

# CAPÍTULO CUARTO

## **LAS LEYES DE LA DEMOCRACIA**

## LA REALIZACIÓN DE UN ANHELO NO ALCANZADO

Las elecciones en Oaxaca han sido meticulosamente reguladas a través de la legislación correspondiente. Entre los primeros ordenamientos relevantes se encuentran los decretos del 6 de agosto de 1828, del 30 de julio de 1830 y del 28 de julio de 1832, donde se fijan las fechas y los procesos bajo los cuales se efectuarían las primeras elecciones oaxaqueñas. En el decreto de 1828 por ejemplo, ya se prohíbe a los electores el presentarse portando “armas de cualquier clase que sean” y confía al “presidente de las elecciones” vigilar y salvaguardar el orden de los procesos electorales.<sup>209</sup> También desde 1828, votar fraudulentamente era considerado como una falta administrativa, sancionada con multas, así como votar “en parroquia ajena” o votar dos veces. Posteriormente, un decreto del 3 de julio de 1830, determinó que el registro de ciudadanos, previsto en el artículo 23 de la Constitución de 1825, debería ser permanente.<sup>210</sup> El referido decreto del 30 de julio de 1830 previó la impresión de boletas por primera vez para las elecciones, sin embargo, el decreto del 28 de julio de 1832 rectificó que dichas boletas sólo serían para la celebración de las elecciones en la capital del estado y en los pueblos que a juicio del gobernador fuese necesario, pues el tamaño del electorado quizá no justificaba en esa época la impresión de boletas.<sup>211</sup>

Durante el siglo XIX, las leyes electorales eran abundantes y prácticamente se expedían de manera ad hoc para cada elección.<sup>212</sup> En cada proceso electoral se fijaban la fecha de elección y los distritos o círculos electorales en que se dividiría el territorio del estado. En las épocas de crisis, como durante las intervenciones extranjeras, se requería por las leyes electorales una rehabilitación individual de aquellas personas que hubiesen colaborado con el enemigo o hubiese sospecha de su conducta cívica hacia la Patria y el Estado, tal como

---

<sup>209</sup> En el artículo 4º de dicho decreto se lee “Cualquiera podrá objetar tachas legales a votantes y votados; pero si uno o muchos individuos intentaren interrumpir el acto de las elecciones con gritos alarmantes u otros desórdenes, el presidente les hará poner en la cárcel o segura custodia, para que sean juzgados y castigados con arreglo a las leyes; y además incurrirán en la pena de doscientos pesos de multa o seis meses de prisión”. *Colección de leyes, decretos y circulares del Estado de Oaxaca*, Tomo I, Imprenta del Estado, p. 338.

<sup>210</sup> *Colección de leyes, decretos y circulares del Estado de Oaxaca*. Tomo I. Años 1823-1851. Imprenta del Estado. p. 347.

<sup>211</sup> *Ídem*, p. 374.

<sup>212</sup> Una vez promulgadas las leyes, algunas prescribieron que deberían ser “recordadas” durante cada elección. Cfr. Artículo 25 de la ley de 1830.

lo estableció la ley electoral del 10 de septiembre de 1867. En ocasiones, los movimientos revolucionarios triunfantes propiciaron la “cesación de autoridades constitucionales”, teniendo que convocar a elecciones extraordinarias. En ellas, se variaba el procedimiento electoral con gran flexibilidad. En 1911, se expidió un decreto por el presidente de la República, mediante el cual se declararon legítimamente constituidos los cuerpos municipales establecidos por los jefes revolucionarios.<sup>213</sup>

Sabido es que durante el siglo XIX las elecciones eran indirectas, pero Oaxaca presenta una excepción a este proceso electoral, pues desde la Ley Orgánica Electoral de 1857, el estado comenzó a expandir el sufragio directo hacia la selección de diversos funcionarios. Es de llamar la atención, por ejemplo, el decreto reformativo de la primera Constitución del estado, correspondiente al 10 de enero de 1825 que determinó que el procedimiento de elección del gobernador del estado, fuese a través de una terna formulada por la Cámara de Diputados y la elección por el Senado de Oaxaca, lo cual es sinónimo prácticamente de un parlamentarismo que no se encuentra en los demás estados de la Unión.<sup>214</sup> Como se aprecia, el sistema presidencial federal permitió que hubiese expresiones de semiparlamentarismo como el existente en Oaxaca.

Durante la Revolución Mexicana, los municipios de Oaxaca que habían sido ocupados por las fuerzas revolucionarias de Francisco I. Madero cesaron en sus funciones a las autoridades municipales del antiguo régimen y nombraron a nuevas autoridades que al triunfar la Revolución fueron reconocidas como legítimas por el gobernador interino del estado, Heliodoro Díaz Quintas, a través del decreto expedido el 12 de julio de 1911.<sup>215</sup>

En la actualidad, todavía es la legislatura del estado la que mediante decreto autoriza al Instituto Estatal Electoral para que éste convoque al pueblo oaxaqueño a participar en las elecciones populares. Lo cual confirma el principio de legalidad a los procesos electorales.<sup>216</sup>

<sup>213</sup> AGH. Correspondencia. Decreto expedido por el Primer Magistrado declarando legítimamente constituidos los cuerpos municipales establecidos por los jefes revolucionarios. Centro, 1911, Legajo 99, Expediente 10.

<sup>214</sup> El artículo 125 de la Constitución fue reformado en los siguientes términos “Cada tres años, el día 15 de enero, la cámara de diputados elegirá en escrutinio secreto y la pluralidad absoluta de votos, tres personas que escribirá en una lista y la remitirá al senado para que haga entre ellas precisamente la elección de gobernador”.

<sup>215</sup> El artículo 1º del decreto mencionaba “Se declaran legítimamente constituidos los cuerpos municipales, funcionarios y empleados locales establecidos hasta ahora por los jefes revolucionarios, en los distritos ocupados por los mismos, siempre que estos nombramientos los hayan hecho consultando la voluntad popular y mediante el acta o determinación correspondiente”. AGH, Fondo Gobernación, Legajo 99, Expediente 10.

<sup>216</sup> Por ejemplo, Cfr. Decreto número 214, publicado en el *Periódico Oficial* de fecha 5 de enero de 1998. Quizá en el futuro este formalismo desaparezca en bien de la autonomía de la autoridad electoral.

Por otra parte, el derecho electoral desarrolló en Oaxaca medios de impugnación a partir de la famosa ley electoral estatal del 6 de noviembre de 1857, que tenían como instancias decisorias a los tristemente célebres jefes políticos y, en última instancia, al gobernador del estado, quien a través del secretario de gobierno sustanciaba las quejas e impugnaciones electorales; todas ellas con una presumible parcialidad. No obstante, la fuerza de las impugnaciones comenzó a producir resultados benéficos en bien de la justicia de los procesos electorales, sentando los principios que regirían el procedimiento contencioso electoral, como se aprecia en la circular número 24 del 7 de diciembre de 1885, que llegó a prescribir:

A más de lo expuesto, se hace necesario llamar la atención de Ud. sobre que no debe darse a los procedimientos la misma latitud que tienen los de un juicio ordinario seguido ante la autoridad judicial, siendo del todo impropio que, interpuesta la queja, se haga saber a las personas cuya elección se objeta, se señale un término extenso de prueba y se admitan todas las que el derecho común establece.<sup>217</sup>

Otra circular expedida el 8 de junio de 1886, la número 18, mostraba los deseos formales de conducir elecciones limpias que, como veremos, no fueron siempre una realidad:

No sólo recordar a Ud. lo expuesto, es el objeto de la presente, sino recomendarle además, por acuerdo del referido Magistrado, vele en el territorio de su demarcación por la libertad del sufragio, a fin de que el resultado de las elecciones que tienen que practicarse, no sea otro sino el de la voluntad popular, con lo que sin duda ganará mucho la Representación Nacional, toda vez que el buen sentido del pueblo le inclina siempre a favor de ciudadanos dignos, ilustrados y patriotas.<sup>218</sup>

Las elecciones siempre representaron un ideal democrático que los oaxaqueños han apreciado en gran medida. Un editorial en el Periódico Oficial del

<sup>217</sup> *Colección de leyes, decretos y circulares del Estado de Oaxaca*, Tomo XII, Años 1884-1885, p. 269.

<sup>218</sup> Esta circular fue expedida por el gobernador del Estado y dirigida a los jefes políticos. *Colección de leyes, decretos y circulares del Estado de Oaxaca*, Tomo XIII, Años 1886-1887, p. 33.

