

# ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE UN NUEVO FEDERALISMO ELECTORAL

## HISTORICAL CONTEXT OF A NEW MODEL OF ELECTORAL FEDERALISM

Dra. Alicia Paulina Lara Argumedo\*

**SUMARIO:** 1. Introducción 2. La república representativa popular federal 3. La “primera” constitución federal y el primer presidente de la república mexicana 4. Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 5. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824 6. Análisis de las instituciones para el diseño del federalismo 7. Las diputaciones provinciales se adhieren al Plan de Casa Mata 8. Bayona, Cádiz, Estados Unidos, Francia: la Constitución de 1824 9. Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843 10. La invasión norteamericana 11. Vuelta al federalismo; las subsecuentes constituciones 12. Sistema electoral actual y su relación con el federalismo 13. Referencias bibliográficas

### RESUMEN

La perspectiva de federalismo de avanzada que apunta a un poder emergente de naturaleza electoral en México requiere de una acuciosa revisión desde las perspectivas sociológica e histórica, que permitan destacar las fortalezas que obedecen a su origen. El detonante de la presente discusión son las fuentes reales y formales del sistema jurídico mexicano, entre las que sobresale la integración del

### ABSTRACT

The progressive federalism perspective in Mexico signs to an emergent electoral power, it requires a detailed historical and sociological analysis, which emphasizes the origin belong. The relevant points of this study are the real and formal sources of the legal Mexican system and this influence in the federal constitution act at 1823, which bases the first republic with some effects in the legal

\*Doctora en Derecho público por la Universidad Veacruzana; realizó estancias posdoctorales en las universidades Complutense de Madrid y de Murcia,

Acta Constitutiva de la Federación en 1823, base del surgimiento de la república durante el gobierno de Guadalupe Victoria, cuyos efectos en la organización jurídica y política del país incidieron en el primer orden constitucional federal. A ello se suma un detallado estudio del mandato de Santa Anna y la república centralista en la que se establecen las bases del poder sobre el que se reflexiona. Se finaliza con conclusiones que refuerzan el federalismo y el poder electoral.

and political organization in the first constitutional federal order. In addition, this analysis contains a detailed revision of the government of Santa Anna and the republic central that established the bases of the electoral power. It ends with conclusions of the federalism and the power object of this article.

**PALABRAS CLAVE:** federalismo, pesos y contrapesos, constitución política

**KEYWORDS:** federalism, check and balances, political constitution

## 1. INTRODUCCIÓN

En México, el federalismo no termina aún por definirse, aunque sí se sabe el rumbo que debe tomar: Un federalismo cooperativo y descentralizador. Como sostiene Barragán (2007), predomina la equivocada tesis entre la mayoría de los historiadores y los juristas, de que nuestro federalismo proviene de un Estado unitario formado, en parte, por el colonato español y el imperio de Agustín de Iturbide; lo que ha generado un federalismo de antinomia.

La historia de México, con sus luces y sombras, sus héroes de bronce o mármol insensible al tiempo y al viento, descansa sobre una apenas perceptible bruma, que espera la labor del historiador acucioso para despejarla, que con la metodología de la ciencia de la historia descubra el verdadero trayecto de la historia de carne

y hueso, ajena a bandos e ideologías desbordadas, como Vere Gordon Childe lo estructura y dibuja en su libro *Teoría de la historia*.

Para resolver el tema de un federalismo de avanzada que corresponda al siglo XXI, es decir, un federalismo de vanguardia, se hace necesaria una revisión histórica y jurídica del mismo. Inclusive puede sostenerse válidamente que, en el fondo, tienen una íntima conexión el federalismo y la división de poderes, para generar un esquema de complementariedad y colaboración en un sistema horizontal y transversal. Se empieza por explicar los descubrimientos del origen del federalismo.

## 2. LA REPÚBLICA REPRESENTATIVA POPULAR FEDERAL

Derrotado el imperio de Agustín de Iturbide, fue elegido el segundo Congreso Nacional. Sus diputados tomaron posesión e iniciaron los trabajos el día 21 de mayo de 1823. Urgentemente, se dedicaron a reorganizar la Hacienda Pública, los diversos tribunales de justicia y la estructura jerárquica del ejército. Asimismo, presionados por el debate entre centralismo y federalismo, la clase política recién llegada al poder no tuvo otra opción que adelantar el proyecto federalista mediante el acta constitutiva de la federación, en la que se crearon las bases para la nueva organización política del país.

Los artículos 5° y 6°, fueron los que resolvieron el debate, los cuales dicen lo siguiente:

El artículo 5° dice:

La nación mexicana adopta para su gobierno, la forma de República Representativa Popular Federal.

El artículo 6° dice:

Sus partes integrantes son estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta acta y en la Constitución general (Congreso General Constituyente, 1824).

Otro acto de suma importancia de este Segundo Congreso Nacional Republicano fue la glorificación de los héroes de nuestra independencia, pues los partidarios de Iturbide, recordando que este había

sido un enemigo implacable de Hidalgo, Allende, Aldama, Abasolo, Morelos, Matamoros y Galeana, trataron de borrar la memoria de estos, por lo que hicieron aparecer a Iturbide como el supremo creador de la independencia de México.

Así, en el decreto de 19 de julio de 1823 se estableció que: “Fueron muy buenos y meritorios los servicios hechos a la patria en los once primeros años de la guerra de independencia, por lo que se nombraba benemérito en grado sumo a los héroes Hidalgo, Allende, Aldama, Abasolo, Morelos, Matamoros, Don Leonardo y Don Miguel Bravo, Galeana, Jiménez, Mina, Moreno y Rosales”, acordando además inscribir con letras de oro sus nombres en el recinto de sesiones del Congreso. En cuanto a Agustín de Iturbide, se acordó declararlo proscrito y fuera de la ley.

Asimismo, el Congreso Nacional expidió también el decreto aboliendo la prohibición de sembrar vid, olivo, cacao y café, se aplicaron también la reducción de diezmos, la supresión de órdenes religiosas y la clausura de conventos. Como es lógico, los intereses afectados de los Conjurados de la Profesa reaccionaron, por lo que la violencia se recrudeció en el país, volviendo a ensombrecer a la joven nación, después de la calma en que se sucedieron las elecciones legislativas. Sublevadas se encontraban las regiones de San Luis Potosí, San Miguel “El Grande”, Guadalajara, Puebla y el sur. Involucrados se hallaban el Coronel Márquez y el padre Manuel Posada Garduño (que posteriormente sería Arzobispo de México).

Otro hecho adicional parecía que iba a complicar las cosas, el 14 de julio de 1823, desembarcó en la barra de Soto la Marina, el exemperador Agustín de Iturbide, lo cual no representó problemas, pues las diversas rebeliones habían sido liquidadas en su mayoría.

Iturbide fue apresado y llevado a la presencia del general Felipe de la Garza, quien fue el primero que se rebeló contra Iturbide como emperador. Fue llevado al Congreso, en la ciudad de Padilla, y habiendo escuchado los diputados del Congreso tanto a Iturbide como al general De la Garza, los diputados decidieron, por unanimidad, que toda vez el Congreso Nacional lo había declarado proscrito y fuera de la ley y dado que había desembarcado en México de manera subrepticia y sospechosa, era de sentenciársele a la pena de muerte por reunir para ello las condiciones impuestas por la ley.<sup>1</sup>

Agustín de Iturbide fue pasado por las armas en la ciudad de Padilla, Tamaulipas, el 19 de julio de 1824. Todo indica, en abono de Iturbide, que fue víctima de un engaño: sus partidarios le mandaron decir que Inglaterra, Francia y España planeaban reconquistar y repartirse toda Iberoamérica, empezando por México y que todo México lo esperaba para acaudillar la defensa de su patria.

