12 de diciembre de 1914—), expedido en la H. Veracruz, por lo que no abordó ningún aspecto relacionado con la resolución de controversias nacidas a raíz de las elecciones.

Ley Electoral para el Congreso Constituyente

Las cuestiones referentes a la resolución de controversias derivadas de los comicios las regularía la antedicha ley, emitida un día antes, el 20 de septiembre de 1916. Es una norma específica, destinada a regular un solo acto: las elecciones de diputados constituyentes, y retoma las innovaciones y prácticas de leyes electorales anteriores en lo que se refiere a disputas nacidas a raíz de los comicios, por lo que podemos concluir que se trató de una elección plenamente democrática.

Una importante novedad es que fue la primera elección directa. Por primera vez en la historia, los mexicanos elegían a sus diputados de manera directa, incrementando así la legitimidad del texto constitucional. De hecho, esa fue una de las grandes aportaciones de la carta magna que habrían de crear dichos diputados en los meses siguientes: las elecciones directas, esquema constitucional que se venía preparando desde 1857 —cuando se redujo de tres a dos el número de las juntas—. Como resultado, el primer presidente electo de manera directa, Venustiano Carranza, fue designado como fruto de la promulgación de la Constitución de 1917, el 9 de abril de ese año.

Pese a su espíritu democrático, la convocatoria no alcanzaba a todos los miembros de la sociedad mexicana, sino que excluía a aquellos que eran considerados enemigos de la Revolución, entendida como la gesta constitucionalista que combatió directamente contra Victoriano Huerta.

Así, es natural que Carranza se negara a permitir que cualquier persona vinculada con ese régimen, y que haya combatido contra los ejércitos constitucionalistas, tomara parte en la confección de la nueva Constitución; por ello, el artículo 4, reformado mediante esa convocatoria, incluyó una particular causal de inelegibilidad:

> *Artículo 4º* [...]
> Para ser electo diputado al Congreso Constituyente, se necesitan los mismos requisitos exigidos por la Constitución de 1857 para ser

> Diputado al Congreso de la Unión *pero no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución, los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa Constitucionalista.*§54

Las elecciones tuvieron lugar en todo el país, con excepción de algunos distritos dominados por el villismo y el zapatismo, en Chihuahua y en Morelos. Las crónicas narran una elección tranquila y sin mayores incidentes. Los diputados electos se reunieron el 20 de noviembre para iniciar sus trabajos legislativos en la ciudad de Querétaro, declarada por Carranza como la nueva capital de la república.

La Ley Electoral para el Congreso Constituyente, por su parte, incluía los mecanismos para la resolución de controversias electorales similares a las que venían manejando las anteriores legislaciones en la materia. Por un lado, se preveía la posibilidad de que cualquier ciudadano mexicano reclamara la nulidad de la elección de diputado al Congreso Constituyente en el distrito electoral en que estuviera empadronado.

¿Quién decidía respecto a los reclamos? El mismo órgano que fue electo por las urnas: el Congreso Constituyente, el cual también tenía a su cargo calificar todas las partes de la elección, salvo errores menores (por ejemplo, en los nombres), que podían corregir órganos inferiores, como la Junta Computadora o la mesa de la casilla electoral.

Soberanía popular y elecciones: evolución del artículo 41

El artículo 41 es el fundamento constitucional de las leyes reglamentarias en materia electoral, por lo que el análisis de su evolución histórica representa un especial interés. En la 23.ª sesión ordinaria del Congreso Constituyente de Querétaro, celebrada el 26 de diciembre de 1916, se leyó el dictamen de la comisión relativo a dicho artículo:

§ Énfasis añadido.

54 Decreto del 14 de septiembre de 1916. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones,* vol. II. Edición conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917. México, 9.ª ed., Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Senado de la República, SCJN, TEPJF, INE, CNDH, UNAM, Porrúa, 2016, p. 647.

> Ciudadanos Diputados:
> La única variante que hay entre el artículo 41 del proyecto de reformas del ciudadano primer jefe, y el igual número de la constitución de 1857, consiste en esto:
>
> En la constitución se dice que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de su competencia, y por los estados, para lo que toca a su régimen interior, en los términos, etc., y en el proyecto de reformas, en lugar de la preposición *para*, subrayada en la inserción anterior, se pone *en*, lo que ha parecido más propio a la comisión.
>
> En cuanto a la materia misma del artículo, fácilmente se comprende que es una consecuencia natural y directa de los principios de la soberanía popular y de la forma federativa de gobierno que hemos aceptado pudiendo decirse que solamente se concreta a precisar de qué manera se ejerce tal soberanía dentro de tal régimen, y a establecer, como debe ser, el lugar preferente que debe ocupar la Constitución Federal respecto de las constituciones locales.
>
> Por lo tanto proponemos a vuestra soberanía la aprobación del artículo 41 en los siguientes términos:
>
> *Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los estados en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos, por la Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.*§
>
> Sala de Comisiones: Querétaro de Arteaga. 25 de diciembre de 1916.[55]

En el seno del Congreso Constituyente, fue poco lo que se discutió acerca de la redacción de dicho artículo que no hacía referencia a las elecciones y la forma de elección. El artículo permaneció intocado por prácticamente 60 años, y fue el 6 de diciembre de 1977 cuando se reformó por primera vez. Este sufrió sucesivas reformas en 1990 y 1993, hasta que llegamos a la redacción vigente, que data de 1996.

Concluida la Revolución mexicana, el país entró en una etapa de relativa y paulatina paz social, durante la cual su estructura política y, por consiguiente, electoral ha ido sofisticándose con acrecentada velocidad

§ Énfasis añadido.

55 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, T. II, SEP, INEHRM. Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917-2017, p. 196.

y ha llegado a ese nuevo escalón que significa el diseño y la puesta en práctica de la justicia electoral. Al respecto, nos ilustra el investigador Luis Medina Peña:

> El XX fue el siglo del sufragio y de la democracia en gran parte del mundo. Fue el siglo en que se consagró definitivamente el sufragio universal, incluso en los países considerados como democracias desarrolladas. Fue el siglo en el cual se impuso el sufragio femenino en los países occidentales. La mayor de las guerras conocidas hasta ahora, la segunda guerra mundial, se peleó en este siglo en nombre de las democracias y en contra de los totalitarismos [...] Fue el siglo, finalmente, en el cual México logró llegar a un estadio de avance político que implicó la alternancia de los partidos en el poder sin tener que arrostrar una solución violenta de continuidad.[56]

Vida electoral en el México posrevolucionario. Ley Electoral (6 de febrero de 1917)

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, el tema electoral se ha ido ensanchando y enriqueciendo. Con un partido que ejerció el poder durante muchos años como actor principalísimo, y de la mano de las referidas reformas constitucionales, se han creado y modificado numerosas normas electorales en el ámbito de la legislación secundaria.

La primera ley electoral creada al amparo del régimen constitucional vigente fue expedida por Venustiano Carranza un día después de la proclamación de la carta magna. Su propósito fue reformar la Ley Electoral Federal de 1911. Puesto que la redacción original de la CPEUM de 1917 no incluía ninguna disposición respecto a los partidos políticos, esta ley estableció las bases para regularlos.

Al igual que la Ley Electoral de septiembre de 1916, que se encaminó a regular solamente una elección (la de los diputados constituyentes), esta normativa también sería particular: solo para elegir presidente de la república; es decir, fue la manera formal en que se le daría efecto a la Convocatoria para elecciones extraordinarias, que serían necesarias para echar a andar los mecanismos institucionales derivados de la Constitución, como lo narra Álvaro Arreola:

---

56 Medina Peña, Luis, "Introducción", en *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*. Medina Peña, Luis, coord., *op. cit.*, p. 13.

> Posteriormente, y con base en el artículo segundo transitorio de la propia Ley Fundamental, Venustiano Carranza, en su carácter de encargado del Poder Ejecutivo federal y mediante decreto de fecha del 6 de febrero de 1917, convocó a elecciones extraordinarias de presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión, las cuales se verificarían el segundo domingo de marzo, para hacer posible que los poderes federales quedaran instalados solemnemente el 1° de mayo siguiente, como lo ordenaba el mencionado artículo primero transitorio de la Constitución.[57]

Por otro lado, llama la atención la instrucción en el sentido de que las boletas deben ir dobladas y firmadas por el votante. Fuera de eso, podemos apreciar una ley con muchos principios y reglas que nos son habituales en estos momentos.

Por lo que hace al tema que nos convoca, la resolución de conflictos electorales, encontramos un régimen de nulidades que se puede interponer ante el Colegio Electoral, y que las causales son aproximadamente las mismas que en leyes anteriores: violencia en las casillas, cohecho o soborno, error o fraude en el cómputo, casilla instalada de manera diferente a lo que establece la ley y no haber permitido la presencia de representantes de los partidos políticos o de los candidatos independientes.

En efecto, en su artículo 65 decía que:

> El día 8 de abril, a las 10 de la mañana, se celebrará la segunda junta preparatoria, en la que las comisiones escrutadoras presentarán sus dictámenes, consultando en proposiciones concretas la validez o nulidad de cada elección de propietario o suplente.
>
> En esa junta y en las demás que a su juicio de la Cámara fueren necesarias, se calificará, a pluralidad absoluta de votos, la legitimidad del nombramiento de cada uno de sus miembros y se resolverán irrevocablemente las dudas que hubiere en esa materia.[58]

Como se observa, no varía el esquema de calificación política de las elecciones; es decir, una vez instaladas las cámaras, la de Diputados se

---

57 Arreola Ayala, Álvaro. *Legislación electoral y partidos políticos en la república mexicana. 1917-1945*, México, INEHRM, SEP, TEPJF, UNAM, TEDF, 2015, p. 114.

58 Ramírez Marín, Juan y Santiago Campos, Gonzalo. XVII Legislatura Federal. Reconstruyendo la Nación. Anexo I, Ley Electoral. 6 de febrero de 1917, artículo 65. México, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Centro de Estudio de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2018, p. 186.

constituirá en Colegio Electoral y formará una comisión de 31 miembros, los cuales calificarán los expedientes electorales concernientes a cualquier inconformidad derivada de la elección para presidente de la república. Hecho lo anterior, la Cámara procederá a hacer la declaratoria de presidente electo.

Ley para la Elección de Poderes Federales (2 de julio de 1918)

La importancia de esta ley radica en que permitiría a los ciudadanos reclamar acerca de la elección de diputados, senadores o el presidente de la república; sin embargo, los órganos competentes para resolver estas quejas eran las cámaras legislativas. Dicha ley reguló una serie de sanciones y tipos penales por los cuales se sancionaba, entre otras cuestiones, el fraude electoral.

Respecto a la resolución de conflictos electorales, esta ley ponía en manos de un órgano político (el Congreso de la Unión o la Cámara respectiva) la resolución de controversias electorales.

> *Artículo 97.* La Cámara de Diputados calificará las elecciones de sus miembros y las resoluciones que sobre ellas pronuncie, serán definitivas e inatacables.
>
> [...]
>
> *Artículo 100.* La Cámara de Senadores calificará las elecciones de sus miembros, y las resoluciones que sobre ello pronuncie, serán definitivas e inatacables.[59]

También se facultaba a las mesas de casilla o a la Junta Computadora para resolver conflictos administrativos de menor monta, como el error en un nombre o apellido. Replicando el modelo de anteriores leyes electorales, se facultaba a todo mexicano para pedir la nulidad de la elección de senador, diputado o presidente de la república ante la Cámara respectiva, siempre y cuando esa elección no se hubiese calificado ya, de forma irrevocable (artículos 101 a 105).

---

[59] Ramírez Marín, Juan y Santiago Campos, Gonzalo. XVII Legislatura Federal. Reconstruyendo la Nación. Anexo II, Ley para la Elección de Poderes Federales, 2 de julio de 1918, artículos 97 y 100. México, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Centro de Estudio de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2018, pp. 220-221.

Ley Federal Electoral (7 de enero de 1946)

La ley electoral federal de 1918 rigió la realización de los comicios federales durante casi 26 años, hasta que el 7 de enero de 1946 fue abrogada para dar lugar a un nuevo ordenamiento en la materia: la Ley Federal Electoral. Esta legislación presentó un punto superior de evolución en cuanto a la técnica legislativa. Más amplia y sistemáticamente mejor desarrollada que las anteriores, destacó por dar origen al primer órgano gubernamental encargado de organizar las elecciones constitucionales en el ámbito federal: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE).

Sin embargo, dicha ley no se apartó del esquema de calificación política de las elecciones.

Al respecto, cabe reproducir lo que se encuentra en su exposición de motivos:

> la calificación de las elecciones no consiste sino en aplicar las reglas establecidas para la validez de las mismas, frente a los hechos ocurridos durante su desarrollo, de modo que *la verdadera preocupación está en prevenir y evitar los vicios que pueden ocurrir en una elección*,§ así como dejar perfectamente claro el camino para pedir la nulidad, cosa que en nuestra tradición constituye un juicio de carácter político inatacable y soberano.[60]

La ley hizo partícipe al órgano administrativo, la CFVE, en cuestión de informes y sugerencias a la Cámara legislativa respectiva. También incorporó el dictamen de la SCJN en ejercicio de sus funciones investigadoras. Con base en estos elementos, las cámaras respectivas estaban facultadas para declarar la nulidad de una elección.

De esa manera, dicha ley se sumaba a la reglamentación del artículo 97 constitucional en cuanto a la facultad de investigación de la SCJN, que no tenía efectos vinculantes y fue derogada hace pocos años. Es igualmente original que permitiera la anulación no solo de las votaciones recibidas en las casillas, sino también de los votos en particular:

§ Énfasis añadido.

60 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Exposición de motivos de la Ley Electoral Federal", *Diario de los Debates*, año III, martes 18 de diciembre, 1945, Legislatura XXXIX, periodo ordinario.

para investigar dichas irregularidades, hacía partícipe al procurador general de la república.

La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El Constituyente de 1916 estableció que la SCJN tendría una facultad netamente ejecutiva: la de investigar la comisión de hechos ilegales. En 2011, esa disposición se derogó para dársela a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

El texto original era el que sigue:

> *Artículo 97.*§ [...]
>
> Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la Administración de Justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o Magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.[61]

Se trataba de una facultad muy curiosa, porque no tenía efecto vinculatorio. La SCJN se limitaba a emitir un informe, en el que señalaba las conclusiones de la investigación. Este párrafo fue reformado en tres ocasiones: en 1977, en 1987 y en 1994. En ninguna de ellas la facultad modificó su esencia.

Es una facultad que no tiene paralelismo en el derecho comparado. ¿Por qué el Constituyente decidió depositar una facultad tan limitada en un órgano tan importante?, ¿fue un descuido del Constituyente, que estaba enfrascado en temas más importantes?, ¿por el peso moral de sus palabras? Puede ser cualquier respuesta, pero no pasa de ser especulación, pues la verdad es que no se sabe cuál fue el motivo de fondo.

§ Énfasis añadido.

61 Salcido Romero, José Miguel, "Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Quid Iuris*, año 1, vol. 1, pp. 98-99.

> En su obra «Derecho Constitucional Mexicano», narra Don Felipe Tena Ramírez que un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegó a afirmar que nadie puede establecer el origen del párrafo segundo del Artículo 97 constitucional, que parece haber caído como un aerolito en el Derecho Público mexicano.[62]

Por el control de violaciones al voto público, quizá podría llegar a verse como un antecedente de la justicia electoral; sin embargo, lo cierto es que nunca se ha considerado así. Se entendió, más bien, como un control de constitucionalidad que discrecionalmente ejercía la SCJN, además de que coexistió con los órganos jurisdiccionales electorales durante cerca de 24 años sin estorbarse mutuamente.

No se estorbaron, entre otras razones, porque el balance histórico revela que durante los más de 90 años en que estuvo en vigor esta facultad, la SCJN generalmente se negó a ejercerla; quizá por ese motivo nunca se emitió un reglamento que diera operatividad a la facultad y, por ende, se fue interpretando de manera diferente en cada momento. Esta facultad solo se ejerció en los siguientes cinco casos excepcionales: León, en 1946; Aguas Blancas, en 1995; San Salvador Atenco, en 2006; Oaxaca, en 2006, y la Guardería ABC, en 2009. En todos los casos, el dictamen del alto Tribunal señaló la comisión de violaciones de las garantías individuales.

Solo en el caso León la SCJN también imputó violaciones al voto público. De igual modo, a raíz de la elección presidencial de 2006, algunos ciudadanos solicitaron al Pleno de la Suprema Corte que ejerciera la facultad indicada con el mismo propósito, con la pretensión de que se reconociera la victoria de Andrés Manuel López Obrador, cuestión que fue desechada.

La SCJN desechó la solicitud sin pronunciarse respecto del fondo, ya que, a juicio de los ministros, carecía de objeto, en virtud de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió en definitiva que el ganador de esa elección fue Felipe Calderón Hinojosa.

---

62 Salcido Romero, José Miguel, "Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Quid Iuris*, año 1, vol. 1, p. 97.

Ley Electoral Federal (4 de diciembre de 1951)

Esta nueva ley era muy semejante a la de 1946, reformada en 1949, pero introdujo cambios significativos que reforzaron el control del gobierno sobre el proceso electoral. Se hicieron modificaciones a la estructura orgánica encargada de la organización y el desahogo de las elecciones. La Comisión Federal Electoral (CFE) sustituyó a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. La CFE estuvo vigente hasta 1990.

En lo que se refiere a la resolución de conflictos electorales, no varió el sistema de calificación de elecciones:

> *Artículo 126.* La Cámara de Diputados, al recibir los expedientes que le remiten los Comités Distritales, Electorales relativos a la elección de Presidente de la República, hará la calificación y el cómputo total de los votos emitidos en el país, ajustándose a las prescripciones constitucionales; resolverá sobre la validez o nulidad de la elección y en su caso, declarará electo Presidente al ciudadano que haya obtenido mayoría de votos. Su resolución será definitiva e inatacable.
>
> *Artículo 127.* La Cámara de Diputados calificará la elección de sus propios miembros. Su resolución será definitiva e inatacable.
>
> *Artículo 128.* La Cámara de Senadores calificará la elección de sus miembros y su resolución será también definitiva e inatacable.§[63]

En un contexto de afianzamiento del autoritarismo político, la ley consolida un verdadero régimen de partidos, al hacer partícipes a estos en las sesiones de las comisiones locales electorales, así como en las de los comités distritales y de las comisiones locales, en las que deba hacerse el cómputo de votos de una elección.

Esta ley fue reformada en 1954 y 1963. En esta última, se creó la figura de los diputados de partido, la cual tuvo como propósito dar representatividad a los partidos pequeños. De igual modo, se otorgaron ciertos privilegios en materia fiscal a los institutos políticos, los cuales constituyen el antecedente básico de las prerrogativas a estos. Lo anterior, a pesar de la consolidación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el poder, como lo explica Martha Singer Sochet:

§ Énfasis añadido.

63 Ley Electoral Federal, del 4 de diciembre de 1951, artículos 126 a 128. Disponible en https://dof.gob.mx/website/copias.php?acc=ajaxPaginas&paginas=todas&seccion=UNICA&edicion=192245&ed=MATUTINO&fecha=04/12/1951 (14 de agosto de 2021).

> El periodo que abarca este capítulo (1951-1963) está marcado por el afianzamiento del autoritarismo en el sistema político, que en el terreno electoral se expresó como fortalecimiento de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, a costa de la expresión de la pluralidad política por vía de las instituciones y, por lo tanto, de la construcción de un sistema de partidos sólidos que le diera cauce.[64]

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (6 de diciembre de 1977)

Fruto de la reforma política promovida por el gobierno de José López Portillo, bajo los auspicios de su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heroles, esta ley tuvo numerosos avances en pro de la democratización de la vida pública.

Las numerosas reformas políticas y electorales que arrancaron a partir de la década de 1970 son un reflejo del profundo cambio que estaba experimentando la sociedad mexicana, que velozmente iba comprendiendo a la democracia como forma de vida, que requería una constante participación ciudadana:

> Una reforma política no suple, no puede suplir, la configuración que una sociedad tenga en el ámbito político. Ayuda o puede ayudar a que se mejoren los aspectos políticos de la sociedad, pero no le da a ésta aquello de lo que carece. Es instrumento para el progreso, pero no es en sí el progreso político.[65]

La reforma de 1977 parte de que existen fuerzas políticas en el país que carecen de medios adecuados de expresión, por lo que es necesario abrir canales para incluir sus demandas en el debate democrático nacional. Ello incluyó la reforma a 17 artículos de la CPEUM.

Con el afán de perfeccionar las instituciones para que todos los grupos sociales hallaran su representación, esta ley sustituyó la figura de diputado de partido e introdujo la representación proporcional en el

64 Singer Sochet, Martha, "Partido dominante y domesticación de la oposición, 1951-1963", en *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*. Medina Peña, Luis, coord., México, FCE, Conaculta, IFE, Conacyt, 2010, p. 138.

65 Reyes Heroles, Jesús. "Discurso anunciando al concluir las audiencias públicas para la reforma electoral", *Reforma Política, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, núm. I, 4 de agosto, 1977, México.

sistema electoral mexicano (100 curules más para la Cámara de Diputados), a fin de darles calibre político a las opiniones de las minorías.

Sobre la base de que los partidos políticos son "formas superiores de asociación, a través de los cuales se realiza la conducta cívica y se contribuye a la formación de la voluntad popular a la integración de sus órganos representativos",[66] esta reforma declaró que las funciones y actividades de los partidos políticos nacionales son de interés público, por lo que deben tener garantizado un mínimo de elementos para sus actividades y su acceso permanente a los medios de comunicación social.

Es de gran relevancia para la vida democrática el establecimiento del derecho de los ciudadanos a organizarse en partidos nacionales o asociaciones políticas nacionales. Este es uno de los principales derechos político-electorales que tiene la ciudadanía.

En lo que se refiere a las cuestiones contencioso-electorales, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) mantuvo el esquema de autocalificación de las elecciones; estableció un sistema de nulidad de elecciones, con causales muy parecidas a las previstas en la legislación vigente hoy en día. Al concederle cierta autonomía a la CFE, estableció que, ante ella, se podía ventilar un total de cinco medios de impugnación (inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión). Sus determinaciones eran irrevocables.

Además, por primera vez se contempló expresamente en el ordenamiento constitucional que un órgano jurisdiccional, la SCJN, conociera jurisdiccionalmente de la materia político-electoral, por medio del recurso de reclamación, del que conocería el Pleno del alto Tribunal, en contra de las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados acerca de la calificación de la elección de sus miembros.