Gobierno del Estado, La Victoria, se refiere en los siguientes términos a las elecciones próximas a verificarse en 1878:

De los comicios depende la felicidad o desgracia de la Patria (...) Afortunadamente ese derecho (el sufragio) va a ejercerlo bajo los auspicios de una verdadera paz y sin coacción que antes se ejercía de parte de los mandatarios, que sólo por serlo, se creían autorizados para violar con sacrilega mano las ánforas donde los ciudadanos depositaban sus votos, o para imponerles que votasen a tal o cual persona. El sufragio es libre, y por lo tanto libres los ciudadanos para elegir. El gobierno del Estado profesa estos principios y está resuelto a vigilar para que se respeten también, para que no se abuse de ellos”.<sup>219</sup>

Sin embargo, durante el Porfiriato, la perturbación e intervención del sufragio libre en el estado y en el país fueron cosas comunes y los operadores fueron los jefes políticos que funcionaban en los círculos electorales. En ocasiones, la elección era una formalidad a la decisión del dictador, como en el caso del General Luis Mier y Terán, quien después de haber hundido al estado de Veracruz hacia 1879 en la más profunda represión, con los sucesos de la noche del 25 de junio de ese año, llegó a ser impulsado por Díaz como gobernador del estado de Oaxaca en 1884, siendo el único candidato en todos los distritos, y recibiendo, gracias a la labor de “convencimiento” de los jefes políticos, los 138,266 votos de los electores.<sup>220</sup>

Las circulares proliferaron durante el porfiriato, como complemento de las leyes, donde se instruía a las autoridades cómo conducir las elecciones en el estado. La sutileza del mensaje es tan grande que apenas es perceptible la verdadera instrucción que las autoridades superiores les mandaban a las inferiores; compúlese e intérpretese el siguiente acuerdo del 12 de noviembre de 1907.

Diríjase circular a todos los jefes políticos de los distritos del Estado, recomendándoles (...) que cuiden también de que en aquellos actos (elecciones) los ciudadanos gocen de las franquicias que las leyes les conceden y de la más amplia libertad en el ejercicio del derecho de sufragar, *procurando*

<sup>219</sup> “Elecciones”, en periódico *La Victoria*, 11 de junio de 1878, Tomo III, Número 47, *Gacetilla*.

<sup>220</sup> *La Victoria. Periódico Oficial*, noviembre 22 de 1884, tomo IV, número 93.

*hacerles comprender la conveniencia de que las personas en quienes recaiga la elección, reúnan las condiciones que exige la ley electoral citada, para evitar en lo posible las reclamaciones por nulidad que la falta de aquellos requisitos origina, y sin perder de vista que del mejor acierto en el nombramiento de sus mandatarios depende en gran parte la tranquilidad y progreso de los pueblos; y recomiéndeseles, por último, la conservación del orden público, la oportunidad legal para hacer la computación de votos y el cumplimiento exacto de la obligación de remitir la noticia que previene la circular número 48 del 21 de diciembre de 1903.*<sup>221</sup>

A pesar de lo ruinoso del sistema electoral porfirista, las convocatorias llenas de retórica siempre fueron impulsoras de un espíritu democrático que no correspondía con la realidad. En este aspecto, el porfiriato no es el único periodo en que se burla la intención del votante. Durante la Revolución, con el Plan de Agua Prieta, los grupos obregonistas trataron de eliminar a los elementos carrancistas del estado y para ello convocaron a elecciones en febrero de 1920, cuando un grupo de seguidores de ese plan revolucionario expresó al pueblo oaxaqueño lo siguiente:

(Invitación al pueblo) para unificar la opinión de los habitantes del Estado, a efecto de que en las próximas elecciones de Poderes Locales sea una realidad la emisión del voto a favor de la persona que, según el sentir general, fuere la más apropiada y capaz para regir como gobernador, los destinos del propio Estado, y para sacar adelante, por cada distrito electoral y en calidad de diputados, a quien sea del agrado de los habitantes de la región respectiva, con tal que reúna las condiciones de honradez y aptitud que son necesarias para que intervenga en la ardua resolución de los graves problemas con que ha de enfrentarse el Congreso, que tendrá la calidad de Constituyente.<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> Énfasis agregado. Circular que recomienda a los jefes políticos cuiden de que los Ciudadanos gocen de entera libertad en el ejercicio de sufragio en las próximas elecciones municipales. AGH. Decretos y Circulares, Centro, Legajo 35, expediente 10, 1907.

<sup>222</sup> Francisco José Ruiz Cervantes [compilador]. *Manifiestos, planes y documentos políticos del Oaxaca revolucionario (1910-1920)*, Casa de la Cultura Oaxaqueña, Colección Agua Quemada, noviembre de 1987, p. 85.

## EL MARCO LEGAL DE LA DEMOCRACIA OAXAQUEÑA

El derecho a votar fue escrupulosamente cuidado y controlado desde el inicio. A pesar de no existir en el siglo XIX un padrón electoral como tal, (el cual se elaboraba para cada elección, por duplicado para evitar fraudes), los ciudadanos tenían que portar una boleta como prueba de su ciudadanía que se distribuía por la autoridad municipal desde la ley del 30 de julio de 1830. La boleta era individual y particular para cada elección. Desde esta ley, las demás leyes electorales dieron “acción popular” a cualquier ciudadano que de manera comedida y respetuosa, según rezaba la frase, pudiera reclamar cualquier contravención, infracción o fraude a las disposiciones legales y constitucionales en materia electoral.

El catálogo de infracciones y fraudes resulta el mismo que puede contemplarse hoy en día: votación duplicada, alteración de la votación, “seducción” al votante mediante cohecho o soborno, portación de armas,<sup>223</sup> ebriedad e insultos a los miembros de la mesa.

Todas las leyes electorales del estado imprimieron y depositaron en el Congreso la potestad de convocar, regular y dirimir los conflictos suscitados en las elecciones. El gobierno ejecutaba y participaba en la organización y solución de conflictos, pero los Congresos se reservaron la última palabra.

Desde un principio, la representación política y las elecciones se rigieron por el principio de la proporcionalidad poblacional: a mayor número de habitantes debería haber mayor número de autoridades electas. Lo anterior se corrobora desde el decreto del 25 de enero de 1825, el cual diferenció el número de autoridades edilicias entre los ayuntamientos y las repúblicas; de esta manera, las comunidades menores a tres mil habitantes, o sea las repúblicas, que en su mayoría estaban integradas por población indígena, tendrían posibilidad de elegir menos autoridades entre alcaldes y regidores, en tanto que los ayuntamientos, por definición, contarían con una población mayor a tres mil habitantes.

La clásica Ley Orgánica Electoral del Estado, de 6 de noviembre de 1857, representó una primera codificación de la regulación electoral expedida durante la primera mitad del siglo XIX. Con 104 artículos reinó prácticamente

---

<sup>223</sup> En esta infracción, la sola presunción o indicio permitía la ley el registro y cateo de los individuos bajo sospecha, según el artículo 21 de la ley de 1830.

durante la segunda mitad de dicho siglo, inmutable hasta la reforma del 11 de noviembre de 1903 promulgada por Emilio Pimentel a través del decreto número 8 de esa fecha. La población escogida para la elección de cada diputado local fue de cuarenta mil habitantes. La elección indirecta la organizó con secciones municipales, ya sin la existencia de repúblicas, de quinientos habitantes. El derecho a votar se otorgó a todo ciudadano con 21 años, si era soltero, y 18 si estaba casado.<sup>224</sup> Se exigía igualmente “un capital que les proporcione un modo decoroso de vivir”.<sup>225</sup>

La referida reforma de 1903 a la ley electoral modificó algunos aspectos de la ley de 1857. En el procedimiento contencioso, esta reforma implicó mayor rigidez pues exigió que las quejas debieran ser por escrito (artículo 22), que las pruebas debieran rendirse en ocho días (artículo 98, fracción II) y que los escritos enviados por correo debían ser certificados (artículo 98, fracción V). De la misma manera, la reforma pretendió ser una respuesta al crecimiento poblacional del estado y su repercusión en la representación política. Por ello, el artículo 4º reformado de la ley, propuso que las secciones municipales se integrasen con mil habitantes o fracciones de quinientos o más;<sup>226</sup> sin embargo, la comisión que propuso la reforma propuso una avanzada idea

Mas como hay pueblos cuyo censo no llega a mil habitantes, pero ni aun a quinientos, y la experiencia ha demostrado lo infructuoso que es querer obligar a los individuos de una vecindad a que voten en otra diversa, lo que también es peligroso por las inveteradas rencillas que sostienen los pueblos indios sus convecinos, y por otra parte, no sería justo privar a esas pequeñas agrupaciones del derecho de votar que la Constitución les otorga, opinamos porque se conceda a toda municipalidad, por el hecho de serlo, y sea

---

<sup>224</sup> La ciudadanía a los 18 años para las elecciones federales se aprobó mediante reforma al artículo 34 constitucional publicada el 22 de diciembre de 1969, mientras que en Oaxaca se hizo para las elecciones locales mediante decreto número 251 del 17 de julio de 1971, promulgada por el entonces gobernador Fernando Gómez Sandoval en la reforma al artículo 37 de la Ley Electoral del Estado.