Por lo demás, el engaño pudo haber sorprendido a otro cualquiera, puesto que su punto de partida no era falso:

<sup>1</sup>La Revolución mexicana de 1910 también devoró a sus hijos

había de suyo actividades emprendidas por “la Santa Alianza”, la unión de naciones que surgió como consecuencia de la entronización al poder por parte de Napoleón en su rivalidad contra las monarquías europeas con las cuales intentó después transigir convirtiéndose él mismo en emperador.

Dentro de esas actividades jugaba un papel muy importante el esfuerzo jamás desechado por los españoles, de intentar la reconquista de sus colonias, con la posible alianza en este caso, de la flota naviera militar más poderosa entonces del Mundo: la inglesa. Este peligro fue el principal asunto que el primer embajador de la República Mexicana, Don Pablo Obregón, le trató al presidente de los Estados Unidos John Quincy Adams. Paralelamente, en otro frente de guerra diplomático ese mismo año de 1823, Guadalupe Victoria tuvo una reunión con los representantes diplomáticos enviados por la Corona Española, José Ramón Osés y Santiago Irisari, para negociar la definitiva Independencia de la Nueva España. Coincidentemente se recrudecieron los cañoneos desde el Fuerte de San Juan Ulúa, el último reducto español. Este mismo año, Guadalupe Victoria es comisionado en previsión Geopolítica e inicia negociaciones con los ingleses (Aguirre, 2009).

Esta actitud de alerta frente a los países europeos continuó con el siguiente Presidente de los Estados Unidos, James Monroe, quien, el 4 de diciembre de 1823 hizo una declaración, conocida posteriormente como Doctrina Monroe.

### 3. LA “PRIMERA” CONSTITUCIÓN Y EL PRIMER PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Definida la forma de elegir presidente de México, a fines del año de 1824. Los candidatos que figuraron en casi todos los congresos de los Estados fueron Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria (nombre que utilizó este caudillo cuyo verdadero nombre era el de José Ramón Miguel Aauto Fernández Félix).

El día 10 de octubre de 1824 tomó posesión, como primer presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el general Guadalupe Victoria. El Vicepresidente fue Nicolás Bravo, quien después habría de sublevarse contra Guadalupe Victoria siendo derrotado y desterrado, y quien, posteriormente, ya aliado a Santa Anna, sería presidente de México.

Antes, el 4 de octubre, se terminó, dio a conocer y se juró cumplir la primera Constitución Política de la República Mexicana. Por cierto, que el primer acuerdo sobre la misma cambió ligeramente el título de nuestro país: en vez de República Mexicana, o México, se acordó que su denominación oficial fuera Estados Unidos Mexicanos.

Los políticos Lucas Alamán y Lorenzo de Zavala criticaron ese nombre por su semejanza con el de nuestros vecinos, los Estados Unidos de América, pero la crítica no fue aceptada en esa época, pues se sostuvo que se trataba de una conformación política federativa, por medio de la cual, cada estado es

independiente, pero se une a todos los demás estados para integrar la república federal; por eso son estados que se unen, o bien, estados unidos. Sin embargo, se puede ver hoy día que el proceso federal mexicano fue distinto al norteamericano.

Recapitulando esta etapa, se puede decir que, en 1822, solo había avances en materia territorial, pues el 5 de enero de 1822 se habían incorporado a México las provincias (hoy repúblicas) de América Central, con lo que los Estados Unidos Mexicanos habían alcanzado una extensión de 5 millones de kilómetros cuadrados aproximadamente.

Por esas fechas, al México independiente llegó la noticia de que el ejército francés había ocupado España para restablecer el absolutismo. Los liberales españoles habían sido vencidos y Fernando VII planeó reconquistar sus colonias. España había rechazado la validez de los Tratados de Córdoba, argumentado que el entonces teniente general Juan O'Donojú carecía de facultades para tomar decisiones de tal envergadura.

Tal y como lo previó el genio político de Iturbide, el rey Fernando VII no solo se rehusó a nombrar un príncipe para el trono de México, sino que declaró que los países que reconocieran la independencia mexicana estarían violando los tratados vigentes con España. El Papa apoyó la postura de la Corona española y con esto se aseguró de que ninguna de las casas reinantes católicas enviase a México a uno de los suyos.

Iturbide pidió al Congreso que, de acuerdo con lo especificado en el Tratado de Córdoba, procediera a nombrar al emperador; sin embargo, no obtuvo respuesta. El 15 de mayo de 1822, Iturbide declaró que los traidores se habían apoderado del Congreso y renunció a la regencia. Las fuerzas centrífugas fundamentales entraron en acción y, el 18 de mayo por la noche, un sargento llamado Pío Marcha se lanzó a la calle encabezando un grupo de soldados que gritaba: “¡Viva Agustín!”. A los que se les incorporaron las masas.

En la escena internacional, Francia invadió España para restaurar el absolutismo dejando de tener vigencia la Constitución de Cádiz, los efectos jurídicos en México fueron inmediatos.

En mayo de 1814, cuando Fernando VII volvió de su cautiverio de Francia y abolió la Constitución de Cádiz disolviendo las cortes, ¿cuál fue su impacto en la Nueva España? Que el Virrey Calleja elevara el nivel de represión y violencia restaurando la autoridad real. Así, llegaron nuevas fuerzas realistas, tropas de refresco venidas de la metrópoli que persiguieron a los insurgentes acaudillados por Morelos, para finalmente ejecutar a este gran héroe, inmortal mexicano, el 22 de diciembre de 1815.

La Constitución de Cádiz fue restaurada en enero de 1920, mediante una revolución liberal encabezada por el general Riego, obligando al rey Fernando VII a juramentarla, ¿cuál fue el efecto en la Nueva España? Que su estructura

jurídica volviera a cambiar; lo que no fue aceptado por los novohispanos de las clases altas, integradas por el clero, los españoles y los militares, por lo que finalmente impusieron el Plan de Iguala mediante Agustín de Iturbide. El único grupo que podría haberse opuesto al plan, los insurgentes rurales encabezados por Vicente Guerrero se sumaron, pese a que Guerrero ya le había infligido a Iturbide varias derrotas, es el extraño caso de que el vencedor se pone a las órdenes del vencido. El México Independiente que surgió en 1821, era un país débil y dividido, inclusive endeudado. La élite nacional que había estado luchando por el poder desde 1808, lo obtuvo en 1821, pero lo perdió dos años después frente a las nuevas élites surgidas en las provincias, las cuales establecieron una república federal en 1824.

Durante casi 12 años, o sea de 1808 (fecha en que es aprehendido Fernando VII) hasta 1821, cuando se consumó la independencia de México, las clases alta y media en España estaban a favor de la autonomía dentro del estado español. En cambio, se negaron a concederles el autogobierno a los mexicanos.

Ni las cortes liberales de Cádiz ni después Fernando VII, pensaron en la autonomía, por ello a los Novohispanos no les quedó otro camino que la independencia de México.

Al iniciar la regencia en 1821, se estableció que la Junta se encargaría de redactar una nueva Constitución. Como consecuencia de la integración del Congreso, empieza

a funcionar una regencia. El 15 de mayo de 1822, Iturbide renuncia a la regencia y dice que hay traidores en el Congreso. En 1822 es derogada la Constitución de Cádiz por el Reglamento Provisional el cual lo sanciona el emperador Agustín I; Iturbide, derogando la Constitución de Cádiz. Luego, Iturbide es derrotado y desterrado, y se establece un triunvirato presidido por José Mariano Michelena (quien se había adherido al Plan de Casa Mata para lograr la abdicación de Iturbide y quien introduce en México el rito Yorkino dejando el poder en manos de Nicolás Bravo) Miguel Domínguez y Vicente Guerrero, quienes promulgan el acta constitutiva de la federación, el 31 de enero de 1824. Previa a la elaboración de la Constitución de 1824.