Podría pensarse que este recurso es el antecedente más próximo que existe en la materia contencioso electoral; no obstante, los reducidos efectos que se le dieron a tal medio de impugnación han hecho poner en duda incluso su naturaleza de recurso, como se comenta en mi libro:

> Ahora bien, si pareciera ser que el recurso de reclamación es un antecedente directo del conocimiento que podían tener los jueces en materia electoral, en estricto sentido no lo fue, porque el recurso de reclamación no tenía la naturaleza propia de un recurso (entendién-

66 López Portillo, José, *Informe presidencial*, 1977.

> dose por medio jurisdiccional a aquel que tiende a modificar, revocar o confirmar un determinado acto) y si bien en la regulación por la LOPPE sí se consideraba como tal, éste no tenía efectos vinculativos para el Colegio Electoral.[67]

De hecho, la ley se construyó con la intención expresa de que la actuación del alto Tribunal fuera así de restringida. Jorge Carpizo nos comenta lo siguiente:

> Respecto a la intervención de la suprema corte, se manifestó en el propio dictamen que actuará como un tribunal de derecho que colaborará para racionalizar jurídicamente el orden político; que no se menoscaba su autoridad ni minimiza su función porque emita una **opinión** calificada; que el peso moral de la corte será suficiente para que el colegio electoral depure sus procedimientos y cuide su actuación, que su solo peso moral bastará para evitar desvíos e injusticias, porque si la **opinión** de la corte no se llega a tomar en cuenta, no va a ser ella la que caiga en el desprestigio y la vergüenza, sino quien sin razón fundada no la acate.[68]

También menciona que es correcto que el Poder Legislativo sea su propio juez en lo que se refiere a la calificación de sus miembros porque cuando efectúan dicha calificación ya han obtenido el voto popular y son depositarios de un poder que la nación les ha delegado como representantes.[69]

Esa idea (falaz), sumada a un supuesto respeto ante la SCJN, hace recalcar que la actividad de la SCJN en estos recursos no sería una sentencia obligatoria, no pasaría de ser una opinión, la cual estaría investida con un gran peso moral, a fin de racionalizar la vida política, pero, al fin y al cabo, sería una opinión.

Cabe señalar que se presentaron muy pocos recursos de esta índole. En todos los casos fueron desechados por encontrar infundados o inoperantes los agravios. Podemos señalar dos de ellos:

---

67 Mata, Felipe de la, *Control de convencionalidad*, *op. cit.*, p. 519.

68 Carpizo Mac Gregor, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Anuario Jurídico* VI, IIJ-UNAM, 1979, p. 76.

69 Este argumento, encaminado a justificar la autocalificación de las elecciones por el mismo órgano legislativo que se elige, fue expuesto muchas veces y de múltiples maneras, como se puede desprender de las palabras del representante del Partido Revolucionario Institucional, Luis Dantón Rodríguez, (véase Carpizo, *Ibidem*, p. 74).

1) El primer recurso de reclamación electoral (1/79) fue interpuesto por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral, relativa a la calificación de los comicios de diputados federales en el II Distrito Electoral en Tamaulipas, por un tema de inelegibilidad. El ciudadano Ismael García Cortés fungía como diputado suplente en la legislatura de ese estado y el PRI lo postuló como candidato suplente para una diputación federal.

   La SCJN resolvió como infundado el recurso, toda vez que la integración de la fórmula de candidatos a diputados fue correcta, por cuanto que es legalmente elegible aquel diputado local suplente que se postula para ser diputado federal también suplente.

2) Otro recurso de reclamación electoral, el 3/79, que se interpuso ante la SCJN, también fue un tema de inelegibilidad. Rafael García Vázquez, durante 1977 y 1978, había fungido como senador suplente de la república —supliendo al senador propietario Celestino Salcedo Monteón— y ahora se presentaba como candidato a diputado propietario, vulnerando así el artículo 59 constitucional, que señalaba que los senadores y diputados suplentes podían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario.

   Este recurso de queja fue resuelto por el Colegio Electoral, el cual lo desechó por ser notoriamente improcedente, argumentando que Rafael García Vázquez sí era elegible, toda vez que se estaba postulando para un cargo distinto al anterior, el de diputado, aunque hubiera sido senador en ejercicio, y que no habría reelección en este caso.

   Al respecto, el Partido Acción Nacional, por su cuenta, interpuso un recurso de reclamación con el argumento de que el Congreso de la Unión estaba formado tanto por la Cámara de Senadores como por la de Diputados, debido a lo cual resultaría que Rafael García Vázquez estaría ostentando dos cargos de elección popular: el de senador suplente y el de diputado en ejercicio de un mismo Congreso de la Unión.

   La SCJN confirmó la resolución del Colegio Electoral, agregando que, además del argumento de este, el artículo 125 de la carta magna establecía que cuando una persona fuera nombrada para desempeñar dos cargos de elección popular, podría elegir el que quisiera desempeñar, por lo que no estaría ejerciendo ambos en un mismo periodo legislativo.

Por lo tanto, podemos concluir que no tuvo bastante funcionalidad, aunque si hubiera resuelto muchos más asuntos, quizá sí la hubiese tenido. Sin embargo, con los pocos que atendió, no se pudo comprobar empíricamente qué efectos habrían tenido esas opiniones; tal vez se habrían asemejado a lo que hace la CNDH, que se limita a dar observaciones y sugerencias no vinculantes a los entes públicos.

Código Federal Electoral de 1987

La presión ejercida por los partidos de oposición en el periodo de la presidencia de Miguel de la Madrid (1983-1988), sumada a la crisis económica que había dejado el sexenio de López Portillo,[70] encontró eco tras las elecciones de la LIII Legislatura de la Cámara de Diputados,[71] por lo que el presidente De la Madrid decidió abrir el debate acerca de los contenidos de la normatividad electoral, desembocando así en la llamada reforma política, que daría lugar a la normatividad y las instituciones que serían el antecedente más directo de la justicia electoral.

Sin duda, esta serie de modificaciones constitucionales y legales la podemos entender como un *continuum* de la reforma de 1977. El 15 de diciembre de 1986 se publicaron las modificaciones que constituyen tal reforma, la cual guardó gran importancia, pues se cambió el artículo 52 de la CPEUM para ampliar de 100 a 200 el número de diputados electos según el principio de representación proporcional.

Asimismo, se alteró, de nueva cuenta, el texto del artículo 60 de la carta magna para prever la creación de un órgano que, aunque orgánicamente dependiera de la Secretaría de Gobernación, era materialmente jurisdiccional y autónomo en la resolución de los medios de impugnación en materia electoral que llegara a conocer. También se eliminó la participación de la SCJN por medio del recurso de reclamación, por considerarse innecesaria.

Unos meses más tarde, en febrero de 1987, se publicó un nuevo Código Federal Electoral, que sustituyó a la LOPPE. En esa etapa, la calificación de las elecciones seguía estando en manos de los colegios

70 Inflación de tres dígitos, desempleo, devaluación del peso en más de 100 %, un tipo de cambio controlado que convivía con uno libre, así como los vencimientos a corto plazo de la deuda externa y la fuga de capitales.

71 Celebradas el 7 de julio de 1985.

electorales de las cámaras legislativas. El hecho de que la resolución de algunas controversias en la materia fuera depositada en un órgano semijurisdiccional hizo que tal sistema fuera denominado mixto.

El sistema mixto es naturalmente inestable, por lo que el siguiente paso sería dejar la calificación de las elecciones, en su totalidad, en manos de órganos jurisdiccionales. De modo gradual, se fue eliminando este vetusto esquema para dar lugar a la heterocalificación en todos los comicios.

El nuevo Código Federal Electoral, en su Libro Octavo, instituyó la organización y el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel); además, consagró un régimen específico de nulidades y de recursos, aplicables en los procesos electorales que serían desahogados por dicho Tribunal.

En el diseño normativo e institucional de ese Tribunal intervinieron importantes juristas del momento, como Héctor Fix Zamudio, Jorge Madrazo Cuéllar y Edmundo Elías Musi. Sus ideas trascendieron al mismo Tricoel y también se reflejaron en el órgano electoral que lo sucedería: el Tribunal Federal Electoral.

El Tricoel estaba compuesto por 7 magistrados numerarios y 2 supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión en el mes de mayo anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos. Los magistrados numerarios elegidos por la Comisión Permanente, el 29 de mayo de 1987, fueron los siguientes:

1) Miguel Acosta Romero
2) Raúl Carrancá y Rivas
3) Fernando Flores García
4) José Fernando Franco González Salas
5) Emilio Krieger Vázquez
6) José Luis de la Peza
7) Enrique Sánchez Bringas

Los magistrados supernumerarios fueron:

1) Edmundo Elías Musi
2) José Fernando Ojesto Martínez

Su presidente sería designado por el Pleno para cada elección federal ordinaria, de entre los magistrados que lo integran. En la primera

conformación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, el Pleno designó presidente al doctor Miguel Acosta Romero.

En relación con su funcionamiento, el Tricoel se instalaría a más tardar la tercera semana de octubre del año anterior a los comicios federales ordinarios, para concluirlos al término del proceso electoral de que se tratara. El Tribunal resolvería siempre en Pleno, integrado como mínimo por seis magistrados, entre los que debería estar el presidente. Las resoluciones se tomarían por mayoría de votos de los presentes y, en caso de empate, el presidente tendría el voto de calidad.

Además, las sesiones del Tribunal serían públicas, y los magistrados supernumerarios se ocuparían de supervisar y dirigir los trámites a los recursos planteados y suplir las faltas de los magistrados numerarios.

En lo concerniente a su competencia, todavía no se emitía una normatividad, como lo es la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que se reducía a dos medios de impugnación: el recurso de apelación (RAP), mediante el cual se resolvían impugnaciones en contra de actos de la etapa preparatoria de la elección, y el recurso de queja, que resolvía a los conflictos derivados de los resultados de los comicios.

Aún no desaparecían los colegios electorales de las cámaras legislativas, por lo que el trabajo del Tricoel se reducía a ser una primera instancia en materia de declaración de nulidad de la votación recibida en una casilla o de la elección efectuada en un distrito electoral, y la última instancia era el Colegio Electoral de cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, las cuales, al resolver los recursos de queja hechos valer, debían tomar en cuenta las resoluciones emitidas por el Tricoel. El efecto práctico fue que las resoluciones de este último se convirtieron no en otra cosa más que en un requisito de procedibilidad al momento de cualquier impugnación ante los mencionados colegios electorales.

Sus resoluciones no eran definitivas ni inatacables, pues podían ser modificadas e incluso ignoradas por los colegios electorales. Esta minúscula competencia fue muy criticada, con el argumento de que no se podía considerar como un verdadero Tribunal por carecer de potestad anulatoria de las elecciones y votaciones o de que realmente era un órgano revisor más en el procedimiento electoral. A esas críticas se agregaron otras originadas por lo aporético que resultaba el diseño institucional de dichos colegios, que, en última instancia, operaban como

juez y parte, así como por el modelo mixto, que se basaba en el supuesto de que la parte judicial no tenía ningún papel significativo, aumentando las suspicacias de simple simulación.

La duración del Tribunal de lo Contencioso Electoral fue muy breve: estuvo presente solo en un proceso electoral federal (1987-1988); conoció de 23 RAP, de estos resolvió 15 y reservó los demás por motivos legales. De los casos resueltos, aquí podemos señalar los siguientes:

1) RA/03/88. Interpuesto por un miembro del PARM, que impugnó la resolución de la CFE mediante la cual se declaraba incompetente para conocer de las cuestiones planteadas, argumentando que no podía interferir en la vida interna de los partidos políticos; el Tribunal resolvió procedente el RAP y determinó que la Comisión conociera de las cuestiones planteadas y resolviera en consecuencia.
2) Recurso de apelación 08/88. Interpuesto por el Partido Mexicano Socialista en contra de la resolución de la CFE de no sustituir las boletas electorales para la elección presidencial, cambiando el nombre de Heberto Castillo por el de Cuauhtémoc Cárdenas S. Por razones de carácter técnico y de tiempo, se declaró infundado.

Para evaluar la efectividad de su desempeño, es sumamente útil la estadística que se nos proporciona en el informe anual del presidente, la cual revela que la mayoría de los recursos de queja relativos a las elecciones federales fueron declarados infundados, lo que constituye un fuerte elemento para dar la razón a los críticos del Tricoel.

Sin embargo, podemos extraer la conclusión de que este primer ensayo de la operación de un tribunal electoral nos deja valiosas enseñanzas en términos de operatividad, rectificación de las deficiencias, detección de abusos, exploración de facultades, así como mayor coherencia en los mecanismos institucionales destinados a la salvaguardia de una auténtica representación nacional.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990)

Como consecuencia de la crisis política que derivó del proceso electoral de 1988, el 9 de enero de 1989 el presidente Carlos Salinas de Gortari dio comienzo a la reforma política de 1989-1990, la cual inició, al igual que las anteriores, con una consulta pública, que el titular del Ejecutivo solicitó

organizar a la CFE, en la que se tendrían que analizar las reformas que debían realizarse en materia legislativa, en los temas políticos y electorales.

En la consulta pública se analizaron los más relevantes aspectos de la vida electoral del país, con la participación de representantes de todos los partidos políticos. Con respecto al ámbito comicial, se mencionó una vez más la necesidad de eliminar el modelo de autocalificación, pero en esa ocasión no se logró; asimismo, se disertó acerca de la judicialización de la política y del establecimiento de un órgano independiente del Poder Ejecutivo, que garantizara el cómputo imparcial de los votos y la calificación de las elecciones.

Así, se convocó al periodo extraordinario de sesiones que comenzó el 28 de agosto de 1989. Como resultado, el 6 de abril de 1990 se modificaron los artículos 5, 41, 53, 54, 56, 57, 58, 60, 63, 73 y 77 de la CPEUM. Por lo que se refiere a la legislación secundaria, el 15 de agosto de ese año se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

En cuanto al ámbito institucional, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), de carácter ciudadano e imparcial, encargado de organizar los procesos electorales federales. Asimismo, se configuró la estructura orgánica y competencial del encargado de impartir justicia electoral, y así nació el Tribunal Federal Electoral (Trife), que no dejaba de ser un órgano formalmente administrativo, pero materialmente jurisdiccional, compuesto por una Sala Central con carácter permanente y con sede en el Distrito Federal.

Primera etapa del Tribunal Federal Electoral (1990-1993)

El Tribunal Federal Electoral fue configurado como órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral. Se constituyó a partir del Tribunal de lo Contencioso Electoral; era un tribunal reforzado en sus atribuciones y desconcentrado en su funcionamiento.

En la primera etapa, el Trife tenía competencia para conocer de los recursos de apelación e inconformidad previstos en el Cofipe e imponía las sanciones administrativas previstas en el mismo ordenamiento.

Su propósito consistía en dirimir los conflictos que se suscitaban, al aplicar el Cofipe, entre las autoridades electorales (IFE) y los partidos políticos nacionales o bien los ciudadanos.

Era un tribunal de legalidad, cuyas resoluciones en materia de apelación eran definitivas e inatacables. Las resoluciones dictadas con ocasión del recurso de inconformidad podían ser revisadas y modificadas por los colegios electorales.

El Trife estaba integrado por una Sala Central, con sede en el Distrito Federal, y cuatro salas regionales, ubicadas en las cabeceras de cada circunscripción plurinominal, esto es, Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca.[72]

Como veremos más adelante, las salas regionales —en contraste con la Central— no eran permanentes. Su instalación dependía de los procesos electorales y, al igual que en el presente, cada una estaba compuesta solo por tres magistrados. La estructura de la Sala Central se reducía a cinco magistrados.

Las salas regionales conocían durante el proceso electoral ordinario los recursos de apelación y los de inconformidad que se presentaban en contra de los actos, las resoluciones o los resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos del Instituto que quedara comprendido dentro de la circunscripción plurinominal de su sede.

Por lo tanto, durante el proceso electoral ordinario conocían:

1) De los RAP (en la etapa de preparación de la elección) y de los recursos de inconformidad (en la etapa de resultados de la elección).
2) De las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional federales, la elección de senadores y la de presidente de la república.

Salvo contadas excepciones, todo acto de autoridad podía ser controvertido y revisado conforme a criterios de legalidad. Por mandato constitucional, correspondía al IFE y al Tribunal Electoral resolver las controversias que se suscitaran en la materia.

En enero de 1991, la Cámara de Diputados nombró la primera integración de las salas del Trife, que quedó de la siguiente manera:

---

[72] Más adelante se narrará una crónica de los cambios que ha sufrido el mapa de las circunscripciones electorales.

1) Sala Central
   a) Propietarios:
      i) J. Fernando Franco González Salas (presidente)
      ii) Cipriano Gómez Lara
      iii) Daniel Mora Fernández
      iv) Ernesto Javier Patiño Camarena
      v) José Luis de la Peza Muñoz Cano
   b) Suplentes:
      i) Víctor Carlos García Moreno
      ii) José de Jesús Orozco Henríquez
2) Sala Regional Durango
   a) Propietarios:
      i) Juan Ángel Chávez Ramírez (presidente)
      ii) Roberto Flores Lavín (suplente)
      iii) Flavio Galván Rivera
      iv) Francisco Orrante Ontiveros
3) Sala Regional Veracruz
   a) Propietarios:
      i) J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo (presidente)
      ii) Francisco Loyo Ramos
      iii) R. Jorge Ortiz Escobar
      iv) Jorge Scheleske Tiburcio (suplente)
4) Sala Regional Guadalajara
   a) Propietarios:
      i) Sócrates Eloy Gutiérrez Velazco (presidente)
      ii) Jaime Cedeño Coral (suplente)
      iii) Ángel Rafael Díaz Ortiz
      iv) Gabriel Gallo Álvarez
5) Sala Regional Toluca
   a) Propietarios:
      i) Edmundo Elías Musi (presidente)
      ii) Melchor Dávila Maldonado (suplente)
      iii) Juan Manuel Mendoza Chávez
      iv) Jorge Sánchez Cordero Dávila

Además, a fin de mejorar la celeridad, el Cofipe contemplaba la existencia de jueces instructores, quienes debían iniciar el trámite de los recursos de apelación e inconformidad; analizarlos para

determinar si reunían los requisitos exigidos por la ley; admitirlos, si los reunían, o desecharlos, si eran improcedentes. Cada Sala tendría ocho jueces instructores. Sus más importantes funciones eran las siguientes:

1) Admitir los recursos de apelación e inconformidad, así como escritos de coadyuvantes y terceros interesados.
2) Someter ante la Sala los acuerdos de desechamiento de recursos interpuestos de apelación y de inconformidad por notoriamente frívolos.
3) Someter ante la Sala los acuerdos de no interposición de recursos, escritos de coadyuvantes o terceros interesados cuando no reúnan los requisitos establecidos en el Cofipe.
4) Someter ante la Sala los acuerdos de archivar como asuntos totalmente concluidos de los recursos de revisión (RRV) y RAP.

Ubicado en la calle de Hamburgo, en la colonia Juárez, el Trife experimentó importantes transformaciones que lo fortalecerían y extenderían sus capacidades jurídicas y de gestión administrativa, haciendo posible el cumplimiento de tareas diferentes a la mera función jurisdiccional, como lo es la creación de una editorial, que publicaría en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el IFE.

En el desempeño jurisdiccional también comenzó a tener importantes resultados. En 1991 se recibieron 679 recursos: 172 RRV, 42 RAP y 465 de inconformidad. Destaca la nulidad de la elección de diputados federales en el V Distrito Federal Electoral del Estado de Coahuila.

De la actividad jurisdiccional de 1992 destacan los tres recursos de inconformidad relacionados con las elecciones extraordinarias de diputados por el principio de mayoría relativa en el distrito V de Coahuila:

1) SC-I-RI-EX001/92, del 24 de mayo de 1992, interpuesto por el PARM contra actos del Consejo Distrital V del Estado de Coahuila.
2) SC-I-RI-EX-002/92, del 26 de mayo de 1992, interpuesto por el Partido Popular Socialista contra actos del Consejo Distrital V del Estado de Coahuila.
3) SC-I-RI-EX-003/92, del 26 de mayo de 1992, interpuesto por el PARM contra actos del Consejo Distrital V del Estado de Coahuila.

En tanto, de la actividad jurisdiccional de 1993 destacan tres RAP:

1) SC-I-RA-00001/93, del 6 de abril de 1993, interpuesto por la organización política Partido Social Demócrata contra el acuerdo del Consejo General del IFE que se refiere a la no expedición de la convocatoria dirigida a organizaciones y agrupaciones políticas, a fin de que puedan participar en el proceso electoral federal de 1994 como partidos con registro condicionado.
2) SC-I-RA-00002/93, del 20 de agosto de 1993, interpuesto por el C. Alberto Pérez Fontecha y otros, ostentándose como representante del PARM, contra actos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, consistentes en el no reconocimiento de su personalidad como representante del partido antes citado y otros actos.
3) SC-I-RA-00003/93, del 24 de agosto de 1993, interpuesto por el C. Alberto Pérez Fontecha y otros, ostentándose como representante del PARM, contra actos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, consistentes en el no reconocimiento de su personalidad como representante del partido antes citado y otros actos.

La complejidad en el desempeño jurisdiccional, así como en las funciones editoriales de coordinación, difusión y capacitación, hicieron necesaria una sede más amplia. Los trabajos de construcción en Carlota Armero 5000 comenzaron en 1993.

Circunscripciones electorales

En este punto, es pertinente repasar brevemente la evolución de las circunscripciones electorales, la cual está ligada a la historia de los diputados de representación proporcional. La normatividad electoral vigente en ese momento —la LOPPE— facultó a la autoridad administrativa para acomodar las 100 curules plurinominales en un rango de tres a cinco circunscripciones, de acuerdo con las necesidades del momento.

Cuando el número de diputados por ese principio se reducía a 100, originalmente el territorio mexicano se subdividió en 3 circunscripciones (2 con 40 escaños y 1 con 30), cuyas cabeceras eran Guadalajara, Monterrey y Distrito Federal. En 1982, se llevó a cabo un esquema de 4 circunscripciones, con 25 escaños cada una, teniendo entonces como cabeceras a Distrito Federal, Durango, Xalapa y Guadalajara.

Las elecciones de 1985 se realizaron con la determinación de llegar al uso máximo de las circunscripciones marcadas por la ley, es decir, 5, y

con las cuales se vincularía la asignación de 20 escaños en cada una y se agregó la de Toluca. Posteriormente, con la ampliación de las curules de representación proporcional a 200 escaños, producto de la reforma electoral de 1986, se conservaron las mismas cabeceras. Esto fue modificado en 1996, con la sustitución de Durango por Monterrey, cuestión que prevalece hasta nuestros días.[73]

Salas regionales

El Constituyente permanente, que el 6 de abril de 1990 creó el Trife, lo pensó compuesto no solo por una Sala Central, sino también por cinco salas regionales: "*Artículo 41*§ [...] El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley, funcionará en pleno o salas regionales".[74]

El Cofipe, publicado el 15 de agosto de ese año, en su artículo 264, párrafo 1, disponía lo siguiente:

> El Tribunal Federal Electoral es el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, a que se refiere el Título Segundo del Libro Séptimo de este Código, así como la imposición de las sanciones establecidas en el Título Tercero del propio Libro Séptimo.

Como se apuntó en su oportunidad, el Tribunal estaba integrado por una Sala Central con sede en el Distrito Federal y cuatro salas regionales con sede en las cabeceras de cada circunscripción plurinominal, esto es, Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca.