<sup>225</sup> Este requisito para ejercer el derecho a votar fue reiterado en las siguientes leyes electorales, por lo que se impidió el ejercicio de tal derecho a los que hubiesen hecho quiebra fraudulenta, a los vagos y tahúres de profesión.

<sup>226</sup> Esta preocupación por la proporcionalidad poblacional de la representación política, quedó plasmada en la reforma constitucional del 18 de diciembre de 1905 que modificó la base poblacional de representación de 40,000 habitantes a 60,000 habitantes, o fracciones que pasasen de 20,000. Por ello, la XXIV Legislatura del estado se redujo a 16 diputados. Al año siguiente, el 31 de diciembre de 1906, mediante decreto número 23, se suprimió el distrito electoral de Ixtlahuaca y se le sustituyó por el de Putla. AGH. Elecciones. Se divide el estado en 16 círculos electorales para la elección de diputados al Congreso, Centro, 1907, Legajo 50, Expediente 19.



cual fuese el total de individuos que la compongan, el derecho de nombrar ella sola un elector; y por lo que respecta a las fracciones menores de quinientos habitantes que resulten en los municipios grandes, opinamos también porque se distribuyan entre las secciones de la misma municipalidad, por el inconveniente expresado que existe al exigir a los ciudadanos que voten fuera del lugar de su residencia habitual. No pasó inadvertido para la comisión el defecto que resulta por la desigualdad con que se repartiría el sufragio, puesto que unos electores representarían grupos de mil habitantes y otros de cien o doscientos solamente; pero este mal, aunque muy grave, lo estimó menor que el que se trata de evitar.<sup>227</sup>

Otro aspecto de importancia que trajo consigo la reforma de 1903 fue la supresión de penas que originalmente contemplaba la ley de 1857 hacia los miembros de la mesa directiva de una casilla por su negativa a colaborar, sustituyéndolas únicamente por la mención de que los nombramientos como funcionarios de casillas eran irrenunciables, sin sanción (artículo 12).

Estas y otras fueron las reformas introducidas por la comisión respectiva, la cual presentó su proyecto el 9 de septiembre de 1903 y quedaron aprobadas mediante decreto el 5 de noviembre del mismo año. Estas reformas tuvieron un impacto en la sustanciación de los recursos de nulidad de elecciones, pues a partir de entonces se desecharon con mayor facilidad los recursos por cuestiones formales; como ocurrió el 22 de septiembre de 1904, cuando el gobernador desechó la queja de varios vecinos de Silacayoapam, por no haber acompañado a su ocurso un “recibo de certificación”, lo cual, al parecer, fue falso, pues los vecinos habían cuidado de ese detalle.<sup>228</sup>

El procedimiento electoral no dejó de ser complicado y sujeto al arbitrio de las autoridades constituidas. El ayuntamiento designaba a un vecino comisionado para instalar la mesa o casilla correspondiente, quien tendría que esperar a que siete ciudadanos fueran los primeros en aparecer a la hora convocada para las elecciones y de entre ellos designar al presidente, dos escrutadores y dos secretarios de la mesa respectiva. La selección del elector en esta elección indirecta se hacía con toda publicidad, ya que los secretarios tendrían que leer en voz alta el nombre del votante y del elector elegido.

---

<sup>227</sup> AGH, Elecciones. Iniciativas dirigidas al Congreso sobre adiciones y reformas a la *Ley Orgánica Electoral*, Centro, 1903, Legajo 49, Expediente 7.

<sup>228</sup> AGH, Peticiones y Reclamos, Constanco Valdés de San Ildefonso pide se revoquen las elecciones de la jefatura política del distrito de Silacayoapam, 1904, Legajo 83, Expediente 15.

Una vez elegidos los electores, éstos sufragarían sus gastos para trasladarse y reunirse en la cabecera del distrito correspondiente, donde el jefe político instalaría la mesa del distrito con un presidente, dos escrutadores y un secretario. En las juntas electorales de distrito, los electores designarían a los diputados, propietario y suplente, por cada una de ellas así como al regente o presidente de la Corte de Justicia del estado y a sus ministros. La Ley de 1857 eliminó el sistema parlamentario existente y resolvió que el gobernador fuese nombrado por elección directa, desde las juntas primarias organizadas para seleccionar a los electores, a través de una segunda boleta que se les distribuiría a todos los ciudadanos en las secciones municipales. De la misma manera, esta ley previno que la elección de jueces de primera instancia y de autoridades municipales serían directas.

Los diputados locales, según la ley de 1857, durarían en su encargo por dos años. La Constitución del estado, de 1857, también eliminó al Senado local. El gobernador por cuatro años, los ministros de la Corte de Justicia lo serían por seis años y los jueces de primera instancia serían electos cada dos años; de esta manera, todas las autoridades serían electas.

La elección de diputados locales se convirtió en directa por disposición de la Ley Electoral publicada el 30 de septiembre de 1920, a través del decreto número 14, que el gobernador Jesús Acevedo expidió en uso de facultades extraordinarias, conforme al Plan de Agua Prieta. El 15 de julio de 1922, la ley excluyó, incluso desde su título, la elección de jueces y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado.<sup>229</sup>

Efectivamente, la Ley para las elecciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado, expedida por Manuel García Vigil, excluyó el procedimiento electoral para los miembros de la judicatura, sometiéndoles desde entonces a una designación.

Una institución singular dentro del derecho electoral oaxaqueño la constituyó el plebiscito “como una función democrática legal”, regulada mediante el decreto número 50 del 11 de febrero de 1933, así como por su reglamento de fecha 3 de noviembre del mismo año, expedidos por el entonces gobernador Anastasio García Toledo.

---

<sup>229</sup> El nombre de Corte de Justicia fue utilizado en la Constitución de 1825, así como en su correspondiente Ley Orgánica del 25 de mayo de 1825. En 1882 se cambió el nombre por el de Tribunal Superior de Justicia. Ángel Taracena, *Oaxaca histórico y biográfico*, Oaxaca, 1940, s.p.i.

Según dichas normas, cuando a solicitud de ciudadanos inconformes con alguna elección municipal, el gobierno del estado podía convocar a un plebiscito, con el conocimiento de la legislatura del estado, observando la publicidad debida, una autoridad estatal, que sería representante del gobernador, consultaría a la población para que emitiera nuevamente su voto por la planilla en disputa y resuelva en definitiva la elección municipal. Una vez celebrado un plebiscito en estas condiciones, las autoridades electas tomarían de inmediato posesión de su cargo y no podría celebrarse otro plebiscito durante el año en que se celebrase el primero. Este procedimiento sumario puede ser considerado como una segunda vuelta electoral, con más flexibilidad y sencillez que la prevista en otras legislaciones, adecuada para las condiciones de Oaxaca y su dispersión poblacional, que permite la convocatoria de las comunidades de manera rápida y sencilla como las normas de 1933.

## LA PATOLOGÍA ELECTORAL

Aunque formalmente las leyes electorales conducían un proceso político impecable, donde el ejercicio de los derechos políticos y la democracia iban a la par, la realidad electoral durante el porfiriato, particularmente, desmentía la realidad formal. Hace un poco más de un siglo que la Secretaría de Gobierno del estado daba instrucciones en quién debería recaer la elección de funcionarios. Como ejemplo tenemos el caso de la elección de juez en el municipio de Tlacolula, donde el 19 de noviembre de 1900, el jefe político acusa recibo de la orden recibida para tal efecto, en los siguientes términos:

Señor Oficial Mayor

Lic. Francisco Belmar

Distinguido señor y amigo:

Fue en mi poder la favorecida de Ud, fecha 16 del actual, en que se sirve recomendarle que la elección de juez de primera instancia de este distrito, para el próximo período, recaiga en la persona del Sr. lic. Manuel Zarriaga.

Al dirigir a Ud. la presente, tengo el gusto de manifestarle que como el señor gobernador lo desea, trabajaré con todo empeño a fin de que el resultado sea satisfactorio.