Para esas épocas ya había ensayado México las siguientes formas de Estado: el imperio constitucional con Cádiz, el imperio absolutista sin constitución, junta de gobierno y regencia, y dos triunviratos, para finalmente establecer la república federal por vez primera en 1824. Esta Constitución de la que hablará más adelante, había incorporado el federalismo con división de poderes (Valadés, 2007, p. 9), federalismo que es primigenio en la Constitución de Massachusetts antes que en la de Filadelfia (Clavero, 2012).

Para cuando Iturbide renuncia al título de emperador, subsiste el problema de Veracruz, en donde las fuerzas expedicionarias españolas seguían ocupando San Juan de Ulúa.

Todo ello, a cambio de que los españoles permitieran la llegada de barcos que

transportaban mercancías destinadas al interior de México y las fuerzas mexicanas no impidieran el paso de los barcos que de La Habana llevaban pertrechos, alimentos y refuerzos a los sitiados. Pero al llegar un nuevo comandante al castillo, el general Francisco Lemanur, la situación cambió, pues la ciudad de pronto comenzó a ser blanco de cañoneos diarios al punto de que el comercio tuvo que trasladarse al puerto de Alvarado y algunos barcos optaron por dejar su carga en Tampico.

En España se había restablecido el absolutismo. En Ulúa solo quedaban unos 6 mil soldados españoles, pero en Sudamérica había otros 24 mil que ya no tenían nada que hacer por haberse consumado la independencia en la mayoría de las colonias. Ambas fuerzas podían sumar los 30 mil hombres, mientras que, por falta de dinero, del ejército mexicano se había reducido a 15 mil.

Guerrero, enterado del creciente desprestigio que agobiaba a Iturbide y de la formación de las grandes facciones para el restablecimiento del dominio español, empezó a dirigir amistosas cartas a los altos militares españoles que se habían adherido al Plan de Iguala y también al insurgente Guadalupe Victoria, quien dirigía una guerrilla en Soledad de Doblado, Veracruz. Todos se habían adherido ya al Plan de Casa Mata que propugnaba la república, mismo que a su triunfo genera la renuncia de Iturbide, quien es desterrado.

Aquí empieza la tercera reforma de Estado al régimen jurídico-político mexicano.

En este sentido, el escenario ideológico internacional es el siguiente: la Iglesia, a finales del siglo XVIII y mediados del XIX, estaba siendo desplazada por una política de secularización sustentada en el proyecto reformista borbónico y en el liberalismo decimonónico que planteaba sustituir a la Iglesia en el control de las funciones sustantivas y limitar su poder económico e influencia política y social. Este proyecto reformista ilustrado tenía su fundamento en el regalismo de la monarquía española, cuyos orígenes se remontan a los siglos XVI y XVII.

Se entiende por regalismo borbónico, al conjunto de los derechos o atribuciones que los reyes de España reclamaban en el orden eclesiástico y que comprendían: el derecho de presentación de los cargos eclesiásticos, el pase regio, y los recursos de fuerza. Uno de los derechos más importantes que se derivaron del regalismo era el patronato real o regio patronato que se originó en 1501 cuando el papa Alejandro VI dio a la monarquía española el derecho para intervenir en asuntos eclesiástico.

El Plan de Casa Mata y el modelo constitucional republicano federal, se atribuye a Miguel Santa María, veracruzano que se relacionó en Cádiz con los representantes de Simón Bolívar por lo que al triunfar, este se le designó representante diplomático ante el imperio mexicano. El que aconseja la república a Santa Anna, Guerrero y Guadalupe Victoria es Joel Roberts Poinsett y, para ello, se vale de Miguel Santa María (Fuentes-Mares, 1986). Lo cierto es que

este último se convirtió en consejero del comandante militar del puerto de Veracruz, general Antonio López de Santa Anna. Al tiempo que Santa Anna lanzaba su plan, Vicente Guerrero, su compadre, y Nicolás Bravo proclamaron su adhesión a dicho plan republicano.

Santa Anna saltaría a los primeros planos de la política nacional, al prosperar el Plan de Casa Mata. Dos hechos de trascendental importancia como ya se vio, habrían de generar dicho plan:

I.- El 4 de marzo de 1823, Iturbide procedió a reinstalar el Congreso, sin embargo, dicha medida no resolvió el problema por lo que dieciséis días después, abdicó a su cargo de emperador dejando en bancarrota a la nación.

II.- El 11 de mayo de 1823, apenas ocho meses después de su coronación, el efímero emperador derrotado por la revolución de Casa Mata, encabezada por Santa Anna y las logias masónicas abordó en Veracruz el barco mercante inglés Raulins rumbo a lo que después sería la república de Italia.

En el plano internacional, en el mes de abril de 1823, los ejércitos combinados de Francia, Rusia, Austria y Prusia habían restablecido en España el régimen absolutista de Fernando VII y el monarca ejerció presión sobre el gran duque de Liorna para que expulsara de su ciudad al molesto exiliado. Este se trasladó a Londres y el 11 de mayo de 1824 partió secretamente desde Southampton hacia México en el barco inglés Spring



acompañado solo por su familia, arribando a México a principios de julio de 1824.

Según él, temía que los gobiernos que reinstalaron a Fernando VII en el trono de Madrid (la Triple Alianza) enviaran una expedición conjunta para restablecer el dominio español en México. Sin duda, Iturbide se encontraba desinformado, pues ignoraba que el Congreso lo había declarado traidor a la patria y ordenado su fusilamiento, lo que se hizo casi de inmediato en cuanto fue aprehendido en las costas tamaulipecas.

Al consumarse el triunfo del ejército Trigarante, había en el país una gran ebullición de ideas producto de la ilustración. Por un lado, se proponía la forma de estado republicana y federalista y, por el otro, la república centralista; según escribió Lorenzo de Zavala. Este debate se va a encontrar en diversos países como Suiza, lo que devino en guerras civiles.

*El contrato social*, de Juan Jacobo Rousseau circulaba en el país lo mismo que las ideas de Madison y de Hamilton, y Tocqueville; se analizaban las experiencias del Constituyente de Filadelfia y su antecedente directo, el Constituyente de Massachussets. La ilustración francesa rivalizaba en la cultura nacional junto a las ideas monárquicas, inclusive hay unos proyectos de Constitución que Calvo recopila lo mismo que Barragán Barragán. A fines de 1822, Santa Anna proclamó la república. El 5 de julio de 1823, mientras Iturbide navegaba rumbo a su exilio, Santa Anna ingresaba a los primeros planos de la escena federal. Se

verifica aquí una profunda y trascendental transformación de la mentalidad jurídica y cultural en el país, lo que se observa hoy día, pues no existe ninguna propuesta dentro de la reforma de Estado en México que contemple el fin de la república y del sistema federal, tomando en consideración que solo existen en el mundo 22 sistemas republicanos.

#### **4. ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN DEL 31 DE ENERO DE 1824**

A la salida de Iturbide, se establece una regencia o triunvirato presidido por José Mariano Michelena,<sup>2</sup> Miguel Domínguez y Vicente Guerrero, quienes promulgan, el 31 de enero de 1824, el Acta Constitutiva de la federación; dicha acta tuvo que desarrollarse ante las presiones de los monárquicos, los realistas y el clero. Los triunviros trataban de poner fin a la disputa del rumbo federal o centralista del país.

Se puede ver que en esta Acta Constitutiva, la cual consta de 36 artículos, se establece medularmente que la nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia y

<sup>2</sup> Quien se había adherido al Plan de Casa Mata para lograr la abdicación de Iturbide e introduce en México el rito Yorkino. También años después dejaría el poder presidencial en manos de Nicolás Bravo.