Más arriba se indicó que la Sala Central era permanente, mientras que las salas regionales eran temporales: debían instalarse en la primera semana de enero del año de la elección y concluyendo sus funciones para entrar en receso el día último de noviembre del mismo año. La Sala Central estaba conformada por 5 magistrados y las regionales, por 3 cada una.

---

73 Véase Alarcón Olguín, Víctor, "Las circunscripciones electorales en México, 1979-2015. Balance y perspectivas", *Estudios políticos*, núm. 39, septiembre-diciembre, 2016, Ciudad de México.

§ Énfasis añadido.

74 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arículo 41 (reforma del 6 de abril de 1990), p. 3. Disponible en https://dof.gob.mx/copias.php?acc=ajaxPaginas&paginas=todas&seccion=UNICA&edicion=200234&ed=MATUTINO&fecha=06/04/1990 (14 de agosto de 2021).

Con la reforma constitucional de 2007, las salas regionales alcanzaron la permanencia, como explica César Astudillo:

> Por otro lado, en lo que concierne al control de las elecciones, la reforma de 2007 determinó la permanencia de las salas regionales del TEPJF, lo cual tuvo un impacto positivo al abrir la justicia electoral y hacerla más accesible e incluso, más expedita, al disponer de seis salas especializadas para la tutela de los derechos político-electorales (una superior y cinco regionales).[75]

Segunda etapa del Trife (1993-1996)[76]

La reforma a diversos artículos de la Constitución y del Cofipe, en agosto y septiembre de 1993, representó un paso de máxima relevancia para la consolidación de la justicia electoral mexicana, al eliminar la autocalificación de las elecciones de diputados al Congreso de la Unión por ambos principios (artículo 60) y depositar en el IFE la función de declarar la validez de dichas elecciones, abriendo la posibilidad de que el Trife desahogara las impugnaciones referentes a la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores.

Asimismo, las reformas al artículo 41 constitucional permitieron establecer reglas respecto a los medios de impugnación en materia electoral, atribuyéndole competencia para resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones suscitadas. De esta manera, se convirtió al Trife en la máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Estas reformas, a las que se les iban a agregar otras en 1994, fueron tan trascendentales para el órgano que se puede hablar de una primera y una segunda etapa. Pero este no solo se vio investido de nuevas facultades, sino que experimentó sustanciales modificaciones orgánicas. Los efectos de tales cambios constitucionales, por su relevancia para la justicia electoral, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

---

75 Astudillo, César, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, INEHRM (Segob), Secretaría de Cultura, 2018, p. 219. En 2014 se le agregaría al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la Sala Regional Especializada, para terminar el esquema institucional que actualmente tiene: 1 Sala Superior, 5 regionales y 1 Regional Especializada, dando un total de 7, todas permanentes.

76 Véase Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, 1995, pp. 5-66.

1) Desaparición de los colegios electorales de las cámaras de Diputados y de Senadores.
2) Otorgamiento de facultades al IFE para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas.
3) Posibilidad de que la declaración de validez de diputados y senadores fuera impugnada ante las salas del Trife.
4) Reconocimiento del Trife como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.
5) Ratificación de la competencia del Tribunal para resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presentaran en materia federal electoral.
6) Ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal (resolución de diferencias laborales entre el IFE, el Trife y sus trabajadores).
7) Fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal y creación de una nueva sala, denominada Sala de Segunda Instancia, con cuatro miembros de la Judicatura federal y el presidente del Trife, quien la presidía. Esto tenía el propósito de garantizar la debida operación del Tribunal, y puede interpretarse como una especie de integración del Poder Judicial Federal en el Trife. Más tarde vendría la integración del Trife en el Poder Judicial Federal, con el consiguiente cambio de denominación.

De acuerdo con esta nueva conformación, a partir de 1993 los magistrados nombrados serían los siguientes:

1) Sala Central
   a) José Fernando Franco González Salas (presidente)
   b) Víctor Carlos García Moreno (suplente)
   c) Daniel Mora Fernández (propietario)
   d) José de Jesús Orozco Henríquez (propietario)
   e) Ernesto Javier Patiño Camarena (propietario)
   f) José Luis de la Peza Muñoz Cano (propietario)
2) Sala de Segunda Instancia
   a) José Fernando Franco González Salas (presidente)
   b) Leonel Castillo González (suplente)
   c) Margarita Beatriz Luna Ramos (propietaria)
   d) Guillermo I. Ortiz Mayagoitia (propietario)

e) Juan N. Silva Meza (propietario)
f) Germán Tena Campero (suplente)
g) Guillermo Velasco Félix (propietario)

3) Jueces instructores (Sala Central)
a) Javier Aguayo Silva
b) David Cetina Menchi
c) Daniel Cortés Macías
d) Ma. Macarita Elizondo Gasperín
e) Lourdes Galván Pérez
f) Gregorio Galván Rivera
g) Carlos Jakez Gamillo
h) Carlos Ortiz Martínez
i) José Luis Rebollo Fernández

El hecho de ser la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral significó que las sentencias dictadas por el Tribunal Federal Electoral alcanzaron la naturaleza y autoridad de cosa juzgada. Una vez que los colegios electorales desaparecieron del panorama, el Trife quedó como la última instancia y sus resoluciones no podían ser impugnadas por medio alguno: se convirtieron en sentencias definitivas e inatacables, pudiendo lo mismo modificar o revocar una resolución o acto del IFE, declarar la nulidad de la votación recibida en una o más casillas o incluso de una elección en su totalidad, así como modificar cómputos y revocar constancias de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional o de senadores de primera minoría.

Solo ante la Sala de Segunda Instancia procedía el recurso de reconsideración (REC), en contra de algunas resoluciones de las salas regionales, que constituían la primera instancia de esta materia.

Antes de hacer cualquier evaluación del Trife y su funcionamiento, debemos preguntarnos cuál es el valor de la independencia y autonomía judicial. Estos son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia, porque son una forma realmente efectiva de que las resoluciones y los dictados judiciales sean elaborados por personas ajenas al asunto particular. Garantizar la imparcialidad de los procesos es un elemento esencial de cualquier actuación judicial.

Por lo que hemos observado hasta ahora, la flecha de la historia de la justicia electoral en México, con todos los problemas, baches e interrupciones a los que se ha visto sometida, continuamente ha apuntado

hacia la creación de mecanismos imparciales de resolución de las controversias en la materia.

El camino ha sido muy gradual. Aceleró grandemente su velocidad a partir de 1977, con la primera de las muchas reformas políticas y electorales que ha habido desde entonces. En ese gradualismo podemos entender a los diferentes tribunales electorales como pasos imprescindibles, pero insuficientes por su naturaleza administrativa.

El carácter de sometimiento de las fuerzas que tienen intereses específicos en los resultados era su principal debilidad, lo cual contrasta con sus incontestables fortalezas. Quizá la más importante ha sido una transformación en el campo de las ideas: los diferentes actores políticos se dieron cuenta de que una conducción imparcial e independiente de los procesos electorales, es decir, la judicialización de los mecanismos de renovación de las autoridades, suponía ámbitos y reglas seguros y objetivos, por lo que se habituaron velozmente a esa inédita realidad.

Una muestra de ello es que a partir de 1991 y hasta finales de 1996, el Tribunal Federal Electoral conoció y resolvió un total de 195 RRV; 80,688 RAP; 1,702 recursos de inconformidad; 213 REC; 61 procedimientos especiales laborales; 1 innominado, y 5 más por sanción. En la inmensa mayoría de los casos, los actores políticos acataron las sentencias sin mayor objeción; si se hacía algún comentario, nunca fue en el sentido de añorar retroceder a realidades institucionales anteriores.

De esta manera, solo faltaba un paso: incorporar el órgano a una rama gubernamental que, por definición, es independiente de las otras dos: el Poder Judicial de la Federación.

Reforma electoral definitiva (1996)

Acuerdos partidistas: judicialización de lo político

La judicialización de las controversias electorales constituye una garantía de objetividad e imparcialidad en su resolución. La tendencia que inauguró el Tribunal de lo Contencioso Electoral, en 1986, se vería coronada 10 años después, con la reforma impulsada por el presidente Ernesto Zedillo en julio de 1996, que significó una profunda modificación en el ámbito orgánico de la institución encargada de impartir justicia electoral: pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación y tomó el nombre de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esta reforma fue producto del consenso de todos los partidos políticos de entonces para modificar las reglas electorales. El investigador Pablo Javier Becerra señala:

> Por fin se produjo la reforma. Después de poco más de año y medio de haberse puesto a discusión la cuestión de una nueva reforma electoral, a la que ahora se añadió el adjetivo de "definitiva", los cuatro partidos con representación parlamentaria aprobaron un conjunto de modificaciones a la Constitución, al COFIPE, a la Ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional, a la Ley orgánica del Poder Judicial y al Código penal, así como una nueva ley de medios de impugnación en materia electoral.[77]

El motivo de los cambios se puede resumir en un palabra: confianza. Soledad Loaeza lo detalla de la siguiente manera:

> En 1996, la reforma electoral había transformado las reglas electorales y el esquema mismo de organización de los comicios y *dicho marco legal había funcionado eficazmente durante tres elecciones federales, porque había otorgado confianza a la ciudadanía y a los propios actores políticos.*[§78]

Los cambios y la integración del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial fueron vistos como la garantía de que los comicios serían legales, equitativos y transparentes. Con la reforma vendrían numerosos cambios, entre los que podemos destacar los siguientes:

1) Nombramiento de los magistrados. Ahora ya no serían nombrados directamente por el presidente de la república, sino por el Senado a propuesta de la SCJN.
2) Desaparición del Colegio Electoral para calificar las elecciones de presidente, con lo que la calificación electoral ya resultó plenamente jurisdiccional.

---

77 Becerra Chávez, Pablo Javier, "La reforma electoral de 1996", en *Elecciones y partidos en México, 1996*. Larrosa, M. y Espinoza, R., coords., México, UAM-I, 1998, p. 37.

§ Énfasis añadido.

78 Loaeza, Soledad, "La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática", en *XIV. Instituciones y procesos políticos*. Loaeza, Soledad y Prud'homme, Jean-Françoise, coords., México, Colmex, col. Los Grandes Problemas de México, p. 389.

3) Extensión de facultades, que se limitaban al ámbito federal, para incluir el control de constitucionalidad de los actos de todas las autoridades electorales estatales.
4) Creación de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, a fin de enderezar nuevos procedimientos de defensa y nuevas vías legales para encauzar los reclamos político-electorales, tanto para la ciudadanía como para los partidos.

Entre las muchas reformas acaecidas en 1996 destaca la creación de un régimen contencioso electoral integral,[79] mediante la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Para el Constituyente permanente, la necesidad de contar con un sistema que asegurara la legalidad en todas las fases del quehacer político-electoral era muy evidente. En su exposición de motivos, el Senado precisó

> que todas las fases de los procesos electorales deben ajustarse estrictamente a las normas jurídicas aplicables y a su recta interpretación, desde la fase previa al registro y empadronamiento de los ciudadanos con derecho al sufragio, hasta la etapa casi final de la decisión de los recursos y el paso definitivo de la calificación electoral. En ningún momento el proceso debe abandonar el cauce legal. Debemos evitar de una vez y para siempre que los conflictos poselectorales se diriman al margen del derecho y que se destierren las negociaciones cupulares que negocian, al margen de la voluntad ciudadana, los votos emitidos.[80]

De esos medios de impugnación destaca particularmente el que protege los derechos fundamentales en materia política: el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Las modificaciones descritas sentaron las bases, que pretenden ser definitivas, *para construir una justicia electoral completa y eficiente, que*

79 Véase Mata Pizaña, Felipe de la, "La protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y los militantes de un partido político", en *Sistema de justicia electoral mexicano*. Luna Ramos, José Alejandro, coord., México, Porrúa, Universidad Panamericana, 2011, p. 273.

80 CGIEEM, "Génesis de la reforma político electoral de 1996", *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, núm. 3, octubre, 1996, p. 223, Toluca, México. Cita 21 en Arreola Ayala, Álvaro, *La justicia electoral en México. Breve recuento histórico*, México, TEPJF, 2008, col. Temas Selectos de Derecho Electoral, p. 39.

garantice el apego a la letra y al espíritu de ley por parte de los distintos actores involucrados en las contiendas electorales, con lo cual podemos ver culminados los anhelos democráticos de los constituyentes de 1857 y 1917.

Tres integraciones

A partir de 1996 se han dado tres integraciones de magistrados de la Sala Superior.

Primera integración (1996-2006). La componían la magistrada y los magistrados siguientes:

1) Leonel Castillo González
2) Eloy Fuentes Cerda
3) Alfonsina Berta Navarro Hidalgo
4) J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo
5) José de Jesús Orozco Henríquez
6) José Luis de la Peza[81]
7) Mauro Miguel Reyes Zapata

Si bien es cierto que ya el Trife venía aplicando estas categorías, en esta primera integración del TEPJF, se aplicaron conceptos que hoy están en labios de todos los juristas: garantismo (que originalmente proviene del derecho penal) y la progresividad de los derechos humanos.

El cuadro 1 incluye algunos de los asuntos más relevantes que resolvió dicha integración.

[81] El magistrado José Luís de la Peza Muñoz Cano falleció el 6 de enero de 2005. Para concluir su periodo, el 21 de abril de ese año se eligió a José Alejandro Luna Ramos, quien ocupó el cargo durante el mismo tiempo que cualquier magistrado electoral, es decir, 10 años, por lo que, con el mismo nombramiento, fue parte de dos integraciones de magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cuadro 1. Casos relevantes del Tribunal Electoral, 1996-2006

Caso	Expediente
Caso Tlacolulita. Acceso efectivo a la jurisdicción, legitimación de ciudadanía indígena. Elecciones por SNI	SUP-JDC-37/1999
El escrito de protesta y el acceso a la justicia	SUP-JRC-041/99
Caso Yucatán. Independencia y autonomía en la designación de consejeros electorales y ejecución de las sentencias	SUP-JRC-391/2000 y SUP-JRC-440/2000 y acumulado
Caso Tabasco. Causa abstracta de nulidad de elección	SUP-JRC-487/2000
Caso Amigos de Fox	SUP-RAP-50/2001
Caso Pemexgate	SUP-RAP-18/2003
Justicia intrapartidista. Los partidos políticos son órganos responsables por actos emitidos respecto a su militancia	SUP-JDC-84/2003
Cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal	SUP-JRC-276/2003 y acumulados
"Hombres de negro" del distrito VI en Torreón, Coahuila	SUP-REC-9/2003
Zamora, Michoacán. Se anuló la elección a una diputación federal porque un partido político emitió propaganda con alusiones religiosas evidentes	SUP-REC-34/2003
JIN elección presidencial. Recuento total de votos	SUP-JIN-212/2006
Procedimiento expedito sancionador	SUP-RAP-17/2006

Nota: SNI, sistemas normativos indígenas, y JIN, juicio de inconformidad.

Fuente: Elaboración propia con datos de www.te.gob.mx.

Segunda integración (2007-2017). Estaba compuesta de la siguiente manera:

1) María del Carmen Alanis Figueroa
2) Constancio Carrasco Daza
3) Flavio Galván Rivera
4) Manuel González Oropeza
5) José Alejandro Luna Ramos[82]
6) Salvador Olimpo Nava Gomar
7) Pedro Esteban Penagos López

[82] Terminó su encargo en 2015. Si bien se conformó una terna para que un magistrado finalizara la integración, el Senado nunca nombró a nadie, por lo que la Sala Superior concluyó su segunda integración de manera incompleta.

De los miles de casos que resolvieron, en el cuadro 2 se incluyen los que podemos señalar como emblemáticos.

Cuadro 2. Casos relevantes del Tribunal Electoral, 2007-2017

Caso	Expediente
Caso Tanetze. Suplencia absoluta de la queja para pueblos y comunidades indígenas. La conciencia de la identidad indígena sustenta la legitimación	SUP-JDC-11/2007
Caso Hank Rhon y el control de convencionalidad	SUP-JDC-695/2007
Caso Acapulco. Nulidad de la elección por violación a los principios constitucionales	SUP-JRC-165/2008
Caso alternancia en las listas de representación proporcional	SUP-JDC-461/2009
Caso Cherán, Michoacán. Cambio de régimen de partidos políticos a sistema normativo indígena, previa consulta, con base en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. En acceso a la justicia, basta la autoadscripción indígena	SUP-JDC-9167/2011
Caso antijuanitas. Postulación de las fórmulas del mismo género en el registro de candidaturas	SUP-JDC-12624/2011
Elección presidencial de 2012. Se definieron los elementos de la nulidad de la elección por violación de principios constitucionales	SUP-JIN-359/2012
Paridad de género horizontal en los registros de planillas para ayuntamientos	SUP-REC-294/2015

Fuente: Elaboración propia con datos de sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, www.te.gob.mx.

Tercera integración (2017-hoy). Está compuesta por las magistradas y los magistrados siguientes:

1) Felipe Alfredo Fuentes Barrera
2) Indalfer Infante Gonzales
3) Felipe de la Mata Pizaña
4) Janine M. Otálora Malassis
5) Reyes Rodríguez Mondragón
6) Mónica Aralí Soto Fregoso
7) José Luis Vargas Valdez

Algunos de los casos más representativos de esta integración se muestran en el cuadro 3.

Cuadro 3. Casos relevantes del Tribunal Electoral, 2007 a la fecha

Caso	Expediente
Interrupción de la tesis que establecía que los actos de la SRE eran de carácter administrativo	SUP-RDJ-1/2016
Voto electrónico para mexicanos residentes en el extranjero	SUP-RAP-517/2016
Distritos electorales federales indígenas. Obligación de los partidos de registrar en 13 distritos, los que tengan más de 60 % de población indígena, fórmulas con autoadscripción calificada	SUP-RAP-726/2017
Doble nacionalidad y el derecho de participación política en la integración de un órgano electoral, como lo es una mesa directiva de una casilla. Principio de igualdad y no discriminación	SUP-JDC-894/2017
Nulidad de elección por rebase de topes de gastos de campaña. Elementos para su configuración	SUP-CDC-2/2017
Paridad y reelección. Si hay subrepresentación de un género, la autoridad debe adoptar acciones afirmativas para garantizar paridad	SUP-JDC-1172/2017
Manto jurídico protector. Libertad de expresión y protección al periodismo	SUP-RAP-593/2017
Caso Cuauhtémoc Blanco	SUP-JDC-139/2018
Propaganda en redes sociales, son espacios de plena libertad que deben cumplir con otros principios constitucionales	SUP-REP-123/2017
Garantizar la paridad. Los OPLE tienen la facultad de adoptar las acciones afirmativas	SUP-REC-1183/2017
Paridad de género y reelección	SUP-JDC-35/2018 y acumulados
Caso Límite al financiamiento privado de los candidatos independientes	SUP-JDC-222/2018 y acumulados
Caso Muxes. Las personas transgénero y la paridad. Derecho a la identidad de género y sus alcances en el registro de candidaturas	SUP-JDC-304/2018
Derecho de voto de personas en prisión preventiva	SUP-JDC-352/2018 y acumulado
Acción afirmativa diputaciones BCS. Las diputaciones por el principio de RP y la postulación impar en ayuntamiento encabezada por mujeres	SUP-JRC-4/2018 y acumulado
Ejercicio del cargo y principio pro persona. Presidente municipal de Villa Corona, Jalisco	SUP-REC-74-2018 y acumulado
Certiorari electoral. Extender la aplicación de acciones afirmativas para la postulación de candidaturas indígenas	SUP-REC-214/2018
VPG desvirtúa la presunción del "modo honesto de vivir" (requisito de elegibilidad de servidores públicos que pretendan reelegirse)	SUP-REC-531/2018
Colisión de derechos paridad y personas con discapacidad	SUP-REC-1150/2018

Continuación.

Caso	Expediente
Creación del Registro Nacional de VPG. Con la reforma 2020, se ordenó al INE que inscriba a las personas infractoras por VPRG en materia electoral federal y local	SUP-REC-91/2020

Nota: SRE, Sala Regional Especializada; OPLE, organismo público local electoral; BCS, Baja California Sur; RP, representación proporcional; VPG, violencia política de género; INE, Instituto Nacional Electoral, y VPRG, violencia política en razón de género.

Fuente: Elaboración propia con datos de sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, www.te.gob.mx.

Nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Después de la elección presidencial de 2006, en 2007 se reformó la CPEUM y en 2008 se expidió un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En comparación con el anterior, regulaba con mayor precisión el uso de las prerrogativas de los partidos políticos, especialmente en cuanto a los tiempos en medios de comunicación, que corresponde a una nueva realidad constitucional en lo referente a los tiempos del Estado.

Como se apuntó anteriormente, hay dos aspectos de vital importancia para el TEPJF que se alcanzaron con esta serie de reformas: se reafirmó su carácter de tribunal constitucional y se alcanzó la permanencia de las salas regionales.

Es pertinente reseñar que dicho Código incluía sustanciales modificaciones en el ámbito orgánico del IFE, además de importantes disposiciones en materia de transparencia para los partidos políticos.

Reformas constitucionales en materia de derechos humanos

El 10 de junio de 2011 el texto constitucional tuvo la más profunda de las modificaciones que este ha experimentado desde su promulgación: una reforma con la intención de modificar el rostro del Estado mexicano, poniendo la protección de los derechos humanos en el centro de toda actividad estatal.

Esta reforma fue tan importante que dio pie a la formación de la Décima Época de la jurisprudencia de la SCJN, y reafirmó y propulsó la interpretación garantista que realiza el TEPJF. Sin embargo, es preciso apuntar que la aplicación directa de los tratados internacionales

(la convencionalidad) ya se venía haciendo por parte del Tribunal Electoral años antes de la reforma y que incluso principios procesales derechohumanistas, como el de presunción de inocencia, ya tenían su aplicación directa en la sede electoral.

Lo anterior nos revela que la profunda vocación humanista del TEPJF no solo no estaba desviada, sino que se encuentra en manos de sus integrantes el deber de reiterar, aumentar y profundizar esa actitud, esa voluntad y esas conductas.

Reformas constitucionales y legales de 2014

A la elección presidencial de 2012 le siguió un esfuerzo legislativo importante, semejante al de 2007-2008, pero con una temática diversa y una mayor profundidad institucional. El 10 de febrero de 2014, el Congreso de la Unión comenzó a estudiar el rediseño normativo conocido como reforma política de 2014, el cual incluyó modificaciones a varios artículos de la CPEUM, la derogación del Cofipe, la transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral (INE), así como la reforma o emisión de una larga lista de leyes relacionadas con la materia electoral y con el ejercicio de las labores públicas y políticas.

Dicha reforma política instauró, entre otras cosas, un régimen nacional para la materia electoral, que supone una especie de centralización de las funciones administrativas electorales y aborda aspectos sustanciales relacionados con diferentes ámbitos del quehacer político-electoral mexicano.

Motivada por la importancia que se le ha dado durante las últimas elecciones a los procedimientos especiales sancionadores, la reforma constitucional creó la Sala Regional Especializada, dotada de competencias para resolver directamente los procedimientos sancionadores que se deriven de violaciones a las normas acerca de propaganda política y electoral, así como de la realización de actos anticipados de campaña, lo cual lleva a cabo conjuntamente con el INE.