Me repito como siempre de Ud Amo. Amigo y atento S.S.  
Andrés Ruiz.<sup>230</sup>

El entendimiento tácito de que el gran elector era el gobernador del estado resultaba de las peticiones que vecinos de los municipios solicitaban el empleo de algún cargo popular edilicio a favor de determinada persona. De esta manera los vecinos del pueblo de Tamazulapam solicitaron el “empleo” de presidente municipal a favor de Eduardo Barragán, quien venía ejerciendo el cargo de síndico municipal.<sup>231</sup>

De la misma manera, se solicitaba al gobierno del estado la “revocación” del nombramiento de presidente municipal, como ocurrió en el pueblo de Jequilatepec en 1905.<sup>232</sup>

El sistema funcionaba bien con los valores entendidos que se refieren; hay constancias de que en ocasiones los vecinos de un municipio se dirigían al gobernador para que éste le ordenara al jefe político que no interviniera en las elecciones imponiendo al cacique de la localidad, como sucedió con la petición de Martín Felipe y otros vecinos de Santa María Alotepec, del municipio de Choapam, en octubre de 1902:

---

<sup>230</sup> Este expediente que obra en el Archivo General Histórico del Estado bajo la sección de Secretaría de Gobierno, con el rubro de “Empleados Públicos-Nombramiento de jueces y detalles de su elección en varios distritos”, 1900, 3 Legajos, Expediente 1. La instrucción del 16 de noviembre a que se refiere la carta transcrita está en formato dentro del expediente con los siguientes términos

Al Jefe Político de \_\_\_\_\_

Comuníquese por disposición del Sr. Gobernador que el Sr. Lic. \_\_\_\_\_ debe salir electo juez de ese distrito para el próximo periodo.

A continuación aparece la lista de los “candidatos” oficiales: Tehuantepec-Mauro Ortega, Juchitán-Joaquín Bonavides, Jamiltepec-Pedro Sanabria, Juquila-Luis Ogarrio, Huajuapam-Francisco Modesto Ramírez, Silacayoapan-Alberto Cortés, Yauteppec-José Ferrer, Zimatlán-José Vicente Fagoaga.

Algunos jefes políticos fueron más cuidadosos en su contestación ya que mandaron telegramas cifrados, manifestando su acatamiento, como los de Jamiltepec, Tuxtepec, Pochutla, Silacoayapam y Tehuantepec enviados el 21 de noviembre de 1900. Otros, sin embargo, fueron más explícitos, como el jefe político de Choapam quien manifestó “Ya lo comunico así a los señores residentes y agentes municipales del distrito de una manera conveniente, a efecto de que se tomen las medidas prudentes, para el buen éxito de la candidatura”.

<sup>231</sup> AGH, Empleos Públicos-Varios vecinos de Tamazulapam solicitan el empleo de Presidente Municipal a favor del síndico. Distrito de Silacayoapan, 1904, 10 Legajos, Expediente 6.

<sup>232</sup> La petición provino de Demetrio Aragón y otros vecinos, quienes acusaron ante el gobierno del estado al jefe político de cometer la arbitrariedad de haber designado a Emiliano Hernández como presidente municipal sustituto, ante el fallecimiento del presidente electo, Anacleto Gómez. Los vecinos se basaban además en el hecho de que el designado no era originario del estado, sino de Ixcaxitlax, estado de Puebla. AGH, Empleados Públicos, 1905, Legajo 10, Expediente 11.

Suplican se libre orden al jefe político de Choapam para que en las próximas elecciones municipales sea respetada la voluntad popular y no suceda lo que en años anteriores, que les es impuesto por aquel funcionario un candidato que compra el puesto para ejercer venganzas.<sup>233</sup>

Estos vecinos se quejaban que desde hacía cinco años venían sufriendo el ataque a sus derechos de ciudadanos, privándoseles de elegir libremente al presidente municipal del lugar, ya que con anticipación a la celebración de las elecciones, “las ambiciones de mando... ponen en juego sus ardides y su dinero, para conseguir que el jefe político del distrito ordena que salga electo el interesado”.<sup>234</sup>

Estas ambiciones se vuelven a repetir en 1907, cuando las elecciones municipales no se pudieron verificar, porque una gavilla aparentemente había amenazado al pueblo para que votara por Luciano Nicanor, o en caso contrario lo atacarían y saquearían. La amenaza se cumplió el 1° de diciembre de 1907, cuando unos bandoleros dispararon contra el pueblo y golpearon a los vecinos que se encontraron a su paso, por lo que la mayoría de la población huyó y abandonó la casilla. No obstante, de los únicos 30 votos que se recibieron, de una lista de 200 votantes, 21 fueron para Benito Gabino, y Nicanor sólo recibió nueve. El 26 de diciembre de 1907 el gobernador dictó resolución desechando el recurso y expresando que éste debió haberse interpuesto ante el jefe político, como lo ordena la ley; esta resolución no escuchó la aclaración hecha por los vecinos de que el jefe político no estaba en la cabecera cuando intentaron interponer el recurso.<sup>235</sup>

En el presente caso, la reacción del jefe político fue desmedida e indignada por los “conceptos ofensivos” expresados por dichos vecinos, dio a conocer estas expresiones al juez de primera instancia, para que abriera averiguación previa, pues consideraba que dichos conceptos, vertidos por “infelices ignorantes”, eran calumniosos y atentatorios a la dignidad moral de la jefatura política. Afortunadamente, el juez de primera instancia desestimó la denuncia y los vecinos no sufrieron persecución en esa ocasión. Pero lo anterior ilustra el círculo perfecto y el control que ejercía el jefe político sobre las comunidades, así como su manipulación en las elecciones.

<sup>233</sup> AGH, Elecciones. Solicitan respetar elecciones municipales, Choapam, 1902, legajo 49, expediente 1.

<sup>234</sup> *Ídem*.

<sup>235</sup> AGH, Elecciones. Atanasio de la Cruz y socios de Alotepec piden se consignen los hechos que denuncian relativos a las elecciones municipales, Choapam, 1907, legajo 50, expediente 16.



Plaza de Armas, 1906, Oaxaca.

En ocasiones, el jefe político tenía éxito para que la justicia presionara a los contendientes en una elección. Por ejemplo, el 4 de diciembre de 1904 se celebraron las elecciones en el pueblo de la Mixtequilla, en la cual hubo un empate de 68 votos a favor de dos candidatos: Cornelio Sánchez y Tomás Salud, por lo que remitieron los expedientes ante el jefe político de Tehuantepec, para que él decidiera con fundamento en los artículos 39 y 40 de la ley electoral; sin embargo, el jefe político prefirió devolver el asunto al propio ayuntamiento para que éste decidiera por votación el empate. Sánchez salió ganador y el presidente municipal consultó con el jefe político sobre este resultado. No conforme, el jefe político ordenó que se repitiera la elección, por lo que el 18 de diciembre de 1904 se volvió a celebrar ésta, con la presencia de rurales, justificando su presencia por los disturbios que ya habían sucedido por esta situación. En esta segunda vuelta, Sánchez ganó con 103 votos la elección,<sup>236</sup> pero el jefe político estaba decidido a no respetar el resultado, por lo que decidió que se decidiera por rifa; ante la protesta de Sánchez, éste fue aprehendido.

El complicado sistema indirecto de elecciones que las leyes establecieron, obligaba a que los electores se trasladaran a la cabecera distrital para celebrar la junta correspondiente y que eligieran a los funcionarios públicos respectivos. Esto implicaba molestias y gastos a los designados como electores, que no contemplaban las leyes de manera adecuada, por lo que las peticiones para cubrir los viáticos fueron comunes, como ocurrió en 1911, cuando el ayuntamiento de Ojitlán solicitó viáticos al gobierno del estado para los electores.<sup>237</sup> En ese mismo año, los vecinos de Miahuatlán y Putla se expresan de la misma manera.

Debido a que los pueblos de este distrito están a largas distancias en las que se emplean hasta tres días para llegar a la cabecera municipal, no sería

---

<sup>236</sup> En esta ocasión sufragaron 165 votantes, a diferencia de la primera votación que fue de 136. En la segunda vuelta, los resultados fueron impugnados por Ramón Reyes y el jefe político sustanció la nulidad, ya que argumentó que Sánchez se había valido de su cargo de síndico municipal para suplantar las boletas electorales. AGH. Correspondencia. Se pide se investigue sobre las elecciones del pueblo de la Mixtequilla, Tehuantepec, 1905, Legajo 95, Expediente 6.