<sup>3</sup> Con dedicatoria a Agustín de Iturbide. He aquí una muestra del ser histórico nacional en el esquema constitucional. Así, la historia y sus constituciones van siendo. Todo es producto de una cuestión cultural, lo que encierra un acontecer histórico, político, sociológico y jurídico.

no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.<sup>3</sup>

Que la soberanía reside radical y esencialmente en la nación (nótese aquí unadiferenciaconelconceptopueblo), que la religión de la nación será perpetuamente la católica apostólica y romana, que será una república, representativa popular federal, que sus partes integrante son estados, independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior según se detalla en esta acta, y en la Constitución General dice el artículo 6º; Constitución General que no existía, ¿quisieron decir “según se detallará?”. Se ve también la institución de la rendición de cuentas a través de los congresos de cada estado, quienes envían el estado de la cuenta pública al Congreso Nacional, imponiéndose también la obligación de explicar por qué han decaído los ingresos o por qué disminuye el nivel de desarrollo, institución que se considera que se debe recobrar en la Constitución actual. También se crean los tres poderes despartándose del concepto de potestades de la doctrina de Cádiz.

Sin embargo, se da cuenta, asimismo, de una mezcla de la redacción de la Constitución de Cádiz en cuanto al concepto de soberanía y de la Constitución norteamericana de Filadelfia, por eso se sostiene en el presente análisis que la Constitución de Cádiz terminó por imponerse, aunque fuera de manera parcial.

Así, Guadalupe Victoria llegaría a ser el primer presidente de la República.

Los Conjurados de la Profesa habían maniobrado a su favor sus preferencias vetando a Vicente Guerrero, aunque es preciso aclarar que Guadalupe, aunque moderado, era insurgente, patriota y fue un buen presidente de México, si bien endeudó por vez primera la nación pidiéndole prestado a los ingleses (Villegas, 2005), hizo lo que pudo.

## **5. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 4 DE OCTUBRE DE 1824**

Vendría, así, lo que se ha dado en llamar el triunfo de la república federal, las causas de este proceso jurídico se pueden explicar en función de la mayor actividad política y cultural de la masonería y la presión ejercida por las diputaciones provinciales; que se generaron como resultado de la Constitución de Cádiz. Aunque José Fuentes Mares ve aquí una disputa internacional, entre los ingleses y los norteamericanos, por la nación, le atribuye a Joel Roberts Poinsett un papel relevante en dicho proceso. Aquí se observa nuevamente una transformación fundamental del ser histórico nacional en el esquema constitucional.

Los conflictos internos que se planteaban en ambos bandos de las filas masónicas como resultado del Plan de Casa Mata giraban en torno a si la república debía ser centralista o federalista; al interior del Congreso, fuerzas centrifugas de la Profesa, seguían actuando con los escombros de los monarquistas quienes decidieron ocultar sus antiguas preferencias políticas para unirse a una corriente moderada

que se formó propugnando la república centralista, quizá porque parecía similar a los regímenes que se estaban formando en Europa tras el desplome de las ideas absolutistas, Francia y Suiza fueron ejemplo de ello. Por otro lado, había quienes exigían implantar un federalismo inspirado en el de Estados Unidos.<sup>4</sup>

En 1823, los federalistas se impusieron y esto fue producto del empuje arrollador de las diputaciones provinciales y la experiencia municipal generada por la Constitución de Cádiz y el calpulli prehispánico, cuestión que analizan Benson (1992) y Barragán (2007); se acota que en el debate nacional no existía aún la división entre federalistas liberales y centralistas conservadores, como lo señaló Reyes (2000).

<sup>4</sup>Tratadistas como Zaffaroni en Argentina que han sostenido que, en América Latina, hay una crisis del presidencialismo. Para definir el ser histórico nacional en el esquema constitucional, se debe decir que el federalismo actual ha sido uno de los factores que han generado el desequilibrio, primero, al interior del sistema político, que no estaba preparado para los cambios generados en el año 2000 y luego al sistema de división de poderes, sobre todo en la relación entre la presidencia de la república y el Congreso, surgiendo también el fenómeno social y político al generarse, ante el vacío federal, gobernadores de los estados, cuyo poder tan fuerte que rivalizan en poder con el presidente de la república y con el poder de la federación misma, formando una especie de pequeñas repúblicas, que en mucho lastiman el pacto federal, en parte causado por la lucha política electoral y la falta de acuerdos nacionales.

## 6. ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES PARA EL DISEÑO DEL FEDERALISMO

Se continúa explicando el proceso constitucional de México, dotándolo de hombres y nombres, es decir poniéndole al esqueleto constitucional carne y hueso para explicarlo mejor, sin pretender con ello hacer imperar el modelo historicista, desdibujando el proceso y el contenido jurídico, sino antes bien combinando la interpretación histórica a través de la cientificidad del proceso jurídico y meta-jurídico, pues las diversas leyes y tratados que se celebraron o crearon están debidamente reseñados en su contenido. Así, se debe referir ahora cómo se diseñaron la diputaciones provinciales; por mandato de la Constitución de Cádiz en 1812, se celebraron en la Nueva España unas elecciones destinadas a nombrar diputados para siete secciones territoriales denominadas “provincias”. Estos diputados irían a España representando a la Colonia.

En 1814, las diputaciones provinciales fueron suprimidas junto con la Constitución de Cádiz al reimplantar el absolutismo Fernando VII, quien había regresado a España tras la derrota del ejército de Napoleón y la disolución de su imperio contradictorio, pero en 1820, con el triunfo de los liberales encabezado por el general Riego, se restableció en España el texto constitucional, e inclusive se le hicieron reformas que dotaron de poderes más amplios, a las provincias y municipios.

En 1821, todas las diputaciones provinciales de la Nueva España se

declararon a favor de la independencia de México y se teorizó que, a partir de un régimen republicano, los habitantes de todo el país serían fuertes, ricos y dichosos.

A menudo se ha asegurado que el autor del auge del republicanismo en México fue Joel M. Poinsett. En 1822, Poinsett llegó a Veracruz como espía de su gobierno, los Estados Unidos, para evaluar la situación del naciente imperio. Sus relaciones con Vicente Guerrero, Guadalupe Victoria, Antonio López de Santa Anna y con el incendio del Parián, que propició el primer cuestionamiento electoral, las documenta José Fuentes Mares.

## **7. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES SE ADHIEREN AL PLAN DE CASA MATA**

En 1822, la mayoría de las diputaciones provinciales se adhirió al Plan de Casa Mata y, dividiendo las entidades originales, aumentaron de 7 a 23 en total. De las provincias internas de oriente, surgieron los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Texas, mientras que las provincias occidentales internas y la Nueva Vizcaya se convirtieron en los estados de Durango, Chihuahua, Nuevo México y Sinaloa, dejando a la Antigua Nueva Galicia solo la provincia de Guadalajara, que al cabo se llamaría estado de Jalisco.

En noviembre de 1823, cuando empezaban a funcionar tanto el Congreso Constituyente y el triunvirato que sustituyó a Iturbide, la nación era

un mosaico de pequeñas repúblicas autodenominadas estados libres y soberanos. Para que permanecieran incorporados a la República Mexicana que estaba por nacer, fue necesario que el Congreso Constituyente publicara, antes de expedir la Constitución, un acta en la que se decretó la adopción del régimen republicano federal, el 31 de enero de 1824, la ya citada Acta Constitutiva de la Federación. La incorporación al nuevo país fue revalidada por las provincias integrantes de la antigua Capitanía General de Yucatán (Campeche, Tabasco y el propio Yucatán), las provincias de América Central formaron en 1824 su propia república, de la cual se separó Chiapas, que había formado parte de la Capitanía de Guatemala para unirse a México (sus intereses estaban ligados al comercio con Oaxaca mientras que Guatemala no les ofrecía provecho alguno).