Con un modelo mixto, según el cual el INE se encarga de la etapa de instrucción y la Sala Regional Especializada, de la de resolución, se ha contribuido a resolver de manera expedita y eficaz los conflictos que son sometidos a conocimiento de esta.

A pocos años del inicio de esa importante labor, podemos señalar varios casos emblemáticos para nuestro sistema electoral, lo que recalca su importancia institucional. Quizá el más importante sea el relacionado

con la protección de los derechos de la infancia: el TEPJF entendió que una de las obligaciones de las autoridades mexicanas es proteger el interés superior de la niñez en materia electoral. Esta premisa dio origen a una línea jurisprudencial que tuvo su origen en el asunto SRE-PSC-121/2015, y sus repercusiones se extienden a todos los procesos electorales que actualmente se llevan a cabo en nuestro país.

Los criterios encuentran su última razón de ser en la imagen de inocencia que proyectan las niñas y los niños, que es explotada para efectos de propaganda electoral de un partido o candidato, pero sin la cabal comprensión de lo que ello representa por parte del menor ni el consentimiento expreso de sus padres o personas que ejercen la patria potestad sobre ellos, creando el peligro de que, por muchos años, sean socialmente identificados con una determinada opción política, además de sujetos de acoso social y escolar.

De este modo, aun sin existir una normatividad electoral específica al respecto, valiéndose únicamente de las bases constitucional y convencional, la Sala Regional Especializada ha fijado pautas y ha ordenado a la autoridad administrativa establecer lineamientos al respecto, que limitan la aparición de niñas o niños en la propaganda electoral; dicha normatividad establece parámetros que protegen de manera efectiva los derechos de la infancia cuando un menor de edad aparece en la propaganda electoral.

De la misma forma, la contribución de la Sala Regional Especializada ha sido de central importancia para la labor periodística. De este modo, el Tribunal Electoral ha dado origen a una importante línea jurisprudencial conocida comúnmente como manto protector del periodismo. La sentencia primigenia fue la acaecida al expediente SRE-PSC-13/2015, en el que por vez primera se estableció que la actividad periodística goza de protección y se sancionó el uso injustificado de la imagen de un periodista en la propaganda electoral (este asunto llegó posteriormente a la Sala Superior, la cual lo confirmó en el recurso de apelación SUP-RAP-593/2017).

Otro caso relevante que definió la Sala Regional Especializada fue el que puntualiza el derecho a la propia imagen. Partiendo de la premisa de que toda persona tiene derecho a que se respete su imagen, mediante el expediente SRE-PSC-94/2015 se señaló que se debe sancionar que los partidos políticos relacionen a una persona, sin su consentimiento, con su causa política en un promocional, puesto que, evidentemente, tal conducta constituye una afectación indebida al derecho descrito.

También podemos señalar, entre otros criterios relevantes, el relacionado con el uso de la sátira en materia político-electoral. En la sentencia acaecida al expediente SRE-PSC-70/2015, se indicó que el uso de recursos comunicativos, como la parodia y la sátira, se encuentra amparado en el contexto de la difusión de información pública, sobre todo cuando se refiere a personas que, por la labor que desempeñan, tienen un deber mayor de tolerancia hacia la crítica.

Por último, cabe mencionar también el expediente SRE-PSC-27/2016, por medio del cual se obliga a que los mensajes propagandísticos de los partidos políticos tengan subtítulos, para así tutelar el derecho a la información de las personas con discapacidad auditiva.

Todos estos criterios han sido asumidos con normalidad por los diferentes actores políticos como parte de una nueva cultura en la comunicación política.

Perspectiva local

Panorama general

El mapa de las divisiones del territorio que compone nuestro país tiene su base en el establecido en la época colonial y ha sufrido diferentes transformaciones desde entonces. Entre las más radicales se encuentra que una parte considerable del territorio mexicano pasó a pertenecer a Estados Unidos de América y que algunas regiones se separaron de manera temporal (Yucatán) o definitivamente (Guatemala).

Así, el mapa de los estados (y territorios, donde había escasa población) de la república mexicana se fue dibujando poco a poco a lo largo del siglo XIX y encontró la forma que hoy tiene hasta mediados del siglo XX. En cada uno de los estados tuvo lugar un sinnúmero de fenómenos políticos y jurídicos que conformó su vida política y electoral. Cada uno de ellos constituyó una realidad pública particular, por lo que es difícil hacer generalizaciones; sin embargo, sí podemos encontrar muchos puntos en común. Uno de ellos es la configuración de su vida político-electoral en tres aspectos de vital importancia: el primero, su profunda vinculación con la realidad política nacional; el segundo, el esquema electoral indirecto o directo, y el tercero, la calificación de los comicios en manos de órganos políticos.

La legislación estatal en materia electoral ha estado siempre vinculada con la realidad política y constitucional de la Federación. La pauta general de las elecciones de las diferentes entidades, que tenían lugar para elegir a sus gobernantes, ha sido siempre paralela a la federal.

En la historia del México independiente, por aproximadamente un siglo tuvimos comicios indirectos. Por casi dos siglos, la calificación de las votaciones estuvo en manos de órganos políticos. Este modelo se replicó, en grandes líneas, también en el orden local. Incluso puede ser más fuerte porque, teniendo en cuenta que el esquema electoral tenía lugar en tres fases, controladas débilmente desde el centro, los comicios se prestaban a manipulaciones llevadas a cabo por los líderes políticos locales. Esto lo ilustran las investigadoras Fausta Gantús y Alicia Salmerón:

> Las elecciones en el siglo XIX mexicano se prestaban a un juego político importante: lejos estaban de ser del todo controladas por el gobierno central, caudillos regionales y caciques locales. Los regímenes electorales decimonónicos, aun en los momentos de mayor estabilidad política, no eran máquinas bien aceitadas que gobernaran los procesos comiciales. Eran sistemas complejos que enfrentaban dificultades para su organización práctica a nivel municipal —desde la resistencia de los vecinos para aceptar ser empadronadores y casilleros, hasta problemas de carácter material como [las] dificultades de votantes y electores para trasladarse a las juntas comiciales—, pero que además ponían en juego intereses muy diversos a nivel local, regional y nacional.[83]

La dispersión territorial y organizativa también marchaba en contra del sistema:

> en el contexto de un país sin sistema de partidos organizados, sin partidos estables de alcance nacional —como fue el México del siglo XIX—, las fuerzas políticas tejían alianzas en torno a candidatos, pero muchas veces jugaba cada una con una lógica propia de acuerdo con sus intereses locales y regionales. Y estas lógicas distintas disponían diversas estrategias electorales e introducían elementos de gran

83 Gantús Inurreta, Fausta y Salmerón, Alicia, "Un acercamiento a las elecciones del México del siglo XIX", *Revista Historia y Memoria*, núm. 14, 2017, p. 47 (23-59), Tunja, Colombia.

> incertidumbre en los procesos. Así, los procesos electorales, aún sin ser competitivos, eran inciertos.[84]

El esquema electoral de cualquier entidad de la Federación se dirige a organizar comicios para elegir autoridades federales, estatales y municipales. Lo anterior acarrea una significativa complejidad administrativa que se resolvió de modo diferente en las distintas regiones del país.

Las elecciones que tuvieron lugar en el México decimonónico, que han sido consideradas como simulaciones o simulaciones parciales, significaban, más bien, un reacomodo de las fuerzas políticas, llevado a cabo desde las cúpulas. Una auténtica transformación en clave democrática se empezó a observar en el siglo XX, a la par de la realidad nacional.

Órganos jurisdiccionales electorales de los estados

Cuando hablamos de tribunales o salas[85] electorales locales nos referimos a órganos jurisdiccionales que tienen alguna incidencia en la calificación de los comicios. Puede ser parcial, como pasó en el ámbito federal durante la existencia de los tribunales electorales administrativos, o total, como sucede al día de hoy, en que la decisión última respecto a cualquier conflicto en la materia no recae en ningún órgano político, sino en uno jurisdiccional.

Para que eso suceda, es necesario que la entidad federativa haya experimentado una evolución determinada en sus estructuras legales e institucionales, lo cual en ningún caso ocurrió en una entidad federativa antes de lo que pasó en el orden federal.

Ello fue así porque la reglamentación constitucional respecto a los comicios federales, en muchas de las reformas electorales, también incluyó a las partes integrantes de la Federación. Sin embargo, aplicando el principio de la competencia residual, los estados han establecido su propia legis-

84 *Ibidem*, p. 59.

85 En uso de la libertad que les concedía la regla de la competencia residual, antes de la reforma constitucional de 2014, los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas no respondían a un solo tipo, sino que había variedades: tribunales electorales autónomos, tribunales electorales vinculados con el Poder Judicial de sus estados y salas electorales, integrantes de los respectivos tribunales superiores de justicia. Ello fue así hasta la reforma constitucional de 2014, que estableció profundos cambios en la estructura de los órganos jurisdiccionales estatales.

lación en la materia, la cual ha tenido diversas variantes, y siempre, desde luego, conforme a los parámetros y límites que marca la carta magna.

Bajo la influencia de las reformas a la Constitución general de la república y la expedición del Código Federal Electoral de 1987, a la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral la acompañó también la de numerosos tribunales administrativos electorales en las entidades de la república. Quizá los primeros fueron los de Estado de México (mayo de 1987) —que a la postre sería llamado Tribunal Electoral del Estado de México—, Jalisco —Tribunal de lo Contencioso Electoral del Estado de Jalisco— (noviembre de 1987) y Zacatecas, cuyo Tribunal Estatal de lo Contencioso Administrativo (noviembre de 1987) sería el antecedente más próximo a la justicia electoral en la entidad, y se crearon prácticamente al mismo tiempo que el Tricoel.

La primera vez que la CPEUM se refirió expresamente a la forma orgánica que debían tener los tribunales estatales fue con la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014, mediante la cual se modificó el artículo 116, en su fracción IV, inciso c, párrafo 5, al establecer que las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas se debían organizar de modo que tuvieran un número impar de magistrados y que estos serían electos con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

Independencia de los órganos jurisdiccionales de las entidades

Pocos días más tarde, el 15 de mayo de 2014, se aprobó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la cual estableció, en el Libro Tercero, "De los organismos electorales", el Título Tercero, denominado "De las autoridades electorales jurisdiccionales locales". En ese articulado se detalla la disposición a la que condujo la reforma constitucional de enero.[86] La ley dispuso una importante

86 Se ha argumentado que son inconstitucionales, dado que invaden la esfera de competencia de las entidades federativas, puesto que la Constitución, ni aún después de las reformas de 2014, obligó a los estados a que los órganos jurisdiccionales electorales no estuvieran adscritos a los poderes judiciales locales. Véase Montoya Zamora, Raúl, "La independencia judicial electoral local desde la perspectiva del sistema interamericano de derechos humanos", *Díké, Revista de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*, núm. 25, 2019. Sin embargo, dichas aseveraciones no han sido confirmadas ni negadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

transformación de los tribunales electorales en autoridades jurisdiccionales del orden local, pues se les prohibía su adscripción a los poderes judiciales de las respectivas entidades federativas.

Esta reforma significó profundos cambios en el ámbito orgánico de la Judicatura local en estados como, por ejemplo, Querétaro, en cuyo Tribunal Superior de Justicia había una sala electoral que, por mandato constitucional, tuvo que desaparecer, para dar lugar al Tribunal Electoral del Estado de Querétaro. Algo parecido ocurrió con la Sala Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala, que, en obediencia al mandato constitucional, cambió su naturaleza orgánica dentro de la legislación estatal.

De igual manera, impactó en aquellos estados cuyo tribunal electoral estaba vinculado orgánicamente con el Poder Judicial local, como fue el caso de Morelos, Zacatecas y Durango, cuyos tribunales electorales tuvieron que desincorporarse de tal poder.

No deja de ser pertinente la pregunta de si la medida legislativa, sumada al nuevo mecanismo para el nombramiento de los magistrados (por la Cámara de Senadores), verdaderamente cumple sus fines, es decir, si ambas realmente garantizan la autonomía de los órganos jurisdiccionales electorales ante los embates de las fuerzas políticas y los factores reales de poder. En los hechos, se ha puesto en duda la eficacia de las medidas.

A siete años de la reforma, tenemos elementos suficientes para evaluar, aunque sea preliminarmente, los resultados empíricos de esta. Podemos ver que la designación de los magistrados locales a cargo de un poder federal es un elemento insuficiente para salvaguardar su independencia.

La reforma se puede considerar incompleta porque, además del nombramiento, existen otros elementos fundamentales para garantizar la autonomía de un órgano judicial, como la seguridad en su dotación presupuestaria, ya que es un factor que puede ser utilizado para manipular las decisiones del órgano.

Esa realidad viene de la mano de la falta de capacidad para defender su competencia contra ese tipo de intromisiones por sí mismos. Como lo expongo en mi artículo "El Tribunal Electoral frente a una reforma incompleta",[87] eso también lo podemos considerar uno de los logros de

[87] Disponible en https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/49 (5 de mayo de 2021).

la Sala Superior: la creación de una línea jurisprudencial tendente a proteger la seguridad económica de dichos órganos.[88]

Otro elemento indispensable para la autonomía de un órgano jurisdiccional es la inamovilidad por las autoridades estatales, lo cual fue objeto de protección del TEPJF mediante los juicios SUP-JDC 259/2017 y acumulados y SUP-JDC-1147/2017, así como la llamada autonomía organizacional, es decir, la protección de la completa remuneración a los magistrados electorales de los estados, la cual también se protegió en el juicio SUP-JDC-184/2016.

Fortalezas del sistema

La historia de nuestro país ha sido la del descubrimiento de la identidad propia. La idiosincrasia no solo se ha descubierto, sino que también se ha creado, a la par de la construcción de instituciones democráticas cada vez más sólidas. Las sucesivas modificaciones de la Constitución vigente en materia electoral, así como la profusa producción legal en la materia, tanto en el orden local como en el federal, no son sino la crónica de una ciudadanía que lucha por ser gobernada por un régimen de libertades, que establezca las condiciones necesarias para asegurar un ámbito de tolerancia e inclusión y que estimule la participación ciudadana en los asuntos públicos, con pleno respeto de los derechos humanos.

Uno de los más grandes aciertos fue la creación y consolidación de autoridades electorales —particularmente las jurisdiccionales— comprometidas con el avance de la democracia, régimen entendido en su vertiente de institucionalización de mecanismos pacíficos de renovación de los poderes públicos, así como en términos de igualdad.

En lo que se refiere a su labor sustantiva, la relacionada directamente con la protección de la legalidad y la constitucionalidad de los procesos electorales, debemos señalar que la creación de las grandes líneas no comenzó con la del TEPJF en 1996.

Pocos años antes, en 1994, el Trife resolvió un caso importante, al declarar la nulidad de dos elecciones de diputados federales por el principio de mayoría relativa: la primera, en Veracruz, en el distrito elec-

88 En los juicios SUP-JE-64/2017, SUP-JE-76/2017 y SUP-JE-1/2018, la Sala Superior resolvió impugnaciones concernientes a los recursos presupuestarios de diversos tribunales.

toral de San Andrés Tuxtla, y la segunda, en Puebla, en el distrito electoral de Atlixco. En esa ocasión, el órgano jurisdiccional declaró la nulidad de dichos comicios porque acreditó violaciones realizadas de forma generalizada y determinantes para el resultado. Este caso fue el génesis de la línea jurisprudencial que hoy en día se denomina nulidad de las elecciones por violaciones a principios constitucionales.

Porque la democracia supone no solo el predominio de la ley de la mayoría, sino la comprensión de la sociedad como comunidad de miembros libres e iguales, el sistema electoral mexicano se ha puesto a la vanguardia mundial en lo que refiere a la protección de los derechos de las mujeres, así como los de minorías históricamente discriminadas, como son los pueblos y las comunidades indígenas; la comunidad LGTB+; las personas con algún tipo de discapacidad; quienes están en estado de calle, al igual que las niñas, los niños y las y los adolescentes.

El respeto de los derechos político-electorales de todas y todos ellos se ha visto beneficiado por una gran variedad de sentencias, muchas de las cuales podemos considerar emblemáticas. Destacado ejemplo de lo anterior es la que derivó del expediente SUP-JDC-12624/2011, también conocido como caso antijuanitas, que surgió de la impugnación de un grupo de mujeres de diferentes partidos políticos que controvertían un acuerdo del IFE; mediante la resolución de dicho caso, se aplicó la cuota de género que, según la legislación vigente en ese momento, obligaba a que las candidaturas que postularan los partidos políticos para los cargos de representación proporcional se compusieran de al menos 40 % de candidatos propietarios de un mismo género.

La sentencia logró que esa cuota de género se aplicara también a las candidaturas de mayoría relativa y, además, aseguró que las fórmulas de las candidaturas se compusieran por personas del mismo género, evitando el fraude a la ley, que en muchos casos supuso que las mujeres propietarias de una diputación o senaduría renunciaran a su cargo para dejarles el lugar a sus suplentes, quienes, en la mayoría de los casos, eran hombres, lo que rompía con la igualdad de género en las cámaras legislativas.

Dicha sentencia se vio reforzada por la jurisprudencia CUOTAS DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO y dio lugar a un reconocimiento internacional por parte de la Women's Link Worldwide.

La paridad e igualdad en las oportunidades también derivó en un importante criterio: la paridad horizontal. Esto es, ya no es suficiente con que las listas de las candidaturas contengan tantos hombres como mujeres. A partir de una sentencia,[89] se fortaleció la línea jurisprudencial que consolida los derechos de las mujeres al obligar a que se les asegure la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado, lo que generó la jurisprudencia 7/2015, de rubro PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.

La línea jurisprudencial protectora de los derechos de la mujeres ha llevado al TEPJF a pronunciar diversos criterios respecto del tema de la violencia política en razón de género.[90] Uno de los más relevantes tuvo lugar en junio de 2020,[91] cuando la Sala Superior emitió una sentencia en la que ordenó al INE y a los institutos electorales locales la creación del Registro Nacional de Personas Sancionadas por Violencia Política por Razones de Género.

Por otro lado, el TEPJF es también un órgano jurisdiccional con una fuerte visión intercultural, lo que lo ha llevado a establecer una multitud de criterios que suponen el pleno respeto a las prerrogativas que la CPEUM y la normatividad internacional confieren a las personas, los pueblos y las comunidades indígenas. De la multitud de resoluciones que se han dictado en beneficio de dicho sector social, podemos seleccionar dos de las más representativas: las dictadas con ocasión de los llamados caso Cherán[92] y caso Tanetze.[93]

En grandes líneas, el primero fue consecuencia de un juicio ciudadano presentado por un grupo de integrantes de la comunidad de San Francisco Cherán en Michoacán, localidad indígena perteneciente al pueblo purépecha. Los actores solicitaron al Instituto Electoral estatal que realizara todos los actos necesarios para que sus elecciones municipales se efectuaran mediante el sistema de usos y costumbres, y no con el sistema de elección occidental que establecía la Constitución local.

---

89 SUP-REC-46/2015.

90 Por ejemplo, las sentencias acaecidas a los expedientes SX-JRC-140/2018 y SUP-REC-531/2018.

91 SUP-REC-91/2020 y acumulado.

92 SUP-JDC-9167/2011.

93 SUP-JDC-11/2007.

La Sala Superior ordenó al Instituto Electoral local que instrumentara todas las medidas administrativas necesarias, suficientes y que resultaran razonables para que se resolviera en definitiva la petición de los ciudadanos indígenas y, con ello, se garantizaran sus derechos fundamentales, con el argumento de que todas las autoridades tienen la obligación de respetar y observar los principios constitucionales y los tratados internacionales de derechos humanos, en específico las que incumben a las comunidades indígenas; esto, aun con la falta de una normativa local que regule el derecho de tales comunidades a la libre determinación.

Por su parte, el caso Tanetze fue impulsado por un grupo de pobladores del municipio de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, quienes promovieron un juicio electoral ciudadano para impugnar la determinación de las autoridades locales de no celebrar comicios municipales, argumentando la falta de condiciones necesarias para su realización.

La normativa procesal electoral abre el margen a que el propio órgano supla las deficiencias que presenta la demanda en ciertas ocasiones, como cuando se trata de los juicios ciudadanos cuando se refieren a materia indígena. Sin embargo, en el caso referido las deficiencias de la demandas eran tan evidentes que, a fin de maximizar los derechos de los miembros de la comunidad indígena de Tanetze, se resolvió que la suplencia de los agravios era todavía más amplia, esto es, casi absoluta para el caso de los integrantes de comunidades indígenas, sujetas —como sabemos— a unas condiciones históricas de marginalidad que prácticamente impiden su acceso efectivo a la justicia.

Por lo anterior, el Tribunal Electoral ordenó al Consejo General del Instituto local que dispusiera lo necesario, suficiente y razonable para que se considerara la posibilidad de realizar elecciones de concejales en el referido municipio. Por ello, se resolvió con base en interpretaciones de la legislación mexicana, en los principios y valores del derecho y en algunos instrumentos internacionales, como son la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

La vocación derechohumanista que tiene el TEPJF ha llevado también a ampliar los derechos de aquellos mexicanos que han perdido su libertad en virtud de una causa penal y que, sin embargo, no han recibido sentencia. Esta línea jurisprudencial se originó con la resolución

de diversos medios de impugnación,[94] en los cuales interpretó la fracción II del artículo 38 constitucional, a la luz del segundo párrafo del artículo 1 de la misma norma, lo que dio un lugar primordial al principio de presunción de inocencia frente a aquellos que derivan del proceso penal llevado a cabo según el modelo inquisitorio, anterior a la reforma en materia penal de 2008.

Los antecedentes dieron lugar a la jurisprudencia 39/2013, de rubro SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38. SOLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD.

Las sentencias, los criterios y las líneas jurisprudenciales que ha impulsado el TEPJF por medio de sus distintas salas son tantos que excedería el propósito de este trabajo reseñarlos todos. Aquí nos hemos limitado a apuntar algunos de los más relevantes, con el objetivo de resaltar la importancia histórica que han tenido las magistradas y los magistrados que han conformado el TEPJF, al igual que su compromiso con una auténtica democracia.

No podemos dejar de señalar, como una fortaleza del sistema electoral mexicano, su labor divulgativa de contenidos especializados en la materia, así como su vertiente educativa mediante su Escuela Judicial Electoral, la cual ha capacitado a cientos de miles de personas en temas relacionados con las elecciones, prestando un sustancial tributo a la edificación de una cultura democrática en nuestro país.

Rol que juega el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la consolidación democrática del país

La historia del derecho electoral en México corre paralela al desarrollo constitucional de la nación y responde a la mentalidad y a las circunstancias culturales de cada época. La legislación en esta materia es un subproducto de la realidad política de cada momento; por eso, dicha historia es una parte sustancial en la crónica del empeño por alcanzar la libertad y crear una sociedad en la que quepamos todos.