<sup>237</sup> En sesión de cabildo del 6 de octubre de 1911, el ayuntamiento acordó solicitar esos viáticos. La respuesta del secretario de gobierno fue de que se comprobasen primero los gastos erogados. Los cinco electores afectados argumentaron: "La distancia que media entre esta villa y la de Teotitlán del Camino es sumamente larga y para su ida y vuelta más los días que demoraron han gastado más de veinticinco pesos cada uno". AGH. Empleados Públicos. Se piden viáticos para electores y dinero para pagar sueldo a un celador, Tuxtepec, 1911, Legajo 30, Expediente 4.

posible que los ciudadanos que resulten designados electores por aquellas municipalidades estén presentes en la jefatura al siguiente día.<sup>238</sup>

Estas pretensiones tuvieron que esperar hasta 1911 para empezar a ser satisfechas. En ese año, se pidió sacar del Monte de Piedad la cantidad de \$5,000.00 para los viáticos de los electores. Pero otros municipios dictaron medidas complementarias para ayudar a las finanzas electorales. El 9 de octubre de 1911 el ayuntamiento de Valle Nacional, distrito de Tuxtepec, se acordó que “Para suministrar a los electores que deben concurrir al Colegio Electoral de Teotitlán del Camino los viáticos respectivos, se hiciera una derrama de diez centavos a todos los ciudadanos votantes”; de haberse aprobado, éste hubiera sido el primer impuesto sobre el sufragio, pero el jefe político, Sebastián Ortiz, negó la autorización que se pidió para la aprobación de esta medida con las siguientes palabras “Señor presidente municipal: Si en el presupuesto no hay partida para viáticos de electores, debe tomarse de gastos extraordinarios sin exigir a los vecinos”.<sup>239</sup>

La sustanciación de la nulidad de elecciones no era tampoco ejemplo de imparcialidad y certeza. Los vecinos de Magdalena Tetaltepec, en Huajuapam, solicitaron la nulidad de las elecciones de agentes municipales el 28 de diciembre de 1903. Habiéndose realizado esas elecciones el 6 de diciembre del año referido, el cómputo de los votos se hizo un día después del previsto según el artículo 97 de la ley electoral, declarándose electo una persona que, según los electores que impugnaron la elección, no había recibido la mayoría de votos y había sido condenado por fraude a seis meses de prisión hacía tres años (1899-1900). Basado en formalidades, el jefe político desechó su queja, pero los vecinos acudieron ante el gobernador del estado en una esperanzada petición. El secretario de gobierno sustanció la nulidad y los vecinos probaron que hubo mayoría de votos hacia el candidato que apoyaban, y aunque el 16 de abril de 1904 el propio secretario de gobierno sugirió que debe anularse la elección, la

---

<sup>238</sup> AGH, Decretos y Circulares. Decreto que convoca a elecciones extraordinarias de diputados propietarios. Centro, 1911, Legajo 36, Expediente 4.

<sup>239</sup> No obstante, el presidente municipal consultó a la tesorería municipal encontrando sólo \$20.66 como fondos de gastos extraordinarios, por lo que el municipio le pidió atentamente al gobernador del estado “que del depósito de \$1,619.04 que tiene este Ayuntamiento en el Monte de Piedad del Estado, mande retirar la cantidad de \$50.00 para suministrar los viáticos a los electores que tienen que concurrir al Colegio Electoral de Teotitlán del Camino”. AGH, Elecciones. Se pide sacar del Monte de Piedad \$50.00 para viáticos de electores, Tuxtepec, 1911, Legajo 54, Expediente 1.

resolución del gobernador confirmó en su cargo al agente municipal el 19 de abril de 1904.<sup>240</sup> De esta manera funcionaba el férreo control del gobernador hacia todos y cada uno de los más modestos funcionarios municipales, los agentes, en los procesos electorales del estado.

Otro capítulo lo constituye la queja de Eligio Hernández y otros vecinos de Santo Tomás Jalietza en 1903. Las elecciones del ayuntamiento se verificaron en torno a las candidaturas de Vidal Hernández, quien había sido acusado de homicidio tiempo atrás, y Felipe Hernández. El día de la elección, Natalio Ángulo, secretario del jefe político, aparentemente disolvió la única casilla que funcionaba en la comunidad y ordenó la aprehensión de los integrantes de la mesa directiva, llevándolos por la fuerza a San Juan Chilateca y liberándolos bajo la condición de firmar un acta de escrutinio modificada. Los hechos fueron sometidos al conocimiento del gobernador del estado y el secretario de gobierno les sugirió que lo sometieran a la consideración del jefe político. Paradójica petición, pues los quejosos precisamente lo acusaban de violentar su elección. Consta en el expediente que el 23 de diciembre de 1903, el primer secretario y el escrutador de la mesa le escribieron al gobernador la narración de los hechos, confirmando lo denunciado por Eligio Hernández. En dicho escrito los funcionarios electorales decían:

Pero es el caso que no podíamos, pasada nuestra primera impresión, resolvernos a ser cómplices de una farsa tan burda que luego se descubriría, pues aunque se hubieran enmendado los números, las boletas recibidas no podían enmendarse y agobiados con esas dificultades no entregamos al Presidente Municipal las cédulas y listas de escrutinio para que se hiciera la computación, tanto más cuanto que habiendo sido público y notorio que la elección no había terminado, nos hubiéramos hecho reos de un grave delito y por esa razón tal vez, el Presidente del Ayuntamiento y el Secretario han sido reducidos a prisión y a nosotros se nos amenaza con ponernos también presos.<sup>241</sup>

<sup>240</sup> AGH, Elecciones, solicitan nulidad de elecciones, Huajuapam, 1903, Legajo 49, Expediente 5.

<sup>241</sup> AGH, Elecciones. Eligio Hernández y socios de Santo Tomás Jalietza se quejan de actos cometidos por Natalio Angulo, con motivo de elecciones municipales, Ocotlán, 1903, Legajo 49, Expediente 6.

Nada se hizo al respecto y sólo queda el testimonio de los ciudadanos que defendieron valerosamente el voto popular contra el jefe político de Ocotlán, cargo ejercido por Julio E. de Morales.

De la misma manera, se pidió la nulidad de elecciones en el pueblo de Niloteppec, del distrito de Juchitán, por Gregorio Manzo e Isaac M. Santibáñez, en agosto de 1907. Las irregularidades cometidas durante el proceso electoral fueron el fundamento para pedir ante el jefe político la anulación correspondiente. El cómputo de la votación se había hecho el 11 de diciembre de 1907, debiendo hacerse tres días antes. La animadversión del jefe político hacia esta solicitud quedó demostrada cuando la desechó por extemporánea argumentando que el plazo debería contarse a partir del 9 de diciembre, a pesar de que los quejosos fundaron su queja precisamente porque ese día no se había hecho el cómputo respectivo.

En las elecciones de Jamiltepec también constaron irregularidades en diciembre de 1908, pues los vecinos ni siquiera habían recibido las boletas para votar y se percataron de que llevaban al reverso el nombre del funcionario por el cual se tenía que votar. En Silacayoapam, las elecciones verificadas en el pueblo de Zapotitlán Lagunas, se promovió la nulidad de elecciones ya que Guadalupe Oropeza y otros candidatos habían prometido al pueblo llevar el agua si los elegían. Por su parte, en la solicitud de nulidad de elecciones de Teotitlán del Camino, que promovió Policarpo Gómez, éste argumentó ante el gobernador, “Es tiempo que cese ya de imperar el cacicazgo que nos oprime hasta la médula”.<sup>242</sup>

En ocasiones, los propios integrantes de los ayuntamientos son testigos de las irregularidades cometidas en las elecciones municipales y las denuncian, pidiendo la anulación de la elección, como sucedió en 1910 con la petición del síndico procurador y el regidor del ayuntamiento de Nochixtlán, quienes hicieron del conocimiento del gobernador del estado las siguientes irregularidades:

1. Gran número de boletas aparecen respaldadas por el secretario del ayuntamiento,
2. La mayoría de las boletas aparecen sin firma de los electores y son anónimas, lo cual resulta sospechoso, pues la mayoría de los pobladores no saben leer ni escribir,

3. Aparecieron gran número de boletas en blanco,
4. El presidente municipal, Sabás N. Avendaño, que es el candidato reelecto mandó fijar de manera anticipada los resultados de la elección.