## **8. BAYONA, CÁDIZ, ESTADOS UNIDOS, FRANCIA: LA CONSTITUCIÓN DE 1824**

La constitución proclamada el 4 de octubre de 1824 resultó ser básicamente una mezcla de la norteamericana y la de Cádiz en menor medida, pero también de la francesa, pues al mismo tiempo que establecía el régimen republicano federal como en los Estados Unidos de Norteamérica, declaraba la libertad de expresión y la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, como en la constitución francesa; también como en la de Cádiz, a los militares y a los clérigos se les dio un fuero para marginarlos a la

acción de los jueces civiles y declaró que “La religión de la Nación Mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, prohibiéndose el ejercicio de cualquiera otra”. Lo que equivalió a una especie de concordato con la Santa Sede.

Con esto, los Conjurados de la Profesa demostraban su adaptación a los nuevos tiempos, sin embargo, en este proceso histórico se observa que van cediendo hasta la entronización formal de la burguesía con Juárez. Los personajes de este ser histórico nacional se van aclarando, las leyes van delimitando el rumbo de la nación.

La elección del primer presidente de la República, se efectuó por voto de las legislaturas de los estados que confirieron el cargo a Guadalupe Victoria. La vicepresidencia fue otorgada a Nicolás Bravo. Guadalupe Victoria, tomó el primer nombre en honor a la Virgen de Guadalupe, cuya contribución al ser histórico nacional aquí se confirma una vez más y el de Victoria por lo que militarmente esperaba y deseaba; también fue uno de los primeros gobernadores de Veracruz, como ya se dijo líneas arriba.

Lo que vendría después sería la revancha de los Conjurados de la Profesa. El federalismo sería derogado transitoriamente, mediante las siete leyes. Se crearía el Supremo Poder Conservador, cuyo modelo fue tomado del directorio francés. Y habría de crearse un cuarto poder adicionado al legislativo, ejecutivo y judicial.

En efecto, para 1837, la situación del país había cambiado. Mientras Santa Anna permanecía cautivo en los Estados Unidos, el Congreso se adjudicó facultades para derogar la constitución federalista de 1824, y sustituirla por ordenamientos de carácter centralista. Los estados fueron convertidos en departamentos sujetos a la autoridad del gobierno nacional y las legislaturas estatales pasaron a ser débiles consejos de cinco miembros a lo sumo. También se restaron facultades a los poderes Legislativo y al Ejecutivo y, por encima de ambos, se colocó el Supremo Poder Conservador facultado para arbitrar los conflictos entre los demás poderes y declarar en los momentos de crisis cual era la voluntad de la nación o... de los Conjurados de la Profesa.

Después de la Guerra de los Pasteles, la primera intervención francesa, se activó el papel de las logias anfrictiónicas de Nueva Orleans. Después de que fue expulsado de la vicepresidencia, Valentín Gómez Farías viajó hasta Nueva Orleans. Pendiente de los acontecimientos y ante el peligro de invasión francesa, las logias de Nueva Orleans aprobaron el proyecto de restablecer el federalismo.

De regreso a México, Gómez Farías se unió al patriota general José Urrea, quienes entraron en negociaciones con Santa Anna, para conferirle el mando de las fuerzas nacionales de Veracruz. El presidente Bustamante cedió, calculando que la derrota del caudillo era segura y el ridículo resultante acabaría para siempre con él.

El general José Antonio Mejía se desorbitó, estableciendo alianza con los franceses después de haberse apoderado de los puertos de Soto la Marina, Tampico y Tuxpan para derrocar a Bustamante. Fue entonces que Bustamante pidió licencia al cargo de presidente de la República, para encabezar el ejército que combatiría en Tampico. La solicitud fue aprobada y Santa Anna fue designado presidente provisional por el Supremo Poder Conservador.

Bustamante iba por San Luís Potosí cuando se enteró de que ya no necesitaba proseguir hasta Tampico, pues Mejía había sido derrotado y fusilado en las cercanías de Puebla. Santa Anna en camilla y con una fuerte columna de soldados llegaba a las cercanías de Puebla cuando fue informado de que Mejía en combate con la avanzada de la columna santanista había sido capturado y muerto. El caudillo, hábil político, regresó a Manga de Clavo para no ser él quien tuviera que devolver la Presidencia a su rival; por lo que nombró presidente sustituto al general Nicolás Bravo (1839), quien desempeñó el cargo nueve días, mientras Bustamante regresaba a la capital. Rivalés antes, Bravo sería después, por cortos periodos, presidente de México, con el favor de Santa Anna.

## 9. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843

Bravo disolvió al Congreso e instaló una junta de notables que redactaría el nuevo documento constitucional, Santa Anna regresó a la presidencia de la República el 5 de marzo de 1843. Se acercaban las

nuevas elecciones legislativas. El General Valentín Canalizo, a quien Santa Anna dejó el poder el 4 de octubre de 1843, promulgó el 14 de junio de ese mismo año, las bases orgánicas de la república mexicana, en su calidad de Presidente Provisional de la República Mexicana. Dichas bases se integran de 202 artículos. En estas bases se encuentra por vez primera otro poder, "el poder electoral"; el cual, sumado al Supremo Poder Conservador, lleva al hallazgo de que ya se han experimentado cinco poderes concretos. Tal situación se demuestra en el Anexo 1.

Lo anterior demuestra que, para efectos del ser histórico nacional, que aquí se trata de perfilar desde el ámbito jurídico, ya se han experimentado cinco poderes en nuestra historia constitucional.

El 6 de diciembre, la legislatura destituyó a Canalizo y confió la presidencia a Herrera. Santa Anna no pudo permanecer en Querétaro, por oposición de las autoridades civiles. Marchó hacia Puebla y tomó la ciudad el 2 de enero de 1845, pero al ver que los militares sin sueldo desertaban por legiones mientras que Herrera reunía un ejército de 8 mil hombres, decidió huir.

Entregado después al gobierno Herrera, Santa Anna estuvo detenido en la fortaleza de Perote hasta el 5 de junio de 1845, cuando lo pusieron a bordo de un barco que lo conduciría desterrado a La Habana.

El exilio de Santa Anna en Cuba duró, de junio de 1845 a agosto de 1846, lapso que el caudillo aprovechó para atender sus

gallos de pelea y apostar en los palenques, en cultivar la amistad con el gobernador de la isla (Cuba seguía siendo colonia española) y en sopesar las perspectivas cada vez más favorables para regresar a México.

A raíz de la expulsión de Santa Anna, se quiso colocar en la presidencia a un hombre honrado y juicioso; lo que se hizo en la figura el general José Joaquín de Herrera, un xalapeño hijo de español que había nacido en 1792; formó parte del ejército realista y combatió contra los insurgentes hacia 1820.

Entusiasmado después con el proyecto iturbidista, encabezó las fuerzas que arrebataron Orizaba a la autoridad virreinal y, entre otras cosas, le tocó negociar el paso de Santa Anna al ejército Trigarante. Lograda la independencia, se definió como federalista moderado y fue varias veces diputado y ministro de guerra, sin dar pie para que los exaltados se atrevieran jamás a calificarlo de oportunista o traidor.

## 10. LA INVASIÓN NORTEAMERICANA

Unas semanas antes de la separación de Santa Anna, en el Congreso de Washington se discutió y fue rechazada gracias a la oposición de influyentes personajes como John Quincy Adams y Abraham Lincoln, una propuesta para incorporar la República de Texas a Estados Unidos.

Enseguida ascendió a la presidencia de Estados Unidos James J. Polk; un suriano que, además de ser esclavista, tenía

relaciones muy estrechas con empresarios norteamericanos interesados en lucrar con los territorios arrebatados a México. Como sus rivales políticos no iban a permitirle declarar la guerra, Polk se limitó a mandar un ejército de 6 mil hombres, liderado por el general Zacarías Taylor, a que acampara en la margen izquierda del río Nueces, o sea, frente a Corpus Christie, que era el límite fijado por México a la frontera texana. También envió a México un ministro plenipotenciario autorizado para negociar las diferencias entre los dos países.