94 SUP-JDC-85/2007, SUP-JDC-2045/2007 y SUP-JDC-98/2010.

La contribución de la justicia electoral a la correcta operación del sistema democrático mexicano es indiscutible, como se puede observar en todos los procesos electorales desde hace más de 35 años. Esta es su primer asignatura, a la que acude puntual mediante un grupo de magistradas y magistrados que, acompañados por equipos de especialistas en la materia, dan un cabal cumplimiento a la legislación electoral.

Desarrollar un sistema jurisdiccional —legislar las normas atinentes, cualificar al personal, crear infraestructuras, asignar fuerza pública a las instituciones, organizar las tareas y, más importante aún, desarrollar el conjunto de ideas que respaldan cada arista de lo anterior— normalmente lleva muchos años; puede llevar cientos de años. Por ello, debemos apreciar como un auténtico logro que la justicia electoral en México, con apenas 35 años (desde la fundación del Tricoel), se haya consolidado en un sistema normativo integral y en un grupo de instituciones jurisdiccionales maduras, que garantizan eficazmente un control de constitucionalidad y convencionalidad.

Por eso, agradecemos la solidez que otorga el pertenecer al Poder Judicial de la Federación, que, además de los conocimientos prácticos que conlleva la labor jurisdiccional, aporta las indispensables condiciones de independencia, autonomía presupuestaria, profesionalismo (mediante la carrera judicial) y especialización, así como una retribución digna para todo el personal.

Con seguridad podemos decir que, desde su creación en 1987, los tribunales electorales federales, particularmente el TEPJF, se han basado en un principialismo electoral, es decir, la aplicación de los principios que inspiran a las normas. Y no solo eso, sino que esa aplicación siempre ha tenido un sentido social. El principialismo electoral es explicado en mi libro *Justicia electoral principialista* de la siguiente manera:

> Así, el principialismo electoral se define como la aproximación que mejor responde a un papel garante de la democracia y de los derechos humanos, especialmente en la tutela de los derechos políticos de las personas en situación de desventaja social, lo que permite abonar al objetivo de la democracia sustantiva e inclusiva.[95]

[95] Mata Pizaña, Felipe de la y Bustillo Marín, Roselia, *Justicia electoral principialista*, México, Tirant lo Blanch, 2021, p. 22.

Sabemos que una democracia solo permanece en una comunidad de personas que la comprenden y la hacen efectiva. La aportación de un órgano público a la configuración de una sociedad democrática es difícilmente medible, pero, sin duda, es una de las más importantes que realiza. Esto lo hace no solo mediante su labor de divulgación de contenidos electorales y la capacitación de infinidad de personas que le deben al Tribunal conocimientos y gratitud, sino también con la convicción y el pensamiento cívicos que exige una sociedad de libertades.

Empero, como se ha reseñado en este trabajo, la característica más sobresaliente del desempeño del TEPJF es la impartición de una justicia electoral autónoma, de carrera judicial, especializada e independiente, que protege el voto ciudadano y la protección de los derechos político-electorales de los grupos vulnerables, lo que ha hecho de modo continuo desde su creación. Es decir, el TEPJF ha aplicado un principialismo enfocado en los derechos humanos.

Pero lo último no nos debe llevar a la falsa conclusión de que el TEPJF descuida su labor primordial: la impartición de justicia electoral, esto es, la resolución de los medios de impugnación que le son planteados cotidianamente, los cuales, con el paso del tiempo, ya suman cientos de miles.

A continuación, el cuadro 4 presenta el total de asuntos recibidos y resueltos por el TEPJF desde el 1 de noviembre de 1996 hasta el 21 de mayo de 2021.

Cuadro 4. Asuntos recibidos y resueltos del 1 de noviembre de 1996 al 21 de mayo de 2021

	Recibidos	Resueltos
SUP	98,071	97,907
SG	55,525	55,306
SM	14,195	14,110
SX	19,147	19,058
SCM	29,075	28,713
ST	13,375	13,344
SRE	3,038	3,029

Continuación.

	Recibidos	Resueltos
SC	11	11
Total	**232,437**	**231,478**

Nota: SUP, Sala Superior; SG, Sala Regional Guadalajara; SM, Sala Regional Monterrey; SX, Sala Regional Xalapa; SCM, Sala Regional Ciudad de México (antes Distrito Federal); ST, Sala Regional Toluca; SRE, Sala Regional Especializada, y SC, Sala Central.

Fuente: Unidad de Estadística e Información Jurisdiccional.[96]

Es imposible medir la enorme trascendencia que tiene y ha tenido la Judicatura electoral, particularmente el TEPJF, en la consolidación de la democracia en México. Creado originalmente como instrumento indispensable para otorgar confianza a los actores políticos, en la actualidad se ha convertido en uno de los más importantes elementos del régimen de libertades en nuestro país, gracias a la certidumbre que aporta la presencia del árbitro objetivo, imparcial y comprometido con las personas y los grupos vulnerables.

El sistema ha demostrado su eficacia tanto en la emisión de criterios que tutelan de manera amplia los derechos político-electorales como en su ejecución e implementación. De la utilidad del modelo electoral actual da testimonio el hecho de que se ha entregado constancia de mayoría a cuatro presidentes de la república, provenientes de tres expresiones políticas distintas.

También da cuenta de la eficacia del modelo electoral que se ha establecido en nuestro país desde hace más de tres décadas, la puntual renovación en la titularidad de los poderes ejecutivos de los estados de la república, 27 de los cuales han experimentado la alternancia en su gubernatura o jefatura de gobierno en estos años, dándole un significado democrático a la vida pública mexicana, al haberse cumplido cabalmente el sentido último que tiene la democracia: la rotación pacífica y ordenada del poder, lo cual es un logro de la ciudadanía mexicana a la que el Tribunal se enorgullece de proteger.

Asimismo, se han renovado los puestos legislativos en las últimas ocho legislaturas, en las cuales el Tribunal Electoral no solo ha estado presente como árbitro imparcial, sino que ha influido activamente

96 Disponible en https://www.te.gob.mx/estadisticas/front/home/index2.

para la consecución de los valores que distinguen a la democracia, por ejemplo, la pluralidad política y la paridad de género, como parte del compromiso con la igualdad que caracteriza a la democracia genuina.

De la misma forma, el vínculo igualitario con los sectores marginados de la sociedad es lo que empujó al TEPJF a crear la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, que proporciona asesoría y representación legal ante vulneraciones de los derechos político-electorales de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas.

El Tribunal ha contribuido eficazmente a construir el entramado normativo de nuestro sistema electoral en temáticas diversas, como la justicia interna partidista y la autoorganización de los partidos políticos, la inaplicación de leyes electorales en casos concretos, los procedimientos especiales sancionadores, la nulidad de comicios por violación a principios constitucionales, el registro de fórmulas de candidaturas del mismo género, las facultades de fiscalización del INE y la transparencia de los partidos políticos.

Constructor del pasado —necesariamente reciente, en nuestra joven democracia— y elemento fundamental del sistema presente, el Tribunal no deja de tener su mirada en el futuro, procurando sentar las bases para un mejor mañana. Está a la vanguardia en la implementación de la justicia abierta y representa un ejemplo a seguir para el resto de órganos jurisdiccionales del país, en cuanto al acercamiento con la ciudadanía, entre otras cosas, por la apertura de sus acciones al escrutinio de la sociedad y el lenguaje ciudadano que implementa en sus resoluciones judiciales.

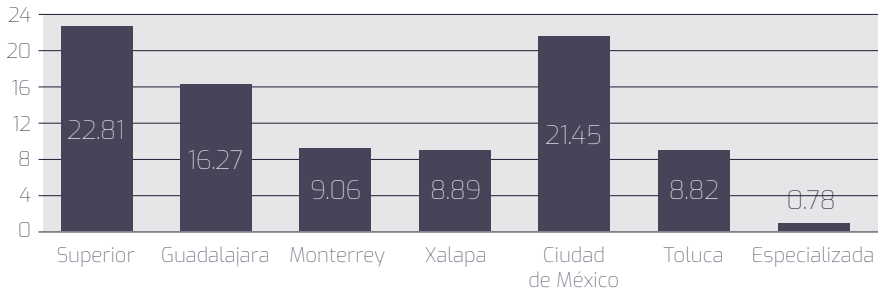
Asimismo, es pionero de la transparencia proactiva, mediante la cual no solo abre la información pública gubernamental que por ley está obligado a poner al libre escrutinio de la ciudadanía, sino que también organiza observatorios electorales, para escuchar cualquier voz crítica; utiliza una comunicación clara y pedagógica cuando les da total publicidad a sus sentencias y determinaciones; se acerca a la ciudadanía mediante un uso activo de las redes sociales y plataformas de internet para actividades educativas; ha publicado numerosas ediciones de temas jurídicos y electorales, y además es promotor de la incorporación de la lengua de señas mexicana en sus sesiones públicas.

¿Respecto a su actividad primordial? Como lo constatan las cifras, imparte justicia electoral de una manera expedita y está al pendiente

del cumplimiento de sus resoluciones. A continuación veremos otras gráficas del desempeño por días de resolución según cada una de las diferentes salas y por medio de impugnación. La información que se presenta son promedios de resolución por sala desde el 1 de enero hasta el 21 de mayo de 2021.

Como muestra la gráfica 1, los medios de impugnación se resuelven en un promedio de 11 días.

Gráfica 1. Comparación de promedios de resolución por sala



Fuente: Unidad de Estadística e Información Jurisdiccional.[97]

El TEPJF también se distingue por un desempeño excepcional en lo concerniente a la agilidad con que despacha los asuntos. En el cuadro 5 se muestra la temporalidad que tarda la resolución de los casos litigiosos que se le han dado a conocer del 1 de enero al 21 de mayo de 2021.

97 Disponible en https://www.te.gob.mx/estadisticas/EstadisticaBOE/Estadistica/E11-Portal%20SGA.pdf.

Cuadro 5. Asuntos resueltos por tiempo de resolución

Tiempo de resolución	Superior	Guadalajara	Monterrey	Xalapa	Ciudad de México	Toluca	Especializada	Total de asuntos
0 a 15 días	1,844	414	659	1,147	733	491	237	5,525
16 a 30 días	265	137	83	78	446	74	1	1,084
31 a 45 días	46	12	2	7	140	6		213
46 a 60 días	49	2	1	9	18	3		82
Más de 60 días	98	22	6	3	58	2		189
Total	**2,302**	**587**	**751**	**1,244**	**1,395**	**576**	**238**	**7,093**

Fuente: Unidad de Estadística e Información Jurisdiccional.[98]

En diferentes partes, a lo largo de este ensayo, hemos visto la genuina preocupación que tiene el TEPJF respecto a la protección de los derechos político-electorales de las mujeres. Se actúa con el convencimiento de que son una parte esencial de cualquier sociedad. Un tribunal que vigila la democracia no puede abstraerse de la mitad de la sociedad, que corresponde a las mujeres. Se han protegido y maximizado sus derechos en diferentes asuntos, entre los que podemos señalar el caso antijuanitas, la paridad horizontal, la jurisprudencia y el protocolo atinentes a la violencia política en razón de género y la paridad transversal en los distritos competitivos. Esa es una de las mejores muestras de la eficacia del sistema jurisdiccional en materia electoral.

Una nueva ley adjetiva

Todas las ventajas y los elementos positivos que tienen el sistema y la práctica electoral en la joven democracia mexicana pueden maximizarse.

98 Disponible en https://www.te.gob.mx/estadisticas/EstadisticaBOE/Estadistica/E11-Portal%20SGA.pdf.

En efecto, no existe esfuerzo humano que no sea susceptible de ser perfeccionado. Para ello, se propondría una norma que esté mucho más cercana a los acontecimientos como se presentan en la actualidad.

Simplificación

Para lograr en mayor medida el propósito de proteger y maximizar el derecho al acceso y la impartición de justicia, que alcanzara a más capas de la sociedad, en dicha propuesta de ley se reducen de nueve a dos los medios de impugnación en materia electoral:

1) Juicio electoral. Primera instancia para impugnar todos los actos electorales.
2) Recurso de revisión electoral. Operaría como un único recurso de alzada, tanto de legalidad como de constitucionalidad.

Nuevas tecnologías

La propuesta contempla el acceso en línea y el uso de nuevas tecnologías en lo que se refiere a la comunicación entre las distintas partes en el juicio, al almacenamiento de información y rapidez en el desahogo de los medios de impugnación.

Para ello, sería necesario crear distintos instrumentos para verificar la identidad de las partes e incorporar el uso de servicios de mensajerías electrónicas, redes sociales y diversas aplicaciones que pueden maximizar las diferentes utilidades.

Alegatos de oreja

Como un elemento que contribuye a la transparencia de la labor judicial, la nueva regulación de los alegatos de oreja implicaría necesariamente la presencia de la otra parte y la difusión pública del desarrollo íntegro de las audiencias.

Protección para los grupos en situación de vulnerabilidad

La nueva regulación incorpora los criterios jurisprudenciales que contienen reglas procesales diferenciadas para grupos en desventaja.

Se contemplaría la creación de una Defensoría Pública Electoral, que brinde servicios de asesoría y defensa en la materia. En lo que se

refiere a controversias de comunidades indígenas, se implementarían diversos elementos que la jurisprudencia electoral ha contemplado en favor de estas personas, pueblos y comunidades, a fin de facilitar su acceso a la justicia, como lo es la suplencia total de agravios, y la incorporación de reglas particulares respecto al sistema normativo indígena de pueblos y comunidades.

Concentración del procedimiento especial sancionador en un solo órgano

Se considera más eficiente que un mismo órgano se ocupe tanto de la parte de instrucción como de la resolución de dichos procedimientos. Seguiría siendo la Sala Regional Especializada, con la posibilidad de que la Sala Superior revise sus determinaciones.

Opinión consultiva en materia electoral

En el proyecto se pretendería crear un mecanismo similar al de la Corte IDH. Esa opinión implicaría la interpretación de las normas con efectos generales, lo cual, de paso, evitaría controversias electorales.

Establecimiento de medidas reparatorias y garantías de no repetición

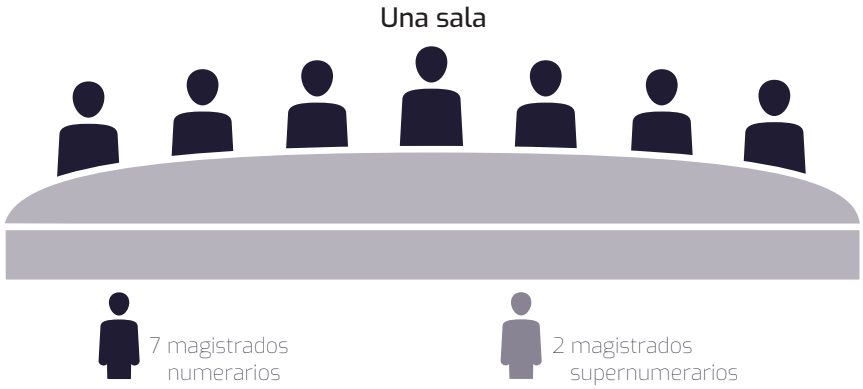
A manera de restablecer de forma integral los derechos humanos de los afectados por la infracción cometida, se contemplarían estas medidas y garantías, las cuales resultarían aplicables para aquellos afectados tanto por los medios de impugnación como en el procedimiento especial sancionador.

Conclusión

Desde que se emitió la primera sentencia encaminada a vigilar a la correcta marcha de los sistema electorales en nuestro país —hace unos 35 años— hasta hoy, la justicia electoral mexicana ha dado fiel testimonio de ser un inapreciable instrumento para alcanzar la vida democrática a la que nos invita la Constitución y de que aquella es un bien colectivo que está en nuestras manos preservar.

Anexos

Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987-1990)



Fuente: Elaboración propia con base en González Oropeza, Manuel, coord., *La justicia electoral en México. 20 años*, tomo I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, 665.

Tribunal Federal Electoral, 1.ª etapa (1990-1993)

Fuente: Elaboración propia con base en González Oropeza, Manuel, coord., *La justicia electoral en México. 20 años*, tomo I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, 666.

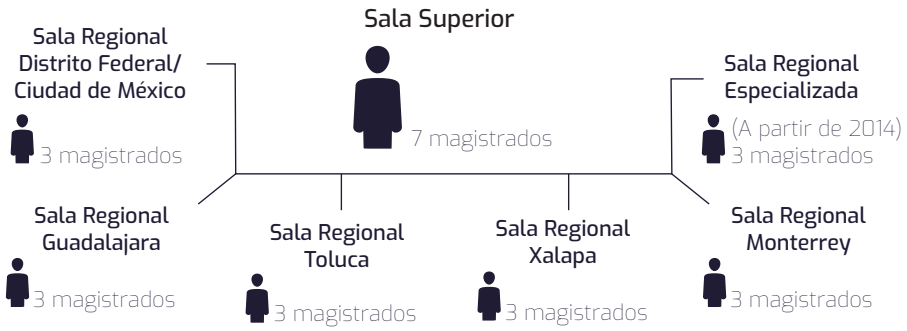
Tribunal Federal Electoral, 2.ª etapa (1993-1996)

Fuente: Elaboración propia con base en González Oropeza, Manuel, coord., *La justicia electoral en México. 20 años*, tomo I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, 667-70.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Primera integración (1996-2006)

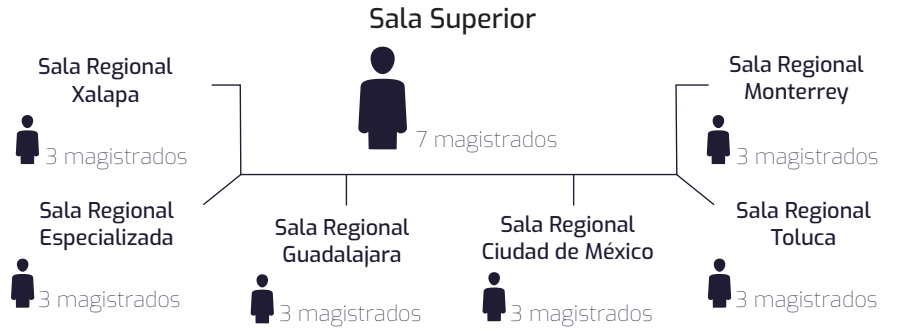
Fuente: Elaboración propia con base en González Oropeza, Manuel, coord., *La justicia electoral en México. 20 años*, tomo I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, 671-3.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Segunda integración (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en González Oropeza, Manuel, coord., *La justicia electoral en México. 20 años*, tomo I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, 667-70.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tercera integración (2016-la fecha)



Fuente: Elaboración propia con datos de https://www.te.gob.mx/front3/contenidos/index/4 (consultada el 14 de agosto de 2021).

Fuentes consultadas

Libros y revistas de autor individual

Aguilar Rivera, José Antonio, "Introducción", en *Las elecciones y el gobierno representativo en México. 1810-1910.* Aguilar Rivera, José Antonio, coord., México, FCE, Conaculta, IFE, Conacyt, 2010, p. 11.

Alarcón Olguín, Víctor, "Las circunscripciones electorales en México, 1979-2015. Balance y perspectivas", *Estudios políticos*, núm. 39, septiembre-diciembre, 2016, Ciudad de México.

Arreola Ayala, Álvaro, *La justicia electoral en México. Breve recuento histórico*, México, TEPJF, 2008, col. Temas Selectos de Derecho Electoral.

——, *Legislación electoral y partidos políticos en la república mexicana. 1917-1945*, México, INEHRM, SEP, TEPJF, UNAM, TEDF, 2015.

Arteaga, José, *Contestación al Sr. licenciado D. J. M. Castillo Velasco en la cuestión sobre el amparo de Morelos*, México, Imp. de Vicente García Torres, 1874.

Astudillo, César, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, INEHRM (Segob), Secretaría de Cultura, 2018.

Ávila, Alfredo, "Las primeras elecciones del México independiente", *Política y Cultura*, núm. 11, invierno, 1999, pp. 29-60.

Barragán, José, "Los diputados novohispanos en las Cortes de Cádiz", en *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina*. Barceló Rojas, Daniel y Serna de la Garza, José Ma., coords., UNAM, Senado de la República, 2013, serie Doctrina Jurídica, núm. 682.

Becerra Chávez, Pablo Javier, "La reforma electoral de 1996", en *Elecciones y partidos en México, 1996*. Larrosa, M. y Espinoza, R., coords., México, UAM-I, 1998.

Carpizo Mac Gregor, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Anuario Jurídico* VI, IIJ-UNAM, 1979.

CGIEEM (Consejo General del IEEM), "Génesis de la reforma político electoral de 1996", *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, núm. 3, octubre, 1996, Toluca, México.

Córdova Vianello, Lorenzo, "El sistema representativo mexicano: dos siglos de evolución", en *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*. García Ramírez, Sergio y Valadés, Diego, coords., México, UNAM, Porrúa, 2010.

Díaz, Lila, "El liberalismo militante", en *Historia general de México*, México, Colmex, 2002, pp. 629-631.

Gamas Torruco, José, "La Constitución de Cádiz de 1812 en México", en *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina*. Barceló Rojas, Daniel y Serna de la Garza, José Ma., coords., UNAM, Senado de la República, 2013, Serie Doctrina Jurídica, núm. 682.

Gantús Inurreta, Fausta *et al*., "Debates en torno a la soberanía y la forma de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1823-1824", en *La Constitución de 1824*, México, Colmex, pp. 67-149.

Gantús Inurreta, Fausta y Salmerón, Alicia, *Prensa y elecciones. Formas de hacer política en el México del siglo XIX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora, Conacyt, IFE, 2014.

——, *Sobre las prácticas electorales del siglo antepasado. Una invitación a explorar las fuentes para una historia electoral del triunfo republicano a la primera reelección de Porfirio Díaz (1867-1884)*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2017.

——, "Un acercamiento a las elecciones del México del siglo XIX", *Revista Historia y Memoria*, núm. 14, enero-junio, 2017, Tunja, Colombia.

——, coords., *Campañas, agitación y clubes electorales. Organización y movilización del voto en el largo siglo XIX mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora, Secretaría de Cultura, INEHRM, 2019.

Gaos, José, *Historia de nuestra idea del mundo*, México, FCE, 1992.

González Oropeza, Manuel, coord., *La justicia electoral en México. 20 años*, tomo I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

Jancsó, Katalin, "El indigenismo de Maximiliano en México (1864-1867)", *Acta hispánica*, enero, 2009, *passim*.

Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, Colmex, UNAM, 1994, p. 137.

León Portilla, Miguel, "Algunas paradojas lingüísticas y fácticas en la Constitución de Cádiz", en *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina*. Barceló Rojas, Daniel y Serna de la Garza, José Ma., coords., UNAM, Senado de la República, 2013, serie Doctrina Jurídica, núm. 682, p. 158.

Loaeza, Soledad, "La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática", en *XIV. Instituciones y procesos políticos*. Loaeza, Soledad y Prud'homme, Jean-Françoise, coords., México, Colmex, col. Los Grandes Problemas de México, p. 389.

López Portillo, José, *Informe presidencial*, 1977.

Mata Pizaña, Felipe de la, "La protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y los militantes de un partido

político", en *Sistema de justicia electoral mexicano*. Luna Ramos, José Alejandro, coord., México, Porrúa, Universidad Panamericana, 2011.