A pesar de esta clara exposición de motivos que ayudan a declarar la nulidad de la elección, el secretario de gobierno resolvió desechar la petición, pues la queja debió haberse suscrito por tres en lugar de dos integrantes del ayuntamiento.<sup>243</sup>

En el año de la Revolución Mexicana, el hartazgo en que se encontraba la población mexicana por la burla de su voluntad, tuvo como resultado una ola de quejas que obligaron a las autoridades a ser más precavidas; sin embargo, ya era demasiado tarde. Por su parte, los quejosos mostraban más y mejores argumentos para hacer sentir su rechazo por los fraudes electorales. Unos vecinos de Huajuapam argumentaron en un opúsculo:

(...)

3ª Al nombrar los comisionados para la instalación de las mesas en casillas electorales, se dio a los individuos nombrados un candidato oficial para que por él fueran llevadas las boletas, fijando en las casillas un ejemplar del indicado candidato, habiendo con anterioridad mandado fijar en parajes públicos, ejemplares del mismo candidato, lo cual efectuó el comandante de la policía municipal, como para dar a conocer al pueblo la voluntad de la autoridad.

4ª No conforme la autoridad con lo antes ejecutado en el día de la elección, se respaldaron en la Presidencia boletas a favor del candidato oficial y se mandaron a las casillas, lo cual también ejecutó un empleado de la jefatura, entendemos que con acuerdo de la autoridad, pues se trataba del candidato oficial.

Los hechos antes numerados son violatorios de los derechos que nuestras leyes conceden al ciudadano mexicano, violación llevada a efecto por la autoridad encargada de garantizarlos.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> AGH, Elecciones. Quejas de las irregularidades que se cometieron en las elecciones, relativas a la anulación de la votación que hizo el Ayuntamiento, 1910, Legajo 51, Expediente 8.

<sup>244</sup> *Ídem*.

El fraude era tan escandaloso que ni los presos pudieron callar su inconformidad hacia los vicios cometidos en la elección de gobernador en 1910. En un editorial publicado en el periódico *El Ideal* el 16 de septiembre de 1910, 32 reos de la cárcel en Oaxaca dirigieron una representación al Congreso del Estado, pidiendo no calificasen de válidas las elecciones verificadas el 26 de junio del mismo año.<sup>245</sup>

La Revolución Mexicana sorprendió a Benito Juárez Maza como gobernador del estado. A partir de 1911, las nulidades comienzan a ser una realidad en el panorama electoral del estado, pues ya no existe una abierta complicidad con las autoridades superiores. De esta manera, se anulan las elecciones del pueblo de San Lázaro Zauda y se convoca a nuevas elecciones para el 14 de enero de 1912. De la misma manera, las libertades comienzan a garantizarse en el ámbito político, como sucedió cuando Enedino Ruiz se quejó de haber sido suspendido mientras celebraba una reunión del Club político Francisco Vázquez Gómez en Tehuantepec en junio de 1911, por órdenes del jefe político con el pretexto de que no había pedido permiso para llevar a cabo esa reunión con sus partidarios. Al jefe político, que era Samuel Rueda, se le pidió su renuncia.<sup>246</sup>

Pero la inercia del antiguo régimen hizo titubear a algunos jefes políticos que se negaban sistemáticamente a anular las elecciones a pesar de las pruebas contundentes que tenían ante sí. Bartolo Medina impugnó la elección de presidente municipal de Nochixtlán, mediante la cual se declaraba electo a Luis M. Avendaño; sin embargo, el jefe político decidió excusarse y enviar el expediente a Oaxaca, argumentando falta de competencia. El gobernador resolvió el 14 de diciembre de 1911 que el asunto lo decidiera el jefe político y sólo así se logra que dicho funcionario anule la elección y designe a los funcionarios provisionales el 30 de diciembre de 1911.<sup>247</sup>

De la misma manera, el jefe político de Miahuatlán, Miguel Maraver Aguilar, preguntaba en ese año si permitía que Tomás Martínez pudiera dar conferencias políticas en lugares públicos, ya que en días pasados habían provo-

<sup>245</sup> AGH, Elecciones. Averiguación practicada a varios reos por haber tomado sus nombres y firmas para decidir la nulidad de elecciones del Gobernador del Estado, Centro, 1910, Legajo 51, Expediente 12.

<sup>246</sup> AGH, Organizaciones políticas y sociales. Enedino Ruiz y socios se quejan que estando reunidos como miembros del Club "Francisco Vázquez Gómez" fueron suspendidos por orden del jefe político del distrito de Tehuantepec, 1911, Legajo 121, Expediente 13.

<sup>247</sup> AGH, Elecciones. Nulidad de elecciones de la cabecera y nombramiento de nuevas autoridades. Nochixtlán, 1911, Legajo 54, Expediente 1.

cado trastornos. La respuesta del gobierno revolucionario fue que sí, aunque advirtiera a Martínez de que sería responsable de cualquier trastorno que él provocara.<sup>248</sup>

Un dato de relevancia lo constituye la colaboración que solicita el gobernador, en 1911, con conocimiento de la Comisión Permanente del Congreso del estado, al juez de primera instancia, para que proceda a la investigación de algunos delitos referentes a la nulidad de elecciones relativas a los diputados locales, verificadas en Tehuantepec.<sup>249</sup> Este antecedente podría constituirse en el primero relativo a la facultad de investigación que en el caso de la Suprema Corte de Justicia discutimos en el capítulo primero de esta obra, y que como allí se menciona, no se cayó en la cuenta sino hasta 1914, es decir, tres años después de esta petición dada en Oaxaca.

El tráfico de influencia comenzó a ser proscrito en las elecciones de la etapa revolucionaria. Los vecinos de Zimatlán protestaron en 1911 contra la propaganda realizada por Ildefonso Romero y sus simpatizantes, quienes, de casa en casa, anunciaban que su candidatura era apoyada directamente por el presidente de la República y el gobernador del estado; en la queja por escrito escribieron lo siguiente:

La Revolución tan felizmente iniciada hace un año y que la opinión pública, más que los rifles de la insurrección, hizo triunfar, trajo en su bandera, como símbolo contra la reelección, dos magníficas palabras: “sufragio efectivo”, a cuyo conjuro los pueblos se levantaron protestando a mano armada, morir por ver realizado tan hermoso lema en nuestro país.<sup>250</sup>

## LA JUSTICIA ENTRA EN ACCIÓN PENALIZANDO DELITOS ELECTORALES

Si bien los tribunales comenzaron a determinar penas para las infracciones graves en materia electoral, no se cuentan con expedientes criminales en esta ma-

<sup>248</sup> Lo mismo sucedió en Ocotlán. AGH, Organizaciones políticas y sociales, Relativo a la celebración de mítines políticos en cabeceras distritales, Miahuatlán - Ocotlán, 1911, Legajo 121, Expediente 16.

<sup>249</sup> AGH, Elecciones. Se pide al juez de primera instancia que proceda a las averiguaciones de los delitos referentes a la nulidad de elecciones, Tehuantepec. 1911, Legajo 53, Expediente 8.

<sup>250</sup> AGH, Organizaciones políticas y sociales. Vecinos del distrito protestan en contra de la propaganda que se hace a favor de Ildefonso Romero para Presidente Municipal, Zimatlán, 1911, Legajo 122, Expediente 8.

tería sino a partir de la entrada en vigor de la Constitución vigente del estado correspondiente a 1922.

De la revisión de la información, se desprende que los conflictos electorales trataban de ser resueltos dentro del ámbito penal, más que a través de una jurisdicción electoral positiva. Los casos, dada la rigurosidad del derecho penal, casi nunca fueron resueltos, porque la dificultad para probar los delitos electorales es grande desde entonces, y aunque se integraban averiguaciones y mociones, los resultados fueron poco satisfactorios.

Como primer ejemplo lo tenemos con el caso del pueblo de San Dionisio Ocotlán, donde el presidente municipal, Apolonio Carreño dio cuenta el 3 de julio de 1922 que Samuel Mancera en unión del recaudador Samuel R. Juárez y otras tres personas, lo habían obligado en abril de ese año a abrir las oficinas de la presidencia municipal y a entregarles los expedientes y boletas relativas a la elección federal de diputados y senadores al Congreso de la Unión, que se había celebrado el 2 de julio de 1922. Mancera desmintió lo dicho por Carreño, expresando que el propio presidente municipal le había entregado dicha documentación, manifestando que había sido abandonada.<sup>251</sup>

Samuel Mancera protagonizó otra controversia cuando fue acusado de lesiones a los representantes del candidato José Reyes. El presidente de la casilla en el pueblo de San Antonio Ocotlán, Aureliano Cornelio, declaró que lo habían golpeado y amenazado con una pistola, insertando sus agresores doce boletas a favor de Mancera.<sup>252</sup>

En ocasiones, las infracciones leves electorales, que ameritaban la declaración de nulidad, más que la persecución de un delito, se instauraban sin ninguna proporción, como sucedió con motivo de las elecciones federales en el pueblo de Santa Catarina Minas, ya que la única irregularidad suscitada había sido que la casilla se había instalado en el corredor de las casas municipales, lo cual estaba prohibido por la ley electoral.<sup>253</sup>

En San Antonino del Castillo Velasco se averiguó el nombramiento de los funcionarios de casilla por el presidente municipal que en contravención al ar-

---

<sup>251</sup> Archivo Histórico del Poder Judicial del Estado, Expediente 103/1922. 11 de julio de 1922 contra el Licenciado Samuel Mancera y socios por infracción al artículo 112 de la Ley Electoral Federal.