La gritería patriótica obligó a Herrera a ordenar al comandante militar de San Luis Potosí, general Mariano Paredes y Arrillaga, que se trasladara a Texas a enfrentar la emergencia. Paredes había participado en el cuartelazo de 1841 que llevó a Santa Anna a la presidencia y también en la agitación que determinó su caída en 1845.

A fines de abril de 1846 el general Mariano Arista cruzó el Río Bravo hacia el norte con unos miles de hombres encargados de hacer retroceder a Taylor. El 8 de mayo siguiente fue atacado y desbandado y como en la friega murieron algunos norteamericanos, el presidente Polk adquirió un poderoso argumento para acallar sus rivales políticos y así declaró la guerra contra México. Lo anterior constituía el pretexto para generar el intervencionismo y, por supuesto, la anexión de varios territorios de suelo patrio.

El presidente Mariano Paredes y Arrillaga (1846) no hizo nada por impedir

tales desastres y con esto sumió en el desprestigio a los individuos que los apoyaban. Fue depuesto el 28 de julio de 1846 por el comodín presidencial Nicolás Bravo, quien cinco días más tarde cedió el cargo al general Mariano Salas (1846). El gran caudillo regresó del exilio el 16 de agosto de 1846.

Las maniobras y las intrigas destinadas a despejar el camino para que Santa Anna volviese a México habían sido obra de las camarillas políticas que empezaban a adoptar el título de liberales y que, por pugnas internas, se habían dividido ya en dos poderosas facciones: la de los “moderados”, partidarios de la evolución más que de la revolución y que militaban en las logias anfictionicas, y la de los “puros”, afiliados al rito nacional mexicano, descendientes intelectuales de Lorenzo de Zavala para quienes la posibilidad de lograr que se estableciera en México “la verdadera libertad” justificaba hasta dejarse absorber por los norteamericanos. Olvidándose de la traición que Santa Anna les había hecho en 1833, los “puros” quisieron aprovecharse de él y le propusieron trabajar a favor de su regreso a la presidencia de la República, a cambio de que él tomarse el mando del ejército y dejara los asuntos civiles a cargo de Valentín Gómez Farías.

En febrero de 1846, un español apellidado Atocha había hablado con Polk en Washington y dijo ser representante de Santa Anna, comisionado para informar de su buena disposición para promover la venta de Estados Unidos de todos los territorios situados al norte de los ríos

Bravo y Colorado hasta el Pacífico por la suma de treinta millones de dólares. Atocha tenía cara de pícaro y solicitó un anticipo de quinientos mil dólares. Polk desconfió de él, sin embargo, envió a La Habana un funcionario que comunicó al desterrado la aquiescencia de Washington, para que recuperara la presidencia; como prueba de los buenos deseos presidenciales, le informó que ya se habían girado instrucciones al jefe de la escuadra naval que bloqueaba los puertos mexicanos a efecto de que no impidiera la entrada de Santa Anna a México.

A mediados de mayo, Taylor ocupó Matamoros y, el 24 de septiembre de 1846, se apoderó de Monterrey, entonces un pueblo de quince mil habitantes. En octubre de ese mismo año, se adueñó de Monclova y, en noviembre, de Saltillo. Las fuerzas mexicanas integradas por soldados famélicos no opusieron resistencia.

Santa Anna llegó a Veracruz a bordo del Arab, un vapor inglés, y planeaba decir que había burlado el bloqueo para internarse en México, pero la nave sufrió una avería cerca de su punto de destino y tuvo que ser remolcada por el St. Mary. Años después, afirmó Polk que al permitir el retorno del caudillo había pretendido debilitar a los mexicanos introduciendo en su seno nuevas fricciones partidistas.

Acompañando por el caudillo “puro” Valentín Gómez Farías y presentando al público un ejemplar de la Constitución de 1824, Santa Anna hizo su entrada triunfal a la Ciudad de México el 15 de septiembre de 1846.



El presidente en funciones, general Mariano Salas ocupó un lugar secundario en la ceremonia de recepción, como para no dejar dudas de que el que mandaba era el recién llegado. El plan con el que se entregaría casi la mitad del territorio nacional iba en marcha; por supuesto, esos planos los desconocía Valentín Gómez Farías. Hasta el momento no se ha encontrado evidencia de que el llamado Padre de la Reforma, haya estado enterado de los planes de Santa Anna, acordados con los Estados Unidos.

El presidente Polk admitió, tiempo después, que al permitir el retorno de Santa Anna, al poder en México, había pretendido introducir nuevas fricciones partidistas en la vida pública y política del México de aquella época. Santa Anna fue designado presidente de la República mediante el voto de la mayoría de las legislaturas de los Estados. Luego, Santa Anna habría de aprobar las reformas constitucionales que restablecieron el federalismo en México, dando fin a la etapa centralista que el propio Santa Anna había puesto en marcha.

Así, con el voto de Otero por el estado de Xalisco,<sup>5</sup> se restaura la Constitución de 1824, mediante el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, con la cual se derogan las Siete Leyes centralistas, en atención al Plan de Tacubaya. Este acto habría de restablecer el federalismo, como ya se dijo.

<sup>5</sup>De esta forma se escribía el nombre de esa entidad federativa, con "X".

## II. VUELTA AL FEDERALISMO, LAS SUBSECUENTES CONSTITUCIONES

El acta constitutiva y de reformas sancionada por el congreso extraordinario constituyente de los Estados Unidos Mexicanos del 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo. Dicha acta consta de 30 artículos y propugna la vuelta al federalismo. Aquí se destaca la enorme habilidad política de Santa Anna, ya centralista, ya federalista, y la baja habilidad de los liberales por no encontrar otro caudillo. ¿Formará esta conducta parte del ser histórico nacional?

Con la vuelta al federalismo, surgieron diversas protestas de los grupos conservadores. El zacatecano Francisco García trató de formar una liga de estados norteños y aprovechar la presencia de los invasores norteamericanos para derrocar al gobierno.

En tanto, Santa Anna había solicitado licencia al cargo de presidente de la República dejando a cargo del gobierno al vicepresidente Valentín Gómez Farías, para encargarse de la defensa de la nación ante la invasión norteamericana. Varios gobernadores estatales se negaron a proporcionar tropas y ayuda a Santa Anna, pretextando que las necesitaban para la defensa de sus entidades, solo siete estados, entre los que destacaron Xalisco y Guanajuato, se avinieron a colaborar en la defensa de la nación.

En ese ámbito, las fuerzas centrífugas de la clase social llamada los Conjurados de la Profesa maniobraban y conspiraban

estupefactas ante los cambios. En medio del trastorno político, se recibió la noticia de que navegaba hacia Veracruz otra fuerza invasora norteamericana. Gómez Farías, el vicepresidente, quiso aprovechar la oportunidad para deshacerse de sus rivales moderados, los cuales habían formado un cuerpo de guardias nacionales capitalinos al que la gente llamaba “los polkos” y les ordenó marchar a Veracruz mientras los “puros” permanecían en el Distrito Federal.

Los “polkos” interpretaron la orden como una vil maniobra de los rivales y se negaron a marchar. Durante veintitrés días consecutivos, “los polkos” y los soldados al mando directo de Gómez Farías se enfrascaron en tiroteos que paralizaron las actividades relacionadas con la defensa frente a la invasión. Así, los invasores atacaron Chapultepec. El castillo no era el que existe hoy, producto de los trabajos de remodelación dirigidos por arquitectos italianos y ordenados por Maximiliano de Habsburgo, sino una pesada construcción española en donde funcionó una fábrica de pólvora.