——, *Control de convencionalidad de los derechos político-electorales del ciudadano*, México, Tirant lo Blanch, 2016.

—— y Bustillo Marín, Roselia, *Justicia electoral principialista*, México, Tirant lo Blanch, 2021.

Medina Peña, Luis, "Introducción", en *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*. Medina Peña, Luis, coord., México, FCE, Conaculta, IFE, Conacyt, 2010.

Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, p. 74.

Montoya Zamora, Raúl, "La independencia judicial electoral local desde la perspectiva del sistema interamericano de derechos humanos", *Díké, Revista de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*, núm. 25, 2019.

Ortiz Treviño, Rigoberto Gerardo, "De la libertad de imprenta a la impotencia (1836-1841). Un caso en el supremo poder conservador", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, UNAM, vol. XX, 2008, p. 191 (189-211).

Pantoja Morán, David, "El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica", *Foro Internacional*, vol. 38, núms. 2/3, abril-septiembre, 1998, pp. 248-301.

Paz, Octavio, "El peregrino en su patria. Historia y política de México", en *México en la obra de Octavio Paz*, México, FCE, 1987, p. 408.

Pérez De los Reyes, Marco Antonio, "Justicia electoral en la Constitución", *en Ciclo de conferencias. Las constituciones mexicanas de 1857 y 1917*, TEPJF, 2008, p. 53.

Pesado, José Joaquín, *El libertador de México. D. Agustín de Iturbide*, México, Imprenta a cargo de M. Rosello, Edición de La Voz de México, 1872, pp. 130-131.

Reyes Heroles, Jesús, "Discurso anunciando al concluir las audiencias públicas para la reforma electoral", *Reforma Política*, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, núm. I, 4 de agosto, 1977, México.

Salazar Ugarte, Pedro, "El sistema de impugnación y heterocalificación de las elecciones", en *Instituto Federal Electoral, 20 años*, IFE, Conacyt, 2010, p. 137.

Salcido Romero, José Miguel, "Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Quid Iuris*, año 1, vol. 1.

Singer Sochet, Martha, "Partido dominante y domesticación de la oposición, 1951-1963", en *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*. Medina Peña, Luis, coord., México, FCE, Conaculta, IFE, Conacyt, 2010.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-1994*, México, Porrúa, 1994, p. 153.

Torres, Martín de las, *El archiduque Maximiliano de Austria en Méjico, de los acontecimientos ocurridos en el territorio de Méjico, desde que los españoles desembarcaron en Veracruz formando alianza con los franceses é ingleses, hasta la muerte del infortunado*, Barcelona, Madrid, Librería de D. A. de San Martin, 1867, p. 229.

Valdés, Alejandro, *Colección de órdenes y decretos expedidos por la Soberana Junta Provisional Gubernativa*, México, Imprenta de Valdés, 1821.

Vázquez Semadeni, María Eugenia, "Las obediencias masónicas del rito de York como centros de acción política, México, 1825-1830", *Revista LiminaR. Estudios sociales y humanísticos*, año 7, vol. VII, núm. 2, diciembre, 2009, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.

Libros de autor institucional

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Exposición de motivos de la Ley Electoral Federal", *Diario de los Debates*, año III, martes 18 de diciembre, 1945, Legislatura XXXIX, periodo ordinario.

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Editorial Maxtor, Grabador de Cámara y Real Estampilla de S. M., 1822.

El Colegio de México. Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal. *Historia mínima de México*, México, 1998.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (Secretaría de Gobernación), *Decreto que convoca a un Congreso Constituyente,* 2017.

Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, 1995, pp. 5-66.

Legislación constitucional consultada y mencionada[99]

Constitución de Cádiz, 1812.
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824.
Siete Leyes, 1836.
Bases Orgánicas de 1842.
Acta Constitutiva y de Reformas, 1847.
Constitución Política de la República Mexicana, 1857.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

Legislación electoral consultada y mencionada[100]

Ley electoral, 1813.
Ley Electoral muy Detallada para los Comicios de Diputados al Segundo Congreso Constituyente de la Nación, 1823.
Ley Electoral, 30 de noviembre de 1836.
Ley Electoral Federal, 1911.
Ley Electoral, 1917.
Ley Electoral Federal, 4 de diciembre de 1951.
Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 1977.
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1990.
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 1996.
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2008.

99 Por orden cronológico.

100 Por orden cronológico.

La ética judicial: un compromiso histórico de la justicia electoral federal

Salvador Cárdenas Gutiérrez

Los derechos del hombre, después de todo, habían sido definidos como "inalienables" porque se suponía que eran independientes de todos los gobiernos; pero resultó que, en el momento en que los seres humanos carecían de su propio gobierno y tenían que recurrir a sus mínimos derechos, no quedaba ninguna autoridad para protegerles ni ninguna institución que deseara garantizarlos.
Hannah Arendt.
Los orígenes del totalitarismo, 2013.

Introducción

Desde cualquier ángulo que se le observe, la justicia electoral se vincula con la ética, si por tal entendemos el ejercicio cabal de los principios y valores universales del recto obrar humano, particularmente en lo concerniente a la búsqueda de la verdad, pues es ahí donde se localiza el punto de equilibrio en la balanza de la justicia. Si no se busca la verdad y no se ponen todos los medios para llegar a ella, difícilmente se puede hablar de una verdadera justicia electoral. La verdad es la adecuación de la realidad al intelecto. Esa es la tarea del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), interpretar la ley electoral *ad casum*, de tal manera que, por medio de razonamientos lógicos y una argumentación ajustada a los principios básicos de la gramática del derecho, se llegue a detectar la verdad acerca de una situación en la que los ciudadanos buscan justicia.

La verdad material, y no solo la formal o lógica, se convierte, por ello, en el quid de la ética de la actividad jurisdiccional, de tal manera que quien ocupa un cargo en la Judi-

catura ha de reunir las condiciones para llegar a ella por medio de sus conocimientos y experiencias.

Pero a la verdad no se llega únicamente por medio de un correcto método de razonamiento. No solo es un problema epistemológico, también es comportamental o, como se suele decir en la moderna psicología, actitudinal; es decir, concierne al uso adecuado de la inteligencia, pero también al deseo, la intención y el hábito de llegar a la verdad jurídica por parte de quienes intervienen en el proceso electoral y, particularmente, de quienes tienen a su cargo la labor jurisdiccional en la materia. Ese ha sido y seguirá siendo el mayor desafío de la Judicatura especializada en derecho electoral: unir el saber técnico-jurídico al saber ético, que no proviene del estudio asiduo, sino del esfuerzo de la persona por mantenerse abierta al conocimiento y la valoración de la verdad.

Por ello, desde sus inicios, el TEPJF ha procurado por diversos medios fomentar entre el personal que labora en sus instancias el estudio de las leyes y de la jurisprudencia, y, a la vez, los métodos y enfoques de comportamiento que implican a la persona en su tarea.[1]

Según la acertada definición de Marco Antonio Pérez De los Reyes, profesor e investigador de la Escuela Judicial Electoral del TEPJF, la ética judicial pertenece al ámbito de la ética especializada; es decir, no a la ética general que se refiere al clima ético de una sociedad, sino a aquella parte de tal materia que se enfoca en el terreno del ejercicio profesional o, simplemente, de la persona en cuanto individuo relacional. En palabras de Pérez De los Reyes:

---

[1] Para conseguir esas metas, el Tribunal Electoral ha procurado abrir espacios de estudio y capacitación tanto para la ciudadanía, como para los partidos y, sobre todo, para quienes se ocupan de realizar funciones jurisdiccionales en las diversas instancias y salas. "Cuenta con el Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE), que forma parte de la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales, donde se ofrecen cursos, talleres, actividades académicas y de investigación, tanto para el público especializado como para aquellas personas interesadas en el tema de manera general. Además, se ha habilitado un campus virtual, que es un espacio de interacción educativa que llega a un mayor número de personas y contribuye a la transparencia y rendición de cuentas, pues el ingreso a los cursos implica convocatorias públicas abiertas y procesos de selección". Al respecto, véase https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/TEPJF.%20Organizacio%CC%81n%20y%20funciones.pdf y la página del Tribunal: http://portal.te.gob.mx/contenido/centro-de-capacitacion-judicial-electoral.

> Se entiende como una ética especializada o aplicada al ámbito del desempeño de los miembros de la Judicatura. La ética judicial es una especialidad filosófica aplicada que estudia la fundamentación y la dimensión de la conducta de los servidores públicos adscritos al desempeño de la función jurisdiccional.[2]

Sin entrar en mayores disquisiciones, que dejamos para un estudio más detenido de un tema tan amplio, cabe señalar que la ética judicial es más que una exigencia laboral o un requisito curricular. Se trata de "una de las principales fuerzas que mueven al ser humano a obrar" (Villoria e Izquierdo, 2016, 155). Es un impulso que nos mueve a obrar el bien en favor de nuestra felicidad y la de los demás, pero, sobre todo, es el camino más seguro para ser personas libres. Nos referimos, claro está, a la libertad entendida como control sobre nuestras tendencias más básicas, como la ideología o la creencia en alguna doctrina política o económica. La libertad, en este sentido, equivale a la independencia del propio criterio (de *in* 'negación de', y *dependencia*, 'sujeción') y la objetividad del razonamiento.

Paradigma ético del derecho electoral

Aun cuando la palabra *paradigma* se emplea de manera indistinta para referirse a una teoría, una idea o una tendencia, lo cierto es que se trata de una expresión acuñada en el mundo de la ciencia para hablar de las claves de interpretación y comunicación dentro de una comunidad científica o académica específica.

Esas claves interpretativas, referidas de modo particular a la actividad de los juzgadores, pueden localizarse en muy diversas fuentes; una de ellas es la jurisprudencia de los tribunales. Ello no significa que en dichas instancias de resolución de conflictos se produzca un lenguaje técnico complicado y oscuro que, en todo caso, sería contrario al principio básico de transparencia en un Estado de derecho. Lo que queremos des-

[2] Pérez De los Reyes (2017), citando al magistrado Alejandro Luna Ramos, dice: "Quizás el aspecto que más inmediatamente nos sea sugerido al hablar de ética judicial es el de la conducta honorable del juzgador íntegro, pero no es ésta la única, pues la exigencia por conducirse éticamente no es exclusiva de los jueces, sino que es compartida por todos los servidores públicos y aun por la generalidad de los profesionistas".

tacar es que la jurisprudencia establece criterios respecto al modo de decir el derecho, de especificar el sentido jurídico de algunos términos y de colocar en un campo hermenéutico y semántico determinado algunas expresiones y palabras que se emplean en la resolución de controversias. Desde este punto de vista, la jurisprudencia de los tribunales es como el fogón donde se forjan los paradigmas del derecho, donde se fragua el lenguaje con el que hablamos y entendemos lo justo, lo debido, lo ilícito o lo legal e ilegal. Por ello, hay quienes sostienen que los principios éticos del derecho no hay que buscarlos en las leyes, sino en las resoluciones de los tribunales, pues es ahí donde el paradigma establecido puede dar muestras de eticidad, es decir, de veracidad, transparencia y objetividad.

Aclarado lo anterior, podemos afirmar que, en general, el paradigma ético del derecho, particularmente del derecho electoral, hemos de situarlo en la jurisprudencia y, por ende, en el trabajo jurisdiccional de quienes ejercen cargos públicos en las diversas instancias del Poder Judicial. Esto, porque es en el razonamiento jurisprudencial de los funcionarios judiciales donde se pueden identificar criterios más o menos objetivos de la manera en que se conjetura acerca de las pruebas presentadas o se ponderan los principios generales del derecho. La ley se agota en su enunciado normativo; la jurisprudencia, en cambio, se mantiene abierta, dando, así, vida a la norma, no solo mediante la interpretación literal o gramatical, sino ajustando sus preceptos a la realidad del aquí y el ahora. La jurisprudencia es el fiel de la balanza que nos permite establecer o medir el paradigma ético. Lo primero, porque ahí se forja el sentido de la ley y de las palabras con las que esta se expresa; lo segundo, porque es la jurisprudencia de los tribunales la sede del lenguaje judicial, del lenguaje hermenéutico del derecho, de la adecuación y aplicación de la letra de la ley. Con ello no queremos desligar la ética de su dimensión comportamental y conductual y reducirla a reglas del lenguaje, solo queremos destacar la preponderancia de la razón argumentativa en la formación de los criterios éticos.

Así pues, para que un juzgador se comporte conforme a las exigencias éticas de su profesión, es necesario que actúe con la honestidad y la veracidad deseadas, y, sobre todo, que razone conforme a los criterios de objetividad y veracidad, pues su labor es fundamentalmente lingüística, ya que consiste en hablar el derecho en cada caso que se somete a su juicio. Pero, insistimos, tanto la rectitud en el obrar como en razonar (que también es una forma de actuar) son importantes para que se

produzca una vida ética. Solo destacamos la preponderancia de una ante la otra, y ello, sin dejar de lado que en esta materia existe una enorme pluralidad de opiniones.

Si bien la mayoría de los autores que se han ocupado del estudio del paradigma ético del derecho se enfocan en el estudio de las fuentes, es decir, en la manera en que ese paradigma se forma —ya sea en la doctrina de los tribunales y de los autores o en el enunciado normativo—, consideramos que, debido a la limitación de espacio que debemos respetar en este texto, no podemos detenernos en ese tipo de análisis jurisprudencial y exegético-legal, por lo que optamos por seguir aquí la tesis que sostiene el jurista español Gregorio Peces Barba en su espléndido ensayo *Ética, poder y derecho*, en el que nos ofrece un interesante esquema acerca del paradigma ético de la política y del derecho.

En efecto, Peces Barba (2004, 62) señala respecto a la ética jurídica en general, pero perfectamente aplicable a nuestro campo de análisis acerca de la ética judicial, que "se puede hablar de cuatro valores que constituyen la moralidad del poder y del Derecho en este paradigma político y jurídico de la modernidad: *libertad, igualdad, solidaridad y seguridad jurídica*".§ No parece excesivo afirmar que la búsqueda de esas cualidades ha estado presente en la historia de nuestro Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que es perfectamente identificable tanto en la jurisprudencia como en una enorme cantidad de actividades que en sus años de existencia se han organizado enfocadas en la profesionalización de los funcionarios.

Los valores del derecho y la justicia a los que se refiere Peces Barba son detectables no solo en el discurso oficial de la institución, sino también en el oficio jurisdiccional. Baste señalar que la jurisprudencia emitida por la Sala Superior establece criterios acerca de los métodos interpretativos de la ley, que facilitan a los juzgadores la consecución de esos valores. De manera paralela, como se ha señalado, se han realizado interesantes avances en el derecho electoral, que era algo desconocido en México hasta hace pocas décadas.

En los siguientes párrafos trataremos de señalar el modo en que esos valores éticos han sido el motor de la actividad jurisdiccional en los pocos años de existencia del TEPJF.

§ Énfasis añadido.

La libertad

De manera particular, las resoluciones del TEPJF se enfocan en salvaguardar el que se puede considerar valor por antonomasia de cualquier sistema democrático: la libertad. Eje y razón de ser de cualquier tribunal electoral, la libertad política justifica todo esfuerzo que se haga en pro de la participación ciudadana, de la paridad de género en materia electoral o para defender los derechos básicos de la ciudadanía (político-electorales), como la secrecía del voto, la elección y votación sin coerción alguna y la participación de los partidos, sujetándose a sus plataformas y reglamentos internos, pero también a las reglas generales y a las leyes en materia electoral.

Otra de las formas en que se protege la libertad política en el campo jurisdiccional es la que se refiere a la defensa y garantía de la libertad de expresión de las ideas políticas (por ejemplo, los actos de propaganda anticipada), atendiendo a unos límites mínimos de respeto a la ley y, desde luego, a las personas. En este sentido, la creación de la Sala Regional Especializada, en 2014,[3] y del procedimiento especial sancionador[4] responde a las necesidades de proteger, entre otros bienes, la libertad de expresión encauzada por las leyes y por la actividad interpretativa de los tribunales, así como los derechos humanos de quienes se ven afectados en materia de propaganda y campañas electorales.

3 Creada por reforma constitucional de 2014, en la cual se ampliaron las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala se encargaría de resolver los procedimientos especiales sancionadores y, derivado de la carga de trabajo, se aprobó la creación de dos nuevas salas regionales, que entrarían en vigor en 2017. La Sala Regional Especializada se integra de tres magistrados electorales, los cuales son designados mediante un procedimiento que inicia ante los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes deben formular una propuesta de ternas a la Cámara de Senadores para que esta designe a los magistrados, tras una entrevista realizada por los miembros de la Cámara, con el fin de aquilatar las competencias profesionales del candidato. La duración en el cargo es de nueve años y su renovación debe ser escalonada.

Para que esa Sala pudiera caber en el esquema del Tribunal Electoral, se reformó y adicionó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuyos artículos transitorios dispusieron que el Senado debía designar a los magistrados integrantes antes de iniciar el proceso electoral 2014-2015 (Navarro y Espinosa).

4 El procedimiento especial sancionador fue creado con la reforma constitucional de 2007, y modificado con la de 2014, con el propósito de prevenir o sancionar las conductas que violen lo establecido en la base III del artículo 41 o en el párrafo octavo del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las que contravengan las normas acerca de propaganda política o electoral, así como de aquellas consistentes en actos anticipados de precampaña o campaña.

Incluso, como se puede observar en varias jurisprudencias de la Sala Superior del TEPJF, no se trata de buscar límites a esta libertad, sino de todo lo contrario: "maximizar [sus alcances] en el contexto del debate político, pues en una sociedad democrática su ejercicio debe mostrar mayores márgenes de tolerancia cuando se trate de temas de interés público".[5] De lo que se trata, en este y en otros casos, es de salvaguardar y proteger la libertad ciudadana, que, como se ha señalado, no solo es el quicio de la democracia, sino también de la ética en materia electoral.

Igualdad

Respecto a la igualdad, las resoluciones del Tribunal han sido claramente protectoras de este principio ético-electoral fundamental. Se ha fomentado tal valor en sentencias que promueven la reivindicación de la mujer, tanto en su calidad de ciudadana que acude a las urnas como de candidata a ocupar un cargo de elección popular, por ejemplo, en los casos de algunas mujeres de las comunidades indígenas, en los que el peso de la tradición de la comunidad en la que viven contradice las leyes federales en materia electoral o los principios de equidad de género, y algo similar se observa en lo referente al tratamiento de los niveles de representatividad femenina en la designación de candidatos en los partidos.[6] Al respecto, cabe mencionar el caso paradigmático de Eufrosina Cruz Mendoza, quien llegó a ser diputada federal por Oaxaca y, por ser mujer, se le negó el derecho de ejercer un cargo público, pese a que logró la mayoría de los votos en Santa María Quiegolani. Como

5 Así se sostuvo, entre otras, la jurisprudencia de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. SUP-JRC-226/2016. Sentencia dictada por la Sala Administrativa y Electoral del Poder Judicial de Aguascalientes, dentro del procedimiento especial sancionador SAE-PES-0091/2016, que declaró la inexistencia de actos atribuidos a la coalición "Aguascalientes grande y para todos", integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y del Trabajo, así como a su candidata a la gubernatura de ese estado, Lorena Martínez Rodríguez, por presuntos actos anticipados de campaña, consistentes en la utilización del eslogan "Acompáñame" y la difusión ante la ciudadanía del proyecto denominado Aguascalientes Valley, durante las etapas de precampaña e intercampaña.

6 El Tribunal Electoral lo ha abordado como un derecho de naturaleza individual, regulado por un conjunto de requisitos y condiciones (por ejemplo, 40 % en las listas de candidaturas y la alternancia). Esta cuestión, si bien no parece ser la ideal, al menos ha fijado un marco interpretativo que obliga a la equidad y, por ende, fomenta la igualdad entre las personas (Serrano, 2014).

lo señalara el magistrado de la Sala Superior Pedro Esteban Penagos López en la jurisprudencia 12/2013, aprobada por unanimidad en la sesión pública del 30 de julio de 2013, el Pleno definió el criterio de observancia obligatoria que deberán seguir las autoridades electorales del país para reconocer plenamente los derechos político-electorales de los integrantes de una comunidad indígena y, en particular, de las mujeres. De esa manera, el TEPJF —una vez más— ha sido congruente con el compromiso ético de promover la igualdad como valor esencial del Estado democrático de derecho, valor ético al que se comprometen los magistrados mediante la toma de protesta antes del ejercicio del cargo.

La jurisprudencia del TEPJF ha sido clara en ese sentido, no solo promoviendo los derechos de las mujeres indígenas, sino, de manera general, fomentando la igualdad de género conforme a lo dispuesto en los artículos 1, 4, 35 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 4, inciso j, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer; II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer, y 7, inciso a, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; así como lo establecido en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres.

En ese sentido podemos citar, solo a guisa de ejemplo, lo dispuesto en la jurisprudencia 48/2016, de rubro VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES, en la cual se afirma que "la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer", y añade que estas tienen "un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo". Más adelante, se refiere al "derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y de violencia", la cual ha de concretarse en el cumplimiento cabal de las obligaciones que tienen las autoridades de actuar "con la debida diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar una posible afectación a sus derechos". Este criterio concuerda con las exigencias éticas a las que se refiere Peces Barba en el ensayo que venimos comentando, pues al ser la igualdad un valor que difícilmente puede comprenderse fuera

del marco más amplio de la libertad, que, como señalamos anteriormente, es el eje de la ética en una sociedad democrática, se trata de una cualidad del tratamiento judicial en la materia que encuentra sustento en el principio (ético) de la "igual dignidad de las personas".[7]

Es importante mencionar que la jurisprudencia del TEPJF va sentando doctrina en este campo. Otro ejemplo que podemos citar por su pertinencia para el tema aquí tratado es el relativo a la paridad de género en lo que se refiere a las coaliciones, un tema, sin duda, de enorme actualidad y respecto al cual la jurisprudencia del TEPJF se ha esforzado por evitar que en tales alianzas se omita el cumplimiento de las exigencias a las que han de atenerse los partidos. Veamos el contenido de una de estas resoluciones emitida en 2019.

> 1. Cada partido debe observarlo en la totalidad de sus postulaciones y su verificación debe hacerse en lo individual;
>
> 2. Las coaliciones deben cumplir también con el mandato de paridad en todas sus postulaciones;
>
> 3. Debe considerarse el tipo de coalición para definir la manera de cumplir con el mandato de paridad. De esta manera, tratándose de una coalición flexible o parcial se debe observar lo siguiente:
>
> i. La coalición debe presentar sus candidaturas paritariamente, para lo cual no es necesario exigir que cada uno de los partidos políticos registre el mismo número de mujeres y hombres en las postulaciones que le corresponden dentro de la asociación;
>
> ii. Los partidos coaligados deben presentar de manera paritaria la totalidad de sus candidaturas, lo que implica que la suma de las que se presentan a través de la coalición y de forma individual resulte al menos la mitad de las mujeres. Por otra parte, en el supuesto de una coalición total, cada partido coaligado debe postular de manera paritaria las candidaturas que le corresponden al interior de la asociación, pues esta es la única manera de cumplir con el mandato de postulación paritaria en lo individual (SUP-REC-115/2015).