<sup>252</sup> AHPJE, Expediente 94 del 2 de julio de 1922. Ocotlán.

<sup>253</sup> AHPJE, Expediente 90 del 3 de julio de 1922. Ocotlán. También se integró un expediente penal con motivo de la no instalación de las casillas por parte del instalador de Ejutla de Crespo el 24 de agosto de 1922, Cfr. Expediente 15 bis/1922 y 82 del 24 de agosto de 1922.

título 16 decreto del 2 de noviembre de 1922, pues no se habían elegido entre los vecinos del lugar. Eligio Valencia, uno de los designados, así lo confesó:

Todos los presidentes de casillas que estamos funcionando actualmente en todas las mesas electorales no fuimos electos entre los electores presentes de conformidad (con la ley, sino que) fuimos nombrados directamente por el Presidente Municipal y el Síndico del Ayuntamiento.<sup>254</sup>

Otro caso de obstrucción por el presidente municipal lo constituyó la denuncia presentada por Bonifacio N. Vázquez y otros vecinos contra el presidente del ayuntamiento de Santiago Apóstol, por no dejar que se integrara la junta computadora conforme al artículo 35 de la ley electoral.<sup>255</sup> Un ejemplo de esta usurpación de funciones lo constituyó el de Chaires, presidente municipal de San Jerónimo Taviche, el cual además de ejercer presión sobre la población para que lo reeligiera, se integró a la junta computadora y desechó votos a favor de su contendiente, Anselmo Lagunas.<sup>256</sup>

Un claro caso de delitos electorales lo cometieron Carlos Bori y Juventino Aquino, quienes, ostentándose como policías de la Procuraduría General de la República, se presentaron ante la presidencia municipal de Santa Ana Segache, para exigir del presidente municipal el levantamiento de un acta donde constara que no se había instalado la casilla electoral de la primera sección, de la cual ya se habían apoderado de las boletas, haciendo posteriormente lo mismo con las boletas de la 3ª y 4ª secciones. Dada esta denuncia se integró averiguación contra ellos y el 1º de abril de 1929 se giró orden de aprehensión contra ellos.<sup>257</sup>

El 7 de diciembre de 1925 se integró una causa penal, quizá la única de su especie, contra los presidentes de las cinco casillas instaladas en Ocotlán de Morelos por haberse negado a emitir su propio voto. La denuncia la presentó el Club Benito Juárez por falta de cumplimiento a la obligación de votar en las elecciones municipales, por los propios funcionarios electorales.

<sup>254</sup> AHPJE, Expediente 206 del 5 de diciembre de 1922, contra el Presidente y Síndico Municipal de San Antonino por varios delitos.

<sup>255</sup> AHPJE, Expediente 211 del 13 de diciembre de 1922, contra el Presidente Municipal de Santiago Apóstol por infracciones a la ley electoral.

<sup>256</sup> AHPJE, expediente 218 del 24 de diciembre de 1921.

<sup>257</sup> AHPJE, expediente 95/1928.

De la misma manera, se sorprendió a Silvestre García el 15 de diciembre de 1924 con un paquete electoral en el tren de Ejutla a Oaxaca, junto con el diputado Delfino Hernández. Siendo García el presidente de la junta computadora de El Vergel se le tomó declaración, en la que mencionó lo siguiente:

(Iba a Oaxaca) con el objeto de recibir instrucciones del Gobierno en cuanto a lo que debía hacer en virtud de que no están conformes con que hubieran salido electos puros nuevos concejales para aquel Ayuntamiento, con excepción de uno de los anteriores que salió reelecto, y como no tenía aquí otro conocimiento de persona que le pudiera instruir sobre el particular, más que el señor diputado Delfino Hernández, como persona conocida del gobierno actual y que lo fue para el declarante desde cuando se prepararon las elecciones para diputados del Estado; así pues, luego que llegó a esta Ciudad (Oaxaca), se dirigió a la casa del referido Diputado Delfino Hernández, hablando con él la misma noche de ayer.<sup>258</sup>

Los anteriores expedientes muestran que la justicia fue consecuente con la respetabilidad de las elecciones, más en su aspecto penal que en el electoral sustantivo. El proceso electoral en Oaxaca y en el país tuvo que evolucionar para darle un cariz más positivo, cuyo objetivo fuese el de hacer respetar la voluntad del electorado y hacer prevalecer la democracia, más que el de punir a los delincuentes electorales y hacer prevalecer la vindicta pública.

Oaxaca, como ningún otro estado, respondió a este reto al adecuar su legislación a los problemas reales de sus comunidades, primero con el plebiscito como instrumento de solución de conflictos electorales y, después, con el anticipado establecimiento del régimen de usos y costumbres en las elecciones municipales; tratando de hacer prevalecer a la democracia más que al formalismo jurídico. En un próximo capítulo se hace una explicación de la enriquecedora experiencia de los usos y costumbres en materia electoral.

---

<sup>258</sup> AHPJE, expediente 130 del 24 de diciembre de 1924, contra vecinos de la Hacienda de *El Vergel*, por infracción a la primera parte del artículo 81 de la Ley Electoral de Ayuntamientos.

## EL DESARROLLO DE LA JUSTICIA EN LAS ELECCIONES INDÍGENAS

La libertad política que otorga la Constitución a los pueblos indígenas para elegir a sus gobernantes de acuerdo a sus propias reglas electorales ha sido desarrollada no sólo a través de la legislación federal y estatal que la pueda regular, sino también a través de las interpretaciones judiciales que los tribunales federales y estatales del país han efectuado. Un ejemplo importante e interesante de este reconocimiento judicial de los derechos políticos de las comunidades indígenas, lo constituye el caso de Heriberto Pazos Ortiz *et al.* v. Instituto Estatal Electoral, resuelto el 10 de noviembre de 2003 por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

El magistrado ponente en dicho caso lo fue Francisco Martínez Sánchez, coautor de esta obra. Al resolver el recurso interpuesto<sup>259</sup> por los representantes de la Organización Política Movimiento de Unificación y Lucha Triqui, que opera en el estado de Oaxaca, asumió plena jurisdicción y manifestó los siguientes argumentos para confirmar su registro como Partido Político estatal, bajo el nombre de “Unidad Popular”.<sup>260</sup>

Por tanto, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, al no formular la prevención y conceder un plazo para que los promoventes cumplieran con exhibir la documentación faltante, afectó el derecho de defensa y la garantía de audiencia, que se consagra en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: “...*Nadie podrá ser privado* de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o *derechos*, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...” De este modo se privó a la organización del derecho de asociación

---

<sup>259</sup> El Instituto Estatal Electoral, a través de su Presidente, había negado el registro de esta Organización por no haber acreditado su existencia jurídica el 1° de agosto de 2003. Esta decisión debió haber sido acordada por el Consejo General y no sólo por su Presidente. Según el artículo 33, fracción I, del *Código de Instituciones y Políticas y Procedimientos Electorales del Estado* que determina: “El Consejo General del Instituto resolverá si procede o no el registro, dentro del plazo de 30 días contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud. Su resolución que deberá ser fundada y motivada, se notificará en forma personal a la organización interesada dentro de los 3 días de pronunciada”.

<sup>260</sup> Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. *Ejecutoria relativa al otorgamiento de registro como partido político local a una organización indígena en el Estado de Oaxaca (Movimiento de Unificación y Lucha Triqui)*, Oaxaca, 2003, p. 35-37.

al negarle el registro como partido político local, dejándola en completo estado de indefensión, máxime que tampoco fue posible para los recurrentes interponer el medio de impugnación correspondiente, previsto en el artículo 267 del Código Electoral en cita, toda vez que, como se expuso anteriormente, tampoco fueron debidamente notificados del acuerdo de fecha doce de junio de dos mil tres.