Después de ello, vinieron los lesivos Tratados de Guadalupe-Hidalgo, el federalismo resurgido, debilitado por la historia o la historia debilitada por un federalismo que, como se dijo en el proemio, aún no termina de consolidarse. Habría de imponerse en las siguientes constituciones, entre ellas, la que actualmente rige a México: la Constitución Federal de 1917. Las tareas pendientes son muchas, ante un federalismo que,

en puridad, aún no termina de nacer en nuestro país.

Lo que sí quedó debidamente demostrado fue el hecho de que un sistema centralista no puede funcionar en el Estado democrático actual, ya que, tal y como se reseñó, cuando en la época de Santa Anna el poder estatal se concentró en un solo ente gubernamental, fue cuando se perdió más de la mitad del territorio; en cambio, cuando se originó el federalismo (independientemente de si se creó correctamente), se anexaron al país estados del sur —tales como la Gran República de Yucatán y Chiapas—.

## 12. SISTEMA ELECTORAL ACTUAL Y SU RELACIÓN CON EL FEDERALISMO

Se ha visto, *grosso modo*, el transitar al federalismo, aún en proceso de construcción en nuestro país. De ahí la importancia de replantearlo desde sus orígenes para corregir las múltiples entropías que, en materia electoral, aún se presentan.

Así, las últimas cuatro décadas, han acaecido múltiples reformas electorales, siendo las más relevantes la de 1977, la cual se considera propiamente la reforma política de gran calado que trató de resolver las insuficiencias políticas que se habían agudizado para el viejo régimen político a partir de 1968. Dichas reformas, aprobadas durante el régimen de José López Portillo, legalizaron el partido comunista y permitieron salir de la cárcel a los presos políticos. Además, se permitió el acceso al Congreso de plurinominales.

Esta etapa se toma como el inicio formal del largo proceso de transición a la democracia que aún no termina, pues se encuentran instalados en la alternancia política. Puede decirse que las reformas estructurales de 1963, 1973 al sistema electoral, que precedieron a la de 1977 fueron insuficientes para que el sistema jurídico-político pudiera responder a la demanda social agregada.

La segunda gran reforma electoral fue la de 1996, que da autonomía constitucional al entonces Instituto Federal Electoral y la de 2014, que centraliza la organización de las elecciones en una autoridad electoral, el Instituto Nacional Electoral.

Se puede decir, propiamente, que en los últimos 54 años se han verificado 13 reformas electorales, de amplio alcance algunas, que implicaron algunas reformas constitucionales y otras solamente legales: 1963, 1973, 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2002, 2003, 2005, 2007 y 2014.

La reforma de 1993, por ejemplo, reguló el gasto de campaña, la de 1994 fomentó la cobertura imparcial de las campañas, la de 2002 estableció la cuota de género que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hizo efectiva; la reforma de 2003 elevó los requisitos para la formación de partidos políticos en México, alterando levemente la fórmula Hare segmentada, estableciendo del 1.5 al 3 por ciento el número de afiliados para poder efectuar los trámites de registro. La reforma de 2005 reguló el voto de los mexicanos en el

extranjero. La de 2007 impulsó la equidad de género.

Debe reconocerse que un buen sistema electoral beneficia a un país, pues al sistema político lo dota de legitimidad democrática y deontológica, pues se permite al acceso al poder mediante reglas claramente pactadas entre todos los actores políticos y la sociedad misma.

Esto es, si bien es cierto que el gasto público de un proceso electoral es elevado (desde el financiamiento de los partidos políticos, el mantenimiento de las autoridades electorales, hasta la compra del material electoral a usarse el día de la jornada), también lo es que se debe de considerar que, toda elección es barata mientras el resultado no se tenga que resolver por medio de las balas.

Así, un sistema electoral que se precie de serlo, debe reunir, entre otras, las siguientes características: debe ser universal, es decir, que las reglas apliquen en todo el sistema político y todos los mexicanos; desde el municipio, el distrito, la entidad y el país. Un buen sistema debe ser estable, es decir, que sus reglas pactadas permanezcan por largo tiempo porque son efectivas y buenas, dado que son percibidas como justas.

También debe ser predecible, dado que los que participan en el juego democrático saben las consecuencias de sus actos, buenos o malos, siendo válidas en este punto las reflexiones de (Dworkin, 2016). Un buen sistema electoral también debe ser simple, es decir, que se haga mucho

con poco, que el sistema y sus normas sean entendidos por todos, que sean claras y de fácil aplicación. El sistema finalmente debe ser fuerte o potente, esto es, que tenga la capacidad suficiente para prevenir los conflictos electorales e inclusive resolverlos con la conformidad de todas las partes involucradas.

El sistema electoral mexicano está en plena construcción, hasta que el sistema jurídico político arribe a la consolidación del largo proceso de transición democrática con un modelo económico y social y una agenda política pactada para los próximos 15 años, como lo sostiene Lara (2021), cuando por primera vez en México se plantea la potencialización del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para convertirlo en un Poder Federal Electoral, junto a un Poder Popular Federal —lo que generaría de nueva cuenta cinco poderes en México—.

Quedan muchas tareas pendientes. Se propone que se revisen con mucha seriedad y responsabilidad las normas para mejorar la función electoral, las candidaturas independientes, hacerlas más viables y con menos requisitos. Por el momento, se perfila la siguiente agenda en materia de federalismo electoral:

1. Fortalecimiento de los tribunales locales, con un diseño que tome en cuenta las propias particularidades culturales de cada región.
2. Una revisión de la norma para:
  - a) La disminución de requisitos para las candidaturas independientes.
  - b) Diseñar un nuevo sistema de nulidades que permita la entronización de los

principios constitucionales como parte de la normalidad democrática.

- c) Mejorar la cobertura informativa de la oposición.
- d) Revisar los topes de campaña.
- e) Que se mejore la fiscalización a los partidos políticos y a sus candidatos.
- f) Dotar de nuevas funciones a los organismos electorales locales, desconcentrando en vez de concentrar.
- g) Ampliar los plazos para resolver los medios de impugnación cuando menos a 8 días.
- h) Implementar una base orgánica entre la suplencia de la queja deficiente.
- i) Mejorar la comunicación intraprocesal mediante el uso de nuevas tecnologías de la información.
- j) Implementar mecanismos que permitan garantizar el efectivo cumplimiento de las sentencias.
- k) Implementar programas de coordinación interinstitucional con el Instituto Electoral local en los procedimientos administrativos sancionadores.
- l) Combatir y erradicar la violencia política de género.
- m) Homologar, con la legislación nacional, los requisitos para la integración de la casilla única.
- n) Contar con una reglamentación homogénea que regule las elecciones de las autoridades auxiliares de los ayuntamientos.
- o) Continuar progresivamente implementando en las regiones las elecciones mediante voto electrónico.
- p) Rediseñar el papel de los OPLES, fomentando la colaboración institucional o el federalismo cooperativo con el Instituto Nacional Electoral.

### 13 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### ANEXO I

Aguirre E. (1824). *Victoria*. Editorial Booket.

Barragán, J. (2007). *El federalismo mexicano*. UNAM.

Benson, L. (1992). *The Provincial Deputation in Mexico: Harbinger of Provincial Autonomy, Independence and Federalism*. University of Texas Press.

Clavero (2012). *El orden de los poderes*. Trotta.

Dorkwin, R. (2016). *Justicia para erizos*. Fondo de Cultura Económica.

Lara, L. (2021). *Hacia un nuevo equilibrio de poderes en México a partir del moderno enfoque del derecho constitucional*. Universidad de Xalapa.

Supremo Gobierno Provisional (1843). *Bases orgánicas de la República Mexicana*

Reyes, J. (2000). *El liberalismo en México*. Fondo de Cultura Económica.

Valadés, D. (2007). *La parlamentarización de los sistemas federales*. UNAM.