7 En la jurisprudencia 48/2016 se dice que, como consecuencia de la exigibilidad del derecho de igualdad, "cuando se alegue violencia política por razones de género, problema de orden público, las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso. Debido a la complejidad que implican los casos de violencia política de género, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de situaciones, es necesario que cada caso se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia de género y, en su caso, delinear las acciones que se tomarán para no dejar impunes los hechos y reparar el daño a las víctimas".

Con independencia de las opiniones que se tengan acerca de una materia tan compleja, tanto en la formulación de las leyes como en la jurisprudencia, hemos de reconocer que la tendencia preponderante en las decisiones del TEPJF durante su existencia ha sido proteger esa dignidad, entendida como valor intrínseco a la persona, que deriva de su condición intelectual y volitiva y se traduce en "una manera de vivir", según la expresión de Peter Bieri (2017).

Algo muy parecido a los criterios en materia de igualdad de género se observa en las resoluciones que protegen a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, a las personas con alguna limitación en sus capacidades físicas o mentales. Todo ello ha sido motivo de deliberación de los magistrados en materia electoral.

Solidaridad

El principio de solidaridad que menciona Peces Barba se trata de un tema que es menos fácil de detectar en las resoluciones, y, sin embargo, es evidente que se ha promovido en el TEPJF en la medida en que se promueven la lealtad partidaria y la transparencia como vehículos de cohesión intrapartidista.

Más allá de la jurisprudencia, la solidaridad es un valor de la sociedad democrática que debe promoverse desde las instancias judiciales por medio del respeto a los derechos humanos y al orden jurídico establecido. En este sentido, el TEPJF ha tenido presente durante los años que lleva de existencia que su labor fomenta ese y otros valores inherentes a la democracia, práctica inveterada que se cristalizó en una de las disposiciones del Código Modelo de Ética Judicial Electoral de 2013, del cual hemos de hablar más adelante. Baste por ahora con citar un párrafo del capítulo 2, en el cual el Tribunal se compromete a fomentar esos valores.

> En todas sus actuaciones, los servidores judiciales electorales deben proponerse el mayor respeto a los derechos humanos y a las prerrogativas político-electorales del ciudadano, como fundamento de la sociedad democrática en que vivimos, regida por los principios de legalidad, solidaridad y repudio a la violencia. Particular consideración merecen el reconocimiento y la salvaguardia de la dignidad humana, la libertad y la igualdad entre las personas como valores contenidos en nuestra Carta Magna (Código Modelo de Ética Judicial Electoral, 2013, C. 2/2.1.).

Seguridad jurídica

En cuanto al cuarto principio ético de los señalados por Peces Barba, el referente a respetar, proteger y fomentar el derecho de la seguridad jurídica se observa, de manera inmediata, en cualquiera de las decisiones y resoluciones de los tribunales electorales en México y la búsqueda de coherencia y orden en el sentido de las resoluciones, a fin de evitar la incertidumbre por variaciones de criterio que puedan llegar a afectar a las personas en el ejercicio de sus derechos fundamentales. A ello se han orientado los esfuerzos de la Sala Superior relativos a la sistematización de la jurisprudencia, para lo cual se cuenta con una Dirección General de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta, que es la encargada de coordinar y organizar la difusión, compilación, sistematización y publicación de la jurisprudencia, las tesis y los criterios emitidos por el Tribunal Electoral. Asimismo, tiene a su cargo el desahogo de las consultas que se formulen respecto a los criterios emitidos y la sistematización, el análisis y la difusión de los asuntos relacionados con la materia electoral,

> radicados en órganos distintos al Tribunal Electoral incluidos los criterios emitidos por Tribunales y organismos internacionales, para permitir un mayor conocimiento de la interpretación de los derechos humanos vinculados con la justicia electoral.[8]

Al respecto, también resulta interesante fijar nuestra atención en la resolución que señala que la postulación de candidatos debe ceñirse a reglas previamente existentes, sin que esté permitido improvisar "reglas" (en el sentido de usos locales de cada partido); este es el texto:

---

8 El Acuerdo General de Administración, modificado en la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 2019, se refiere a las labores asignadas a la Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta, señalando que su objetivo es "coordinar y organizar la difusión, compilación, sistematización y publicación de tesis, jurisprudencia y criterios relevantes emitidos por las Salas del Tribunal Electoral; dar seguimiento, analizar y difundir las resoluciones en materia electoral y de derechos humanos, emitidas por cortes, tribunales y organismos nacionales e internacionales; así como desahogar las consultas que se formulen al respecto".

> Toda vez que el principio de seguridad jurídica —y sus subprincipios de certidumbre, publicidad e irretroactividad— exigen establecer disposiciones jurídicas previamente al acto que regulan y que van a aplicarse, en este caso, para validar el registro de las postulaciones, con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del proceso electoral (acuerdo, 2019).

Cabe señalar que, al igual que en el terreno de la ética, en el derecho difícilmente se puede hablar de una sistematización absoluta o una axiomatización como si se tratara de una ciencia exacta (Nakhnikian, 2004, 18). Sistematizar es ordenar de acuerdo con índices que faciliten la localización de los criterios que los ciudadanos puedan invocar en la defensa de sus derechos político-electorales, o los juzgadores, en sus resoluciones. Se vincula más a una jurisprudencia ética, que evita caer en los garlitos del intuicionismo y del normativismo axiomático, pues, como dijimos anteriormente, el objetivo de la justicia electoral es la protección de las personas en calidad de ciudadanos, es decir, en su dimensión política y, concretamente, político-electoral. Pero la exigencia ética de transparencia y de seguridad no debe confundirse con la utópica ordenación lógica de una jurisprudencia que funcione de manera automática. Esa no es la forma de actuar del derecho, como tampoco lo es de la ética.

Se facilita el conocimiento de los criterios interpretativos mediante programas de indexación y, hoy día, de automatización; se ordena la información por épocas y temas, pero la seguridad jurídica no es ni puede ser, por su propia naturaleza, absoluta. Este es uno de los problemas de la jurisprudencia analítica, es decir, de esa tendencia a observar el fenómeno jurídico como susceptible de formar un sistema clausurado. Esta cuestión exigiría mayor tiempo y espacio para plantearla en el campo epistemológico del derecho electoral, por lo que aquí nos conformamos con señalarla como una de las posibles causas de errores en la comprensión de la seguridad jurídica en torno a la jurisprudencia y a lo que los usuarios pueden llegar a esperar de un proceso de sistematización.

Un hecho incontrovertible es que la seguridad jurídica en materia electoral es un asunto de primerísima importancia; no lo decimos porque en otros terrenos no lo sea, sino porque en el electoral, la ley y las reglas exigen un nivel de claridad mayor que en otros campos, pues si asumimos que el proceso electoral es lo más parecido a un juego o a una competencia entre partidos, es evidente que, sin reglas

claras y sin criterios interpretativos coherentes, no es viable ni ese juego ni ningún otro que se rija por los principios de competición sujetos a una regla fundamental, con la que todos están de acuerdo y han aceptado. De ahí que la coherencia en el sentido de las resoluciones y de la argumentación judicial, así como de la interpretación de los principios fundamentales en los que se basa la lógica del juego, sea parte esencial de la transparencia y la veracidad en la que se basa todo esquema de seguridad jurídica. Decía Jeremías Bentham en sus *Tratados de legislación* (1823) que

> la seguridad es la base sobre la que descansan todos los planes, todo ahorro y todo trabajo, y lo que hace que la vida no sea una sucesión de instantes, sino una continuidad, entrando como un eslabón más en la cadena de las generaciones (Bentham citado por Madariaga, 1961).

En los procesos de selección, elaboración y registro de la lista de candidaturas se ha impugnado el procedimiento interno que se llevó a cabo en el partido político para elegir dichas candidaturas y la posición en que fueron registradas. Tales son, por ejemplo, los casos contenidos en los expedientes SUP-JDC-2580/2007, SUP-JDC-1/2008 y SUP--JDC-12/2008 y acumulados.[9] En uno de estos, los actores señalaron que a una candidata le correspondía el segundo lugar de la lista o, en su caso, el tercero, de aplicarse el principio de equidad de género, mientras que otra demandante indicó que, indebidamente, se le registró en el quinto lugar de la lista, cuando antes había sido registrada en el tercero. Esto se debió a que hubo un primer registro por parte del partido, que luego acudió ante la autoridad administrativa electoral para modificar las posiciones de algunos candidatos.

9 Lo mismo puede observarse, por ejemplo, en los casos SUP-JDC-4984/2011, SUP-JDC-4985/2011, SUP-JDC-4987/2011 y SUP-RAP-5001/2011 acumulados.

Compromiso ético del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Desde su institución y conformación original, el TEPJF se ha comprometido con dos principios esenciales de la democracia: la paz, que solo se consigue si los participantes en el juego democrático se atienen a las reglas previamente establecidas en el ordenamiento, y la transparencia, *conditio sine qua non* de los procesos electorales y de las democracias. El magistrado José Luis de la Peza, quien estructuró el Tribunal Electoral, siempre "tuvo claros estos dos principios y los sostuvo como ejes de la arquitectura institucional".[10] En este sentido, se puede hablar del magistrado De la Peza como un pilar de la historia democrática moderna en nuestro país, una democracia estrechamente vinculada a valores universales de la ética, como los que hemos señalado de paz y transparencia, de donde se desprenden otras características (igualmente éticas) de la participación ciudadana articulada en partidos y sujeta a escrutinio público y técnico-judicial. Por ello, no podemos dejar de mencionar el aspecto ético como un puntal en la creación del TEPJF y, de manera particular, en la visión que tenía el magistrado De la Peza. Así lo reconocía el magistrado José de Jesús Orozco Henríquez en su participación en el homenaje póstumo rendido por el Poder Judicial de la Federación a don José Luis de la Peza:

> cuando en el porvenir se escriba sobre la justicia electoral en México y su papel en la construcción de una democracia constitucional, su figura será absolutamente inseparable de los avances registrados en dicho ámbito a finales del siglo XX e inicios del XXI (TEPJF, 2005).

Así, durante su historia, el TEPJF ha debido discurrir por los senderos de la responsabilidad ética, pues de una materia tan delicada como la electoral penden no solo la justicia y la concordia, sino, incluso, la

[10] José Luis de la Peza, comprometido con las mejores causas del quehacer público, entregó una buena parte de su vida profesional a la construcción y fortalecimiento de la judicatura electoral, al integrar —en forma consecutiva— la magistratura de los tres órganos especializados que se han instituido en México para hacer realidad la justicia electoral constitucional: el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el Tribunal Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; incluso presidió los dos últimos (Lozano, 2018).

paz social, a la cual contribuye de manera directa y esencial, permitiendo que cualquier tipo de desavenencia o diferendo se resuelva por medio de las instancias oficiales del Estado y no por otros medios, como ocurrió en México y en muchos otros países, en épocas pasadas, cuando el desacuerdo se resolvía mediante un juego suma cero: la aniquilación del contrario por medios violentos y no su desgaste vía un discurso deliberativo, público y reglamentado, como ocurre en el campo judicial. De ahí que la ética sea una condición insustituible del quehacer jurisdiccional, en general, y, de manera particular, en la materia electoral.

Hacia un código de ética del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Si bien es cierto que el compromiso ético de las instituciones no se agota en la existencia de un documento formal que contenga deberes y obligaciones éticos de sus miembros, también es verdad que su existencia es una columna para fortalecer la dimensión ética del trabajo en los tribunales.

En párrafos anteriores hemos señalado que, desde su creación, el TEPJF se ha regido por principios éticos, no solo por la impronta que dejó desde sus orígenes el magistrado José Luis de la Peza, sino además porque la labor que ha desempeñado exige mantener la credibilidad y la confianza de la sociedad, por lo que su actuación debe apegarse a los principios que hemos señalado como fundantes de la ética jurisdiccional. Un tribunal electoral, no solo en México, sino en cualquier parte del mundo, ha de cuidar particularmente la selección y la capacitación del personal que en él labora, de manera especial en el terreno de la ética, la lealtad, la honestidad, la transparencia y la objetividad que se espera de su comportamiento (público y privado). No se puede pedir a la ciudadanía una confianza sin sustento y sin pruebas de rectitud por parte de la autoridad. Ello, en materia electoral, es de primordial interés para que las resoluciones sean acatadas en los términos de la ley y el sistema democrático no se erosione, sino que se mantenga sano y vivo, a fin de que los seres humanos podamos vivir conforme al acuerdo básico contenido en la CPEUM.

Antes del desarrollo de los trabajos de investigación y la preparación de los grupos de trabajo para elaborar un anteproyecto del código,

el entonces presidente del TEPJF, el magistrado Luna Ramos, convocó a un conjunto de especialistas en materias de ética jurídica o de filosofía del derecho, a fin de tener reuniones con algunos secretarios proyectistas de las diversas ponencias, así como con algunos posibles integrantes de las comisiones preparatorias. Dichas reuniones tuvieron lugar en la sede de la Sala Superior del Tribunal. Es oportuno señalar que, consecuente con su vocación de respeto a la pluralidad y a los diversos enfoques filosóficos, invitó a personas con puntos de vista diferentes. Las reuniones se abrieron con la presencia de la prestigiada maestra de Filosofía del Derecho y de Argumentación Jurídica, especialista en ética judicial y profesora de la Universidad Panamericana, María del Carmen Platas Pacheco, a fin de que expusiera lo que, a su juicio, es la ética en general y la ética judicial en particular; ambos temas los expuso con su característica erudición y maestría, partiendo de un punto de vista de la tradición aristotélica y tomista. Otro de los invitados fue el doctor Rodolfo Vázquez, profesor de Filosofía del Derecho en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, quien sostuvo, desde las antípodas, que la ética debía estar implícita en el trabajo y que no forma parte del quehacer jurisdiccional en estricto sentido. Por ello, manifestó que un código de ética judicial solía ser un conjunto de buenos deseos plasmados en un texto destinado a perderse en la noche de los tiempos.

Por su parte, quien suscribe —que, además de secretario de estudio y cuenta del magistrado Pedro Esteban Penagos, era en ese entonces profesor de El Colegio de México— también expuso lo que él llamó ética realista, sosteniendo que la ética judicial electoral no ha de importarse de campos epistemológicos ajenos al derecho, pues este en sí, su lógica argumentativa y su estructura científica conllevan exigencias éticas ineludibles. Con ello, sostuvo que sí era necesario, conveniente y de enorme utilidad elaborar un código de ética judicial electoral, siempre que los principios fundantes estuvieran basados en las exigencias del derecho electoral, evitando, de ese modo, crear "un código extraño y hasta ajeno" a la labor diaria de quienes ejercen esas funciones. Este enfoque coincide en buena medida con el de quien fuera presidente de la Sala Superior del TEPJF, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo,[11] cuando relacionaba

[11] De 1987 a 1990, Ojesto Martínez Porcayo actuó como magistrado supernumerario del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. A partir de ese último año, fue magistrado propietario del Tribunal Federal Electoral, y fungió como presidente de la Sala Regional Xalapa en

la ética con la función, sin considerarlos como añadidos, sino como partes de una relación simbiótica en la que la ética es igual a objetividad y la objetividad está confiada a la lógica de la argumentación y no a la opinión subjetiva del juzgador. Estas son sus palabras:

> El juez va encontrando razones justificativas de su decisión, va armando lógicamente su razonamiento. Al final debe presentar este razonamiento a sus pares, cuando se trata de órganos colegiados para la adopción de la decisión final. Aquí también el juez trata de convencer con argumentos a los otros miembros del órgano colegiado, su argumentación ordenada y coherente es fundamental para que resulte plausible. No se trata sólo de una impresión subjetiva, sino que debe estar apoyada en la demostración de las conclusiones a partir de razonamientos lógicos (Ojesto, 2003, 16).

La ética y la judicatura no son, como puede observarse en el texto citado, dos partes yuxtapuestas que se unen por la buena voluntad de los jueces, sino las dos caras de la misma moneda; de ahí que Martínez Porcayo sostuviera, como conclusión necesaria, lo siguiente:

> En todo proceso deliberativo es muy importante la motivación de las resoluciones y la convicción personal [...] en materia electoral esta responsabilidad puede llegar a tener mayor trascendencia en la resolución de algunos juicios y recursos por las repercusiones sociales y políticas que conlleva. No se puede desconocer que en materia electoral siempre están presentes, y en permanente confrontación, encendidas posturas ideológicas.

Por otra parte, respecto al Tribual Electoral:

> Somos una institución independiente e imparcial, que resuelve los conflictos y las disputas que se suscitan en el ámbito del poder político a partir de criterios estrictamente jurídicos; si bien las decisiones de cualquier Tribunal, sobre todo los que competen a asuntos complejos son opinables y debatibles, en ellas siempre deberán imperar las razones del derecho (*La Jornada*, 2021).

---

los procesos electorales federales de 1991 y 1994. En 1995 ocupó el cargo de director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral. De 1996 a 2006 fue magistrado electoral de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano del cual fue presidente a partir del 29 de septiembre del año 2000, cargo que concluyó el 24 de septiembre de 2004.

Con relación nuevamente a los seminarios preparatorios de la ética, otro de los invitados a estas reuniones fue el doctor Rodolfo Vigo, magistrado argentino y reconocido filósofo del derecho, que ha escrito y publicado un buen número de libros y artículos en los que se refiere a la ética judicial. El doctor Vigo ha tenido una amplia experiencia en la materia, pues formó parte de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial y de la comisión redactora del Código Iberoamericano de Ética Judicial. Su postura frente a la necesidad de elaborar un código especial para juzgadores en materia electoral fue de absoluta aprobación y encomio al proyecto. En tal ocasión, expuso algunos de los obstáculos a los que se había debido enfrentar la elaboración de estos códigos en América Latina, a causa de la poca importancia que se le da a la ética judicial, las más de las veces, por desconocimiento de sus implicaciones prácticas.

Tras esas y otras reuniones organizadas por el entonces coordinador general de asesores, Felipe de la Mata Pizaña, comenzaron algunas reuniones para aportar ideas acerca del *modus operandi* de las comisiones encargadas de redactar lo que más tarde sería el Código Modelo de Ética Judicial Electoral. A partir del inicio de 2012, tuvieron lugar las primeras reuniones formales que fueron ajustándose según las necesidades que se iban detectando. El trabajo se llevó a cabo no sin el esfuerzo continuo de los miembros de la comisión a la que nos hemos de referir en los siguientes apartados, pero, por ahora, es suficiente con señalar que los horizontes de la investigación previa se fueron abriendo como el bucle que se forma en el agua al caer una piedra, no solo por las aportaciones teóricas de algunos de los participantes en el proyecto, sino porque se llevó a cabo una suerte de mapeo de las experiencias habidas en todas las partes del mundo, lo cual llevó a la comisión a enfocar su trabajo desde perspectivas universales. De ello se hacía cargo el entonces magistrado Manuel González Oropeza, cuyo bagaje cultural personal ha trascendido en la jurisprudencia del TEPJF y en la elaboración de este y otros instrumentos que favorecen el impulso de un mayor profesionalismo en el trabajo jurisdiccional electoral. Además, cabe señalar que el magistrado González Oropeza también formó parte de la comisión redactora del Código de Ética. Desde esa perspectiva, señalaba en una reunión que la ética judicial electoral es una cuestión que rebasa los límites de lo nacional:

> Las ideas de elaborar un código de conducta con parámetros éticos para los jueces y para la justicia y los tribunales electorales empieza propiamente en el ámbito internacional desde el 2002 y se recoge en nuestras reuniones con magistrados y tribunales a partir de 2010. En el ámbito internacional, desde el 2002 existen principios o códigos en distintas partes, desde el Consejo de Europa hasta a nivel latinoamericano, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y todo esto crea la conciencia de que los jueces tenemos que conducirnos de acuerdo con principios éticos (citado por Pérez De los Reyes, 2013, 52).

De manera paralela al diseño y a la organización de la comisión redactora del Código, se organizó un diplomado para formar capacitadores especializados en ética judicial electoral. El programa fue virtual y contó con entrevistas y clases de destacados miembros del Poder Judicial de la Federación, así como catedráticos de diversas universidades. El curso concluyó con una reunión final de trabajo en un hotel de Cuernavaca, en donde se expusieron algunos problemas de aplicación e interpretación a los que podría enfrentarse un código de ética. Se organizaron mesas de trabajo en las que los alumnos participaron con sus aportaciones al seminario y con opiniones muy valiosas, derivadas del ejercicio de la función jurisdiccional y de la práctica profesional en las áreas administrativas del TEPJF.

La Comisión Iberoamericana de Ética Judicial participó en este programa de capacitación con interesantes aportaciones en el diseño organizacional del diplomado y del evento de cierre, así como con el aval de la certificación de los nuevos capacitadores.

Al concluir el seminario intensivo en Cuernavaca, el magistrado presidente Alejandro Luna Ramos y el magistrado Pedro Esteban Penagos, de la Sala Superior, compartieron con los alumnos algunas experiencias en las que se enfrentaron dilemas éticos, así como temáticas en las que podrían continuar su estudio de la ética judicial.

Comisión redactora del código

Debido a que el presente trabajo tiene una doble intención, la conmemorativa y la de servir como información útil para otras instituciones, me detendré en esta parte para describir, de la manera más resumida posible, algunas de las fases del trabajo realizado en la elaboración de

un convenio de colaboración entre el TEPJF y la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A. C. (ATERM) que sirvió de fundamento para la creación de una comisión redactora. Cabe mencionar que quien suscribe participó activamente en esos trabajos, por lo que el conocimiento de estas etapas y sus implicaciones se describen como experiencia; es decir, como conocimiento ordenado de una vivencia particular que pueda ser de utilidad para trabajos de similar naturaleza.

Aun cuando los preparativos de un documento que contuviera los principios generales y las reglas que debían regir el comportamiento ético de los funcionarios de los tribunales electorales tienen sus raíces en la institución misma del Tribunal, lo cierto es que el proceso culminante de esos esfuerzos, reuniones, estudios y análisis comparados tuvo verificativo el 9 de noviembre de 2012, cuando el TEPJF y la ATERM celebraron un convenio general de colaboración,

> con el objeto de establecer las bases de colaboración interinstitucional, para llevar a cabo actividades conjuntas en materia de formación profesional, difusión y extensión de la cultura en materia jurídica.[12]

El objeto de dicho convenio fue crear la comisión para la elaboración del Código de Ética de Justicia Electoral, integrada por personal del TEPJF, así como por magistrados adscritos a la ATERM.

De manera particular, el objetivo de la comisión, según se lee en el convenio, era el siguiente:

> Crear un Código de Ética que tenga por objeto establecer un conjunto de principios, reglas y virtudes idóneos para constituir un referente deontológico que no sólo guíe la conducta de los magistrados y el personal jurisdiccional y administrativo del Tribunal Judicial del Poder Judicial de la Federación, así como de los tribunales y salas electorales de la República Mexicana, sino que facilite la reflexión ética sobre los diversos aspectos de la función que desempeñan.