Es de reiterarse, que al violentarse la garantía de acceso a la justicia, por las omisiones que han quedado puntualizadas, también se está en presencia de una clara violación al derecho fundamental de carácter político-electoral de afiliación de los ciudadanos que integran la citada organización y que pretenden obtener su registro como partido político local, por lo que, al negarse implícitamente el registro, sin cumplirse las formalidades del procedimiento, se vulneraron estos derechos, trastocándose el fin intrínseco del sistema electoral, que es el promover la democracia representativa. Resulta aplicable al caso en particular la tesis de jurisprudencia número S3ELJ 029/2002, de la Tercera Época, sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicada en la compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002, página 72 (...).<sup>261</sup> En base a los anteriores razonamientos, y toda vez que como ha constatado el Instituto Estatal Electoral, incurrió en diversas irregularidades en el procedimiento de registro para los partidos políticos, afectando a la Organización Movimiento de Unificación y Lucha Triqui; por tal motivo, es pro-

---

<sup>261</sup> DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.- Interpretar en forma restrictiva los derechos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquella esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.

cedente analizar la documentación presentada mediante escrito de fecha treinta y uno de julio de dos mil tres, a fin de garantizar el irrestricto respeto al principio de legalidad, toda vez que este Tribunal Estatal Electoral, al ser un órgano jurisdiccional de pleno derecho y máxima autoridad jurisdiccional en el Estado, como lo establece el artículo 25, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado, y con las facultades que le otorga el artículo 298, sección I, del Código Electoral vigente, esto es, confirmar o revocar las decisiones de los órganos electorales estatales, o bien modificar y corregir sus actos, luego también es procedente que se examinen todas las cuestiones que omitieron resolver las autoridades responsables. Resulta aplicable al caso que nos ocupa, la tesis relevante número S3EL 057/2001, de la Tercera Época, sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicada en la Compilación Oficial de Jurisprudencias y Tesis Relevantes 1997-2002, página 629.<sup>262</sup>

La interpretación judicial en materia de derechos políticos de las comunidades indígenas ha tomado un papel preponderante. Desde las primeras elecciones por el sistema de usos y costumbres, como las efectuadas en 1998 en el estado de Oaxaca, los pueblos tuvieron acceso a la jurisdicción de los tribunales mediante el planteamiento de dos controversias, la del municipio de Asunción Tlacolulita y la de Santiago Ixtayutla.

La controversia presentada por el municipio de Asunción Tlacolulita que fue resuelta por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 2001, nos confronta con la duplicidad de órganos en la calificación de las elecciones municipales y en los problemas que ocasiona particularmente por la violación

---

<sup>262</sup> PLENITUD DE JURISDICCIÓN. LOS TRIBUNALES ELECTORALES UNIINSTANCIALES GOZAN DE ESTA FACULTAD. (Legislación del Estado de Colima).- De la interpretación sistemática de los artículos 86 bis, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, en relación con los diversos 310, 311, 326, 327, 374 y 375 del Código Electoral de esa entidad, se desprende que el tribunal estatal electoral es un órgano jurisdiccional de pleno derecho y la máxima autoridad jurisdiccional local en la materia, por lo que, a efecto de garantizar el irrestricto respeto al principio de legalidad, con independencia de que sólo tenga una instancia única, al resolver los recursos regulados en el código mencionado, puede no sólo anular o revocar las decisiones de los órganos electorales estatales, sino que inclusive tiene facultades para modificar y corregir dichos actos. Estas cuestiones se hacen patentes, toda vez que los tribunales electorales tienen plena facultad para examinar todas las cuestiones que omitieron resolver las autoridades responsables, atendiendo al principio de plenitud de jurisdicción de que se encuentran investidos. Por lo anterior, se hace evidente que estos organismos jurisdiccionales gozan de plena jurisdicción, dada la facultad que la legislación constitucional y electoral les reconocen, para conocer el fondo de las controversias que se juzguen y, en su caso, revocar, confirmar o modificar los actos en análisis.

de los usos y costumbres protegidos constitucionalmente. Efectivamente, habiéndose verificado la elección mediante asamblea el 18 de octubre de 1998 en dicho municipio y calificada de válida por el Instituto Estatal Electoral, el Congreso del estado intervino para calificar por segunda ocasión la elección, anulándola y ordenando una elección extraordinaria. Después de varios problemas relacionados con la lucha de los grupos antagonistas y con el lugar a verificarse la elección extraordinaria, el Congreso nombró a un Consejo de Administración del municipio, para lograr el objetivo de convocar a nuevas elecciones. Este precedente confronta como ninguno la colisión entre usos y costumbres y el derecho nacional.

Como las elecciones por usos y costumbres deben estar despojadas de cualquier intervención partidista, los colegios electorales de las legislaturas de los estados no cuentan para la calificación de dichas elecciones, por virtud del decreto 317 del 28 de septiembre de 2006 por el que se reformó el artículo 59 de la Constitución del estado. Por lo tanto, la declaración de validez de las elecciones por parte del órgano electoral es suficiente para garantizar la autonomía de los usos y costumbres en esta materia. Sin embargo, cualquier controversia debe decidirse por el Tribunal electoral correspondiente.

Pero la aplicación del sistema electoral de usos y costumbres ha provocado igualmente la democratización interna de las comunidades indígenas, pues antes de la reforma constitucional algunos pueblos indígenas eran presa de cacicazgos aunados al control de partidos políticos, en detrimento de la libre expresión de los integrantes de dichas comunidades. Esta tensión demuestra un hecho histórico comprobable: que los usos y costumbres evolucionan o cambian ante la confrontación de nuevas culturas o valores.

En el caso concreto, la cultura nacional ha desarrollado el valor de igualdad de género y de participación ciudadana, por lo que estos nuevos valores han podido neutralizar costumbres donde la dominación y el autoritarismo eran entendidos como parte de las costumbres de un pueblo, en bien de la armonía y estabilidad. Sin embargo, este cambio debe en principio darse al interior de las comunidades, como acuerdo interno, producto del convencimiento más que de la aplicación exógena de normas del Derecho nacional, para garantizar el carácter de Derecho social que tienen las normas consuetudinarias. Sólo en un extremo pueden aplicarse estas normas fundamentales del Derecho mexicano e incluso del Derecho internacional, tal como se establece en el artículo 8.2 del Convenio 169 de la OIT.

Los pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

Un análisis sobre las costumbres electorales de los tzotziles y tzeltzales<sup>263</sup> sugiere que las costumbres de esos pueblos pueden presentar, según el contexto histórico y los actores involucrados, tendencias antidemocráticas o autoritarias; aunque las costumbres no lo sean por sí mismas, sino que dependen de diversos factores. Efectivamente, no sólo en las comunidades indígenas, sino en el sistema democrático mexicano, el ejercicio y resultado efectivo de dicha democracia depende de diversos factores, entre los que se encuentran los actores que aplican las normas electorales, los propios partidos políticos y los mismos ciudadanos que ejercen sus derechos políticos. De esta manera, la democracia es dependiente de la cultura y de la coordinación de diversos factores sociales.

Por ello, uno de los aspectos que garantizan el debido desarrollo de las costumbres indígenas es la existencia de medios de control por parte de una autoridad ajena a la comunidad que pueda velar por el cumplimiento de los principios fundamentales del sistema jurídico nacional, en caso de que se impugnen actos de autoridades tradicionales o, incluso, elecciones por el sistema de usos y costumbres.

Ésta debe ser una autoridad jurisdiccional que aplique los principios fundamentales de la Constitución federal y de las constituciones estatales sobre esta materia, por lo que la autoridad judicial electoral debiera, en el ámbito de su respectiva competencia, encargarse por ley de resolver los conflictos que surjan entre uno o varios miembros de las comunidades indígenas y las propias autoridades de sus pueblos que, al aplicar usos y costumbres, puedan violentar los principios fundamentales de la sociedad mexicana. Lo anterior complementaría el control jurisdiccional que ya se ejerce sobre los actos de las autoridades electorales y políticas en caso de violación a algún principio constitucional o legal en detrimento de las comunidades.

---

<sup>263</sup> Willibald Sonnleitner, *Los indígenas y la democratización electoral, Una década de cambio político entre los tzotziles y tzeltzales de Los Altos de Chiapas (1988-2000)*, El Colegio de México-Instituto Federal Electoral, 2001, p. 144.

Con el tema de las elecciones se pulsan los principios fundamentales de la vida constitucional del Estado, pues se involucran los derechos civiles y políticos con la renovación de los poderes. Por ello, en la siguiente sección se analizarán los orígenes y problemas del derecho de sufragio como derecho del hombre.