Como se señala en el acápite 9, se presenta este anexo único con la intención de generar un aporte y una reflexión sobre la importancia histórica, y como fuente del derecho, en alusión a las bases orgánicas de 1843 durante el gobierno itinerante de Valentín Canalizo, cercano al general Antonio López de Santa Anna y en el que demuestran que en México ya existió un poder electoral que prevaleció en el país.

#### BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Acordadas por la honorable junta legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 15 de junio del año de 1843, y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo.

[...]

#### VIII PODER ELECTORAL

Artículo 147. Todas las poblaciones de la República se dividirán en secciones de quinientos habitantes, para la celebración de las juntas primarias. Los ciudadanos votarán, por medio de boletas, un elector por cada quinientos habitantes. En las poblaciones que no lleguen a este número se celebrarán sin embargo juntas primarias, y se nombrará en ellas un elector.

Artículo 148. Los electores primarios nombrarán a los secundarios que

han de formar el colegio electoral del Departamento, sirviendo de base el nombrar un elector secundario por cada veinte de los primarios que deben componer la junta.

Artículo 149. El colegio electoral nombrado conforme al artículo anterior, hará la elección de diputados al Congreso, y de vocales de la respectiva Asamblea departamental.

Artículo 150. Para ser elector primario o secundario, se necesita ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, vecino del partido donde se le elija, y no ejercer en él jurisdicción contenciosa. Los electores primarios deberán ser residentes en la sección en que sean nombrados, y los secundarios en el partido: éstos además deberán tener una renta anual de quinientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo honesto. Los Congresos constitucionales podrán arreglar, según las circunstancias de los Departamentos, la renta que en cada uno haya de requerirse para ser elector secundario.

Artículo 151. Las autoridades políticas harán celebrar las elecciones en el día designado por la ley.

Artículo 152. Los individuos pertenecientes a la milicia votarán en la sección de su cuartel, y no se presentarán armados ni formando cuerpo.

Artículo 153. Las juntas electorales calificarán la validez de la elección anterior,

y si los individuos en quienes haya recaído tienen los requisitos que exige la ley.

Artículo 154. En caso de empate decidirá la suerte.

Artículo 155. Cada seis años se renovará el censo de la población de los Departamentos, y por él se computará el número de sus representantes.

Artículo 156. Las elecciones primarias se verificarán cada dos años el segundo domingo de agosto; las secundarias el primer domingo de septiembre, y las de los colegios electorales para nombrar diputados al Congreso y vocales de las asambleas departamentales, el primer domingo de octubre y lunes siguiente.

Artículo 157. Las asambleas departamentales calificarán si los vocales nombrados tienen los requisitos que se exigen para serlo. Cualquiera otra calificación sobre validez de estas elecciones quedará comprendida en la que haga la Cámara de diputados según el artículo 68, sin perjuicio de que los electos entren desde luego a funcionar. Las actuales juntas departamentales harán por esta vez la calificación sobre si los individuos que han de sucederles tienen los requisitos que exige la ley.

Artículo 158. El 1º de noviembre del año anterior a la renovación del presidente de la República, cada asamblea departamental, por mayoría de votos, y en caso de empate conforme dispone el artículo 154, sufragará para presidente

por una persona que reúna las calidades requeridas para ejercer esta magistratura.

Artículo 159. El acta de esta elección se remitirá por duplicado y en pliego certificado a la Cámara de diputados, y en su receso a la diputación permanente.

Artículo 160. El día 2 de enero del año en que debe renovarse el presidente, se reunirán las dos cámaras y abrirán los pliegos, regularán los votos, calificarán las elecciones conforme a los artículos 164 y 168, y declararán presidente al que haya reunido mayoría absoluta de sufragios.

Artículo 161. Si no hubiere mayoría absoluta, las cámaras elegirán presidente de entre los dos que tuvieren mayor número de votos. Si hubiere más de dos que excedan en votos, pero en número igual a los demás, el presidente será elegido entre estos.

Artículo 162. Si no hubiere mayoría respectiva, y entre los que reúnan menos votos hubiere dos o más que tengan igual número, pero mayor que el resto, las cámaras para hacer la elección de presidente, elegirán entre estos últimos uno que compita con el primero. Todos estos actos se ejecutarán en una sola sesión.

Artículo 163. Las votaciones de que hablan los artículos anteriores se harán por mayoría absoluta de votos; en caso de empate se repetirá la votación, y si volviere a resultar, decidirá la suerte.

Artículo 164. Los actos especificados para la elección de presidente serán

nulos ejecutándose en otros días que los señalados, a no ser que la sesión haya sido continua y no se haya podido acabar en el día. Solo en el caso de que algún trastorno social imposibilite, o la reunión del Congreso, o la de la mayor parte de las asambleas departamentales, el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de cada cámara, designará otros días, valiendo este acuerdo extraordinariamente y por aquella sola vez.

Artículo 165. El presidente terminará en sus funciones el 1º de febrero del año de su renovación, y en el mismo día tomará posesión el nuevamente nombrado, o en defecto de éste el que haya de sustituirlo, conforme a estas bases.

Artículo 166. Las vacantes que hubiere en la Suprema Corte de Justicia se cubrirán por elección de las asambleas departamentales, haciéndose la computación por las cámaras en la forma prescrita para la elección de presidente.

Artículo 167. Las elecciones de senadores correspondientes al tercio que debe renovarse cada dos años se verificarán por las asambleas departamentales, Cámara de diputados, presidente de la República y Suprema Corte de Justicia, el 1º de octubre del año anterior a la renovación. La elección y computación que debe hacer el Senado con arreglo a los artículos 37 y 35, se harán el 1 de diciembre siguiente. Los nuevos senadores y diputados entrarán en posesión de su cargo el 1º de enero inmediato.

Artículo 168. Ninguna elección podrá considerarse nula, sino por alguno de los motivos siguientes: 1.- Falta de calidades constitucionales en el electo. 2.- Intervención o violencia de la fuerza armada en las elecciones. 3.- Falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho de votar en las elecciones que no sean primarias. 4.- Error o fraude en la computación de los votos.

Artículo 169. El nombramiento de Consejero prefiere al de diputado y senador: el de senador al de diputado: el de senador electo por las asambleas departamentales al postulado por las primeras autoridades; y el de diputado por vecindad al que lo fuere por nacimiento.

Artículo 170. Los gobernadores de los Departamentos serán nombrados en todo el mes de marzo del año en que deben renovarse, y tomarán posesión el 15 de mayo siguiente.

Artículo 171. Los decretos que expidan el Congreso y el Senado en ejercicio de sus funciones electorales, conforme a estas bases, no están sujetos a observaciones del gobierno.

Artículo 172. El Senado señalará los días en que deben hacerse las elecciones para llenar las vacantes de presidente de la República, senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Artículo 173. Las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y vocales de las Asambleas departamentales, se harán en el año

presente en los días designados en estas bases. El primer Congreso abrirá sus sesiones el 1º de enero inmediato. El Consejo de Gobierno comenzará sus funciones el mismo día, nombrándose al efecto por el presidente provisional de la República: el presidente constitucional entrará a funcionar el 1º de febrero siguiente; y en los diez días primeros del propio mes se hará la propuesta para gobernadores de los Departamentos. Las nuevas asambleas departamentales comenzarán el 1 de enero inmediato. Para facilitar las elecciones primarias y secundarias en la primera vez, se observará lo que acerca de ellas está dispuesto en la ley de 30 de noviembre de 1836, en lo que no se oponga a estas bases.

Artículo 174. Si en cualquiera de los Departamentos dejaren de celebrarse las elecciones primarias, secundarias o de Departamento en los días designados en estas bases, el Congreso, y en su receso la diputación permanente, señalará el día en que deban hacerse, y por esta vez el gobierno. (Supremo Gobierno Provisional, 1843).

[...]