[12] Convenio específico de colaboración académica, científica y cultural que celebran, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, representado en este acto por su presidente, el magistrado José Alejandro Luna Ramos, y la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A. C.

Fue así como se formó la comisión redactora, integrada por siete miembros: el magistrado presidente de la Sala Superior del TEPJF, José Alejandro Luna Ramos, quien fungió como presidente de aquella, y por los magistrados del mismo órgano jurisdiccional, Pedro Esteban Penagos López y Manuel González Oropeza, los cuales fueron designados por Luna Ramos. Asimismo, participaron el presidente de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A. C., el magistrado José Miguel Salcido Romero, y los magistrados electorales locales Claudia Barbosa Rodríguez y Fabián Hernández García.

El convenio establece los principios de colaboración entre ambas entidades, y su integración se realizó teniendo en cuenta que el instrumento que se pretendía elaborar debía ser un código modelo; es decir, un código matriz que pudiera servir para las diversas instancias y ámbitos de gobierno como referente o primer analogado de otros instrumentos similares.

Tal como se prevé en el convenio mencionado, se invitó al ministro en retiro Mariano Azuela Güitrón, quien, además de haber sido presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, se distinguió por la promoción directa de la ética judicial, no solo en el contexto nacional, sino internacional, suscribiendo importantes acuerdos de colaboración en la materia con la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial.

También formó parte de la comisión redactora la doctora María del Carmen Platas Pacheco, jurista de reconocido prestigio en materias relacionadas con la filosofía práctica y la ética profesional, quien fue designada, de forma conjunta, por el presidente de la Sala Superior del TEPJF y el presidente de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A. C.

De acuerdo con lo dispuesto en el convenio, se incorporó a la comisión redactora el ministro en retiro Mariano Azuela, quien realizó importantes aportaciones acerca de los principios fundantes del anteproyecto y del futuro Código Modelo de Ética Judicial Electoral. Además, durante su gestión como miembro de la comisión, hizo importantes funciones consultivas que sin duda enriquecieron la visión de los alcances que debería tener este dispositivo ético-judicial.

El objetivo se articuló mediante la formación de equipos de trabajo que se reunieron de una a dos veces por mes para intercambiar puntos de vista y objetivos a corto y a largo plazo, así como para distribuir el

trabajo entre los diversos miembros de la comisión redactora y algunas personas como Alejandro Lozano Díez, Carlos Soriano y quien suscribe, como suplentes asignados para las labores previas de investigación.

La parte administrativa de este ingente trabajo de investigación e integración estuvo a cargo de la Secretaría Técnica, que quedó al cuidado de Íñigo Fernández Baptista y de Óscar Rodríguez Garcini, y la Coordinación General Ejecutiva se encargó al maestro Rubén Becerra Rojasvértiz.

De acuerdo con lo establecido en el convenio de colaboración, la comisión asumió, de forma indelegable, las siguientes atribuciones:

1) Establecer las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la comisión para la elaboración del Código de Ética de Justicia Electoral.
2) Emitir opinión respecto de los cuestionamientos surgidos en materia de ética judicial electoral.
3) Establecer la temática y designar a los miembros que ocuparán comisiones para el cumplimiento de determinados acuerdos o para el estudio de asuntos específicos.
4) Discutir, expedir, aprobar y publicar el Código de Ética de Justicia Electoral.
5) Las demás facultades acordadas por esta comisión y por las leyes y reglamentos aplicables.

El TEPJF estaría obligado a someter a consideración de la Comisión de Administración todos los proyectos derivados de un convenio general o específico, que tuviera aplicación de recursos con cargo a su presupuesto. Lo anterior es importante si se tiene en cuenta que en torno al Código era preciso realizar una serie de actividades de divulgación y promoción, así como de capacitación, que exigiría un buen número de publicaciones, además de la organización de seminarios y cursos que debían compartirse tanto en su realización como en el pago de costos por la organización de actividades.[13]

[13] Así se estipula en el convenio de colaboración, que a la letra dice: "Las publicaciones, las coproducciones y los trabajos que se deriven de la ejecución de los convenios específicos, que sean susceptibles de protección intelectual, corresponderán a la parte cuyo personal haya realizado el trabajo objeto de protección, dándole el debido reconocimiento a quienes hayan

Para dar seguimiento a los trabajos de la comisión revisora, se creó una comisión técnica, integrada de la siguiente manera:

a) Por la ATERM, fungirá como enlace para la organización y planeación de las actividades el presidente en funciones de la Asociación o, en su ausencia, el suplente que designe el presidente.
b) Por el TEPJF, el magistrado presidente de la Sala Superior o, en su ausencia, el suplente que designe el presidente.

Sus funciones, según se lee en el documento que estamos comentando y que transcribo en parte —debido a la posibilidad de servir como referente en trabajos de esta índole—, serían las siguientes:

> a) Instrumentar la ejecución de los convenios específicos de colaboración;
> b) Evaluar semestralmente las acciones que se estén desarrollando de manera conjunta, así como los resultados de los programas concluidos en ese lapso;
> c) Proponer a los representantes legales las soluciones a los conflictos que surjan con motivo de la interpretación y cumplimiento del presente instrumento; y,
> d) Las demás que acuerden las partes y sean necesarias para el cumplimiento del presente convenio.

El Código Modelo de Ética Judicial Electoral

Después de meses de un trabajo intenso y continuo, se obtuvo una redacción final en la que todos los integrantes de la comisión redactora del Código estuvieron de acuerdo. Aun cuando el instrumento ya ha sido comentado en diversas publicaciones del Tribunal, es importante describir, de manera general, sus contenidos y, sobre todo, la forma en que estos se sistematizaron, siguiendo un patrón lógico y temático de gran precisión. Tal labor es la de su sistematización, que realizó de

intervenido en la realización del mismo, por lo que dicha parte gozará, en lo que le corresponda, de los derechos otorgados por las leyes en materia de propiedad intelectual, tanto en la República Mexicana, como en el extranjero".

manera especial el doctor Carlos Soriano Cienfuegos, quien más tarde fuera director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF.

En ese sentido, debemos hacer notar que la claridad expositiva y la precisión de su ordenación temática son acordes con uno de los principios éticos más importantes en la labor jurisdiccional de cualquier tribunal, pero, de manera particular, en aquellos que deben dirimir controversias en una materia que concierne no solo a los partidos, sino a la ciudadanía en su conjunto. Nos referimos a la capacidad de ser comunicado de manera clara y al alcance de cualquier persona que no esté familiarizada con el lenguaje técnico que conlleva todo trabajo judicial, característica que se advierte desde la misma exposición de motivos, en la cual leemos lo siguiente:

> La complejidad de las situaciones en las cuales actúan los miembros de la judicatura electoral, los desafíos del desarrollo institucional y la exigencia de respetar los intereses legítimos de la ciudadanía y de las agrupaciones y partidos políticos, ponen de manifiesto la importancia de definir con claridad los principios y valores que dicha judicatura reconoce y asume. Al brindar respuesta a esta necesidad, la judicatura estará contribuyendo a construir una sociedad más equitativa para todos (Código Modelo de Ética Judicial Electoral, 2013).

El Código abre con un apartado de principios y valores generales en el que se mencionan los pilares de la ética judicial enfocada en el ámbito electoral. Así, se señala que todos aquellos a quienes concierne el ejercicio de la labor jurisdiccional en esta materia, incluidos los funcionarios que coadyuvan desde ámbitos administrativos, deberán ajustarse a unas exigencias mínimas que se enuncian como principios: el primero es la excelencia en el trabajo; es decir, la búsqueda continua de una preparación más profesional y de mejora de habilidades para el desempeño del cargo, lo cual tiene implicaciones en la capacitación y en la formación de los funcionarios, pero también en la conciencia de responsabilidad a la que debe enfrentarse quien lea y estudie el Código.

Como segundo principio, se alude a una cualidad de la persona madura —como suele decirse en el mundo de la psicología—, que es la objetividad de criterio, concepto refiere a la búsqueda de la verdad judicial, procesal y jurídica *stricto sensu*, más allá de las fronteras ideológicas o de las convicciones personales del juzgador. La objetividad

atiende al objeto conocido (el caso) y no al sujeto cognoscente (el juzgador). La objetividad, en términos del Código,

> se resuelve en la cualidad de los servidores judiciales electorales por la que sus actos se apegan estrictamente a los criterios que las normas electorales dictan, y no a los derivados de factores subjetivos; Imparcialidad, identificada con la actitud mostrada por los servidores judiciales electorales, a fin de conceder un tratamiento equitativo a las partes que se presentan en conflicto, en especial respecto de la paridad en las oportunidades y defensas procedimentales.

El tercer principio es el del profesionalismo, que exige realizar el trabajo con seriedad, profundidad y responsabilidad. Un juzgador ha de cuidar con esmero este aspecto, sobre todo si, como se ha señalado, la confianza de la ciudadanía en las decisiones del árbitro electoral depende del trabajo bien hecho, del estudio cabal de los asuntos y de la claridad en la exposición de los motivos. De lo contrario, fácilmente se pierde la confianza y, con ello, se ponen en riesgo la vida democrática y la paz social.

Para conseguir el profesionalismo, el TEPJF no ha escatimado esfuerzos ni recursos en la organización de seminarios; cursos de actualización, de mejora continua e, incluso, cursos orientados al mejor equilibrio emocional y físico de los funcionarios, como son, por ejemplo, los talleres de manejo del estrés o de aprovechamiento del tiempo por medio de esquemas y rutinas probadas en las organizaciones. Todo ello, como se ha señalado, orientado al mejor servicio que han de prestar en la resolución de los asuntos que se someten a su consideración.

El cuarto principio es el de la independencia, que se define en el dispositivo ético que comentamos como

> la actitud de los servidores judiciales electorales para emitir su criterio libremente, exento de influencias extrañas, y apegado sólo a derecho, particularmente reflejando la autonomía o no sujeción de las propias decisiones a pareceres o intereses ajenos.

En el capítulo tercero del Código Modelo, "Principios éticos de la función judicial electoral", se recogen algunas pautas generales de conducta que guardan una relación directa con lo que desde épocas remotas se ha denominado virtudes, concepto que, si bien no es del uso

común, expresa como ningún otro término el sentido de esfuerzo personal para el ejercicio de la profesión en un marco ético.

Las virtudes que se infieren del capítulo que comentamos son aquellas formas de comportamiento humano en las que se antepone el servicio a los demás a los intereses personales. Esta es una cualidad de cualquier servidor público que, además de ser empleado gubernamental, es un funcionario con un cargo de servicio que conlleva no solo honores, sino responsabilidades hacia la patria y la sociedad. Este es el sentido que se le da al principio denominado actitud de servicio, en cuyo apartado leemos la siguiente definición:

> [3.6] Los servidores judiciales electorales deben tener plena consciencia de que la realización de las altas responsabilidades y tareas que les han sido encomendadas se orienta a la satisfacción ciudadana en la prestación de una función pública de la mayor relevancia para la consolidación de la democracia participativa en nuestro país. En el desarrollo de sus actividades se espera, de cada uno, un trabajo profesional caracterizado por la intención, el cuidado y la diligencia de toda persona responsable, inspirando de esta forma respeto y confianza en la ciudadanía.

La actitud de servicio es connatural a cualquier cargo público, pero incumbe de manera particular a quien funge como árbitro en la justa electoral mediante la cual se designan funcionarios y representantes políticos, como es el caso de los juzgadores electorales.

Como todo cargo que va acompañado de honor o reconocimiento a una trayectoria profesional, es preciso que el prestigio se consiga con una actitud de desapego al puesto, de objetividad en el razonamiento y, sobre todo, de un comportamiento que haga al funcionario digno del cargo que recibió y del honor que se le hace al otorgársele. Este es, en resumen, el compromiso ético al que se refiere el Código Modelo respecto al comportamiento personal del servidor público, en el cual la separación entre la vida pública y la privada discurre de manera distinta a la de aquellos que no ostentan un puesto. Con ello no se niega el derecho a la intimidad y la protección del buen nombre del servidor y de su familia; simplemente señalamos la necesaria coherencia de vida que implica el ejercicio del cargo. Este parece ser el sentido que se lee en el párrafo que transcribimos a continuación, extraído del Código Modelo y con el cual cerramos este apartado.

> Los servidores judiciales electorales deben contribuir activamente a mantener las condiciones óptimas de seguridad institucional, absteniéndose de comportamientos ilícitos o peligrosos, y señalando al superior o al órgano del que forman parte, sobre eventuales actividades ejecutadas por terceros que resulten en daño de los recursos humanos o del patrimonio.
>
> Cada servidor judicial electoral es custodio y responsable de los bienes institucionales asignados, materiales e inmateriales, que son instrumentales para la actividad que desempeñen. Ninguno puede hacer uso impropio de los bienes asignados o de los recursos de su institución, ni consentir que otro haga un uso semejante.

Valores éticos para una sociedad democrática

Es posible codificar la ética y plasmar por escrito aquellos principios que informan la vida de las instituciones; también lo es organizar eventos y cursos en la materia, y así se ha hecho con indudable éxito. Pero eso no es más que la punta del iceberg del compromiso ético del TEPJF; en el fondo del prestigio y respeto que se ha ganado durante estos 25 años de servicio ininterrumpido a la vida democrática nacional, es fruto de la honestidad de sus miembros, de su esfuerzo por mantener su compromiso con la sociedad mexicana y de la promoción constante de los derechos fundamentales de carácter político-electoral.

Desde sus orígenes, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha procurado cumplir a cabalidad con el compromiso de imparcialidad y respetabilidad de los funcionarios que lo integran. Ese es un hecho constatable en la historia institucional que se recoge en este libro colectivo. Con la mirada puesta en el pasado institucional y en el futuro de la democracia mexicana, el magistrado del TEPJF, José Luis Vargas Valdez, sostuvo recientemente que, desde sus orígenes, los miembros de esta institución de la democracia

> tuvieron un criterio claro: la total transparencia y certeza sobre el origen del financiamiento de un partido político es condición indispensable para cumplir con sus funciones Constitucionales y evitar influencias indebidas en la vida política nacional (*La Jornada*, 2021).

Fuentes consultadas

Jurisprudencia

Jurisprudencia 48/2016. VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES, *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 19, Quinta Época, pp. 47-49. Disponible en https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis= 48/2016&tpoBusqueda=S&sWord=g%c3%a9nero.

Sentencia SUP-JDC-1706/2016 y acumulados. Autoridades responsables: Tribunal Electoral de Tlaxcala y otras. 28 de septiembre de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa. Secretarios: José Alfredo García Solís, Mauricio Huesca Rodríguez, Enrique Martell Chávez, María Fernanda Sánchez Rubio y Marcela Talamás Salazar. Quinta Época.

—— SUP-REC-85/2015. Recurrente: María Elena Chapa Hernández. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación, correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal, con sede en Monterrey. Magistrado ponente: Pedro Esteban Penagos López. Secretario: Sergio Dávila Calderón.

—— SUP-REC-115/2015. Recurrente: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. 29 de abril de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel González Oropeza. Secretaria: Heriberta Chávez Castellanos, *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 23, Sexta Época, pp. 19-21. Disponible en https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/2019&tpoBusqueda=S&sWord=g%c3%a9nero.

Bibliografía

Arendt, Hannah (2013). *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza Editorial.

Bieri, Peter (2017). *La dignidad humana (una manera de vivir)*, Barcelona, Herder.

Código Modelo de Ética Judicial Electoral (2013). México, TEPJF.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Disponible en https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf (consultada el 1 de diciembre de 2018).

La Jornada (2021). 10 de junio.

Lozano Díez, Alejandro (2018). "Semblanza de José Luis de la Peza Muñoz Cano. Arquitecto del derecho electoral", *Justicia Electoral* 22, julio-diciembre, pp. 217-238.

Madariaga Gutiérrez, Mónica (1993). *Seguridad jurídica y administración pública en el siglo* XXI, Santiago, Editorial Jurídica de Chile (la cita es de Jorge Millas, *Filosofía del derecho,* 1961).

Nakhnikian, George (2004). *El derecho y las teorías éticas contemporáneas*, México, Fontamara.

Navarro Fabiola y Arturo Espinosa (2014). "¿Qué es la nueva Sala Especializada del Tribunal Electoral?", *Nexos*, julio. Disponible en https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/que-es-la-nueva-sala-especializada-del-tribunal-electoral/.

Ojesto Martínez Porcayo, José Alejandro (2003). "Ética y justicia electoral" (texto presentado en el "Primer Concurso Iberoamericano de Justicia Electoral" en la ciudad de Puebla de los Ángeles, 15 de mayo de 2003), *Derecho y Cultura* 11-12, septiembre-diciembre, pp. 9-20.

Peces Barba, Gregorio (2004). *Ética, poder y derecho (reflexiones ante el fin de siglo)*, México, Fontamara.

Pérez De los Reyes, Marco Antonio (2013). *Ética judicial en materia electoral (política y derecho)*. Disponible en https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/1f284b5eaf2fbca.pdf.

Serrano García, Sandra (2014). *Derechos políticos de las mujeres. Un camino a la igualdad; nota introductoria a cargo de Roselia Bustillo Marín*, México, TEPJF.

Villoria Mendieta, Manuel y Agustín Izquierdo Sánchez (2016). *Ética pública y buen gobierno (regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público)*, Madrid, Tecnos.

VV. AA. (2018). *José Luis de la Peza: un retrato del jurista, maestro y juez electoral*; coordinadores José Fernando Franco González Salas y Felipe de la Mata Pizaña, México, TEPJF.

Autorías

Úrsula Camba Ludlow

Licenciada en Historia por la Universidad Iberoamericana y maestra y doctora en Historia por el Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México. Ha escrito diversos artículos en revistas tanto nacionales como internacionales. Su más reciente libro, *Persecución y modorra. La inquisición en la Nueva España*, fue publicado por la editorial Turner en 2019. Sus principales áreas de interés son la historia de las mentalidades, la historia cultural y la historia de la sexualidad, de la esclavitud y del México virreinal. Asimismo, se ha especializado en la asesoría de guiones para series históricas y en la difusión de la historia de México en medios digitales y redes sociales.

Salvador Cárdenas Gutiérrez

Doctor en Derecho por la Universidad de Navarra, España, con estudios de la especialización en Historia del Derecho Iberoamericano de la Universidad de Chile. Fue investigador del Instituto Max Planck de Historia del Derecho Europeo en Fráncfort, Alemania, de 1997 a 2002; director de la Comisión de Estudios Históricos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 2003 a 2011, y secretario de ponencia en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 2012 a 2014. Ha sido investigador en el Centro de Investigación del Duque Augusto de Wolfenbüttel, Alemania; investigador titular del Proyecto Alpha de la Unión Europea en Würsburg, Alemania; conferencista en

el Instituto de Gobierno de Baviera de la Universidad de Oporto, y profesor en la Universidad de Montevideo, la Escuela Libre de Derecho y El Colegio de México. Cuenta con más de 50 publicaciones entre libros, artículos y ediciones facsimilares.

Rafael Estrada Michel

Abogado por la Escuela Libre de Derecho y doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca. Es autor de libros y artículos especializados en la historia constitucional de México, entre los que destacan *Monarquía y nación entre Cádiz y Nueva España*, *José María Morelos*, *Nación y constitución en 1812* y *Tácticas parlamentarias hispanomexicanas*, este último, en coautoría con Alonso Lujambio. Recopiló y comentó, con José Ramón Cossío, las *Obras completas* de Felipe Tena Ramírez. Es miembro de la Sociedad Mexicana de Historia Eclesiástica, del Comité Científico de *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno* de la Universidad de Florencia, del consejo editorial de *Metapolítica* y del consejo asesor externo del *Anuario de Historia del Derecho Español*, así como académico de número de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación. Condujo los programas de televisión *Ante la ley*, *Háblame derecho* y *La palabra justa*, del Canal Judicial (ahora JusticiaTV) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actualmente dirige la revista *Tiempo de derechos*.

Felipe de la Mata Pizaña

Abogado mexicano. Se desempeña como magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde noviembre de 2016. Ha sido profesor titular de diversas asignaturas en licenciatura y posgrado en las universidades Panamericana e Iberoamericana y en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Alejandro Rosas Robles

Divulgador de la historia y escritor. Es egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Fue coordinador de investigación histórica en Editorial Clío de 1998 a 2002. Ha publicado obras como *365 días para conocer la historia de México*, *99 pasiones en la historia de México*, *Érase una vez México* (trilogía), *México bizarro*, *México bizarro 2*, *Las caras ocultas de Hernán Cortés* y, recientemente, *Pandemia bizarra.* Es colaborador de W Radio, TVUNAM y History Channel Latinoamérica, así como coconductor del programa *Buenos días* de Radio Centro y del programa de historia *El refugio de los conspiradores*, transmitido por ADN40.

José Manuel Villalpando César

Nació el 4 de octubre de 1957 en la ciudad de México. Es abogado por la Escuela Libre de Derecho y, desde 1986 hasta la fecha, profesor titular de la asignatura Historia del Derecho en la misma institución. Ha publicado 44 libros y centenares de ensayos y artículos acerca del tema, así como trasmitido más de 1,000 horas sobre temas de historia en los medios de comunicación masiva.

La construcción de la democracia. Una revisión histórica
fue editada en noviembre de 2021
por la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.

Antes de su historia moderna o contemporánea —por no decir actual—, el México independiente de 1824 ya se inclinaba hacia una democracia. Sin embargo, sabemos que, más allá de la voluntad democrática, el camino para acceder a un fin ideal estaba todo menos pavimentado. Nuestra democracia es joven, sí, respecto al México moderno. Es decir, el México a partir del final de la Revolución estuvo gobernado durante más de seis décadas por un partido hegemónico, el cual permitió la creación de instituciones autónomas y procesos democráticos que acabarían con su propia hegemonía. A la vera de las elecciones del 6 de junio de 2021 —las más grandes que ha vivido nuestro país—, ¿es pertinente decir que la democracia mexicana es joven? La respuesta tiene, por decirlo de alguna manera, un doble filo, y tal es el objetivo de *La construcción de la democracia. Una revisión histórica*, libro en el que, a partir del contexto actual, se hace una reconstrucción histórica de los procesos que, desde el pasado y el origen de nuestro país, demuestran que el camino andado no ha sido pavimentado con facilidad, pero sí de manera tenaz. Úrsula Camba Ludlow, Salvador Cárdenas Gutiérrez, Rafael Estrada Michel, Felipe de la Mata Pizaña, Alejandro Rosas Robles y José Manuel Villalpando César, sus autores, revisan tanto la historia como las instituciones mexicanas en su camino. En suma, joven o no, para funcionar y que estemos aptos para ella, nuestra democracia no solo debe tener procesos e instituciones consolidados, sino ser quintaesencialmente ética, tanto desde la ciudadanía que la hace posible como desde las instituciones y el gobierno que la animan. Esperamos que *La construcción de la democracia. Una revisión histórica* sea una obra de referencia para no obtener solamente respuesta, sino dar pie a preguntas que abonen, del mejor modo posible, al continuo proceso democrático de México.

ISBN: 978-607-708-578-2