Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

La regulación constitucional de la materia político-electoral: 1857 y 1917

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández[1]

Introducción

Los festejos conmemorativos del primer centenario de la promulgación de la Constitución vigente de 1917, han sido ocasión de numerosos eventos académicos en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, al igual que en otros ámbitos del Gobierno de la República y de instituciones educativas. Es para mí un honor participar en varios de dichos eventos y publicaciones que sin duda habrán de perdurar y, más adelante, servirán de fuente de consulta de futuros investigadores.

1 Profesor e Investigador. Profesor del Instituto Nacional de Administración Pública y de la Universidad Insurgentes. Investigador Visitante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados. Investigador Nacional, Nivel I. Miembro del Registro CONACYT de Evaluadores Acreditados. Área 5, Económicas y Sociales.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El estudio de la materia electoral requiere de una conceptualización sobre el estado del arte en esta disciplina. De ahí que un acápite inicial esté dedicado a reseñar los conceptos básicos que sirvan al lector no familiarizado con el tema para adentrarse a la materia electoral y, al especialista, recordar las nociones que facilitan la comprensión, evaluación y crítica de sus instituciones y procedimientos.

La comparación de las disposiciones constitucionales y legales secundarias en las Constituciones de 1857 y 1917, sea en la asignatura electoral o en cualquier otra, no puede limitarse a las disposiciones constitucionales sino que requiere una referencia así sea breve a su contexto socio-histórico así como, una vez identificado éste, a las disposiciones de la legislación secundaria, de la jurisprudencia y, a partir de la segunda mitad del siglo anterior, también a los tratados internacionales relacionados con la materia electoral al igual que a la jurisprudencia emitida por organismos jurisdiccionales internacionales.

Por cuanto a las autoridades electorales hay que distinguir entre las autoridades administrativas, jurisdiccionales y de procuración de justicia; sin perder de vista que, además de los delitos electorales, el derecho administrativo sancionador electoral ha adquirido una singular importancia.

Me parece que sólo a partir del conocimiento cercano de estos temas vinculados a la materia político electoral será posible arribar a conclusiones y propuestas objetivas y viables tanto en el caso de la crítica de lo actualmente existente, de su evolución previsible como de escenarios deseables. Es por ello que en las siguientes páginas he optado por analizar tanto la forma de gobierno, como los sistemas electorales así como sus instituciones y procedimientos tanto en los antecedentes constitucionales como en las dos Constituciones ahora a comparar con motivo del primer centenario de la de 1917.

Sistemas electorales y autoridades electorales

El sistema político de un país incluye el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos.

Sistema de gobierno

El sistema de gobierno puede ser presidencial, con ejecutivo único, colegiado o mixto, en este último caso sus modalidades dependen del grado de parlamen-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

tarización del presidencialismo; parlamentario, con un primer ministro *primus inter pares* o con diferentes variantes en su interrelación con los miembros de su gabinete y en su responsabilidad frente al parlamento; y semiparlamentario, sea con elección directa o indirecta del presidente, aunque éste siempre comparte el poder ejecutivo con un primer ministro o jefe de gabinete, a su vez, responsable —individual o colectivamente— frente a la asamblea legislativa o parlamento. Su organización territorial puede ser unitaria o federal según su descentralización política, pero necesariamente desconcentrada para efectos administrativos. Puede tratarse de una república o de una monarquía constitucional.

Sistema de partidos

El sistema de partidos puede ser agrupado por diversos indicadores, en función del número de partidos y de su interrelación puede ser de partido único, partido hegemónico, partido dominante, bipartidismo, pluralismo moderado, pluralismo polarizado y atomización, según Sartori. Al igual que en el caso de los sistemas electorales, la diversidad de todos estos sistemas, aunque es infinita permite encontrar rasgos comunes que permiten su identificación y clasificación.

Sistemas electorales

En sentido estricto, sistema electoral es la forma de traducir votos en cargos públicos o dicho de otra forma, es la manera de procesar la suma de los votos -sean de ciudadanos o de electores integrantes de cualquier grupo social con necesidad de decidir colectivamente sobre un asunto o designar a una persona-, para adoptar la decisión que corresponda. En un sentido amplio, sistema electoral es sinónimo de derecho electoral cuando analiza o define todos los elementos involucrados en el proceso de toma de decisiones a partir de una votación para elegir titulares de cargos públicos,[2] esto es, desde quienes tienen derecho a participar en la votación y ser votados, hasta la forma de solución de las controversias que puedan surgir a lo largo de todo el proceso electoral integrado por infinidad de aspectos.

Para el diseño de sistemas electorales es importante tener en cuenta los criterios o propósitos a alcanzar con el sistema electoral que se desea construir o

2 En nuestro país al asiento que ocupan los diputados habitualmente se le llama *curul* y al de los senadores *escaño*, por lo que son expresiones que utilizaré como sinónimo de cargo público y con un propósito didáctico.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

actualizar. Dichos objetivos pueden ser:[3] asegurar un parlamento representativo; hacer que las elecciones sean accesibles y tengan significado; proporcionar incentivos para la conciliación; facilitar la estabilidad y eficiencia de los gobiernos; hacer responsables al gobierno y a los representantes electos; fomentar partidos basados en valores e ideologías de carácter general; promover una oposición parlamentaria; costo y capacidad administrativa. Desde luego que, como lo veremos más adelante en el caso de México, dichos criterios pueden cambiar conforme a las necesidades que imponga la situación coyuntural del país de que se trate.

Las infinitas variaciones de los sistemas electorales son clasificadas en la obra en cita, a partir de los 211 sistemas electorales existentes en otros tantos estados independientes del mundo, en nueve sistemas principales agrupados en tres grandes familias: sistemas de *Mayoría*, sistemas *Semi-proporcionales* y sistemas de *Proporcionalidad*.

Sistemas de mayoría

En la familia de sistemas mayoritarios, habitualmente con distritos de miembro único, se cuentan los siguientes: *Mayoría Simple en Distritos Uninominales* (MSDU), donde gana quien obtiene el mayor número de votos aunque la mayoría obtenida no sea absoluta; *Voto en Bloque* (VB), cuando el distrito tiene varios escaños a proveer y los votantes tienen igual número de votos ganan los candidatos con mayor número de votos; *Voto Alternativo* (VA) o voto preferente, se desarrolla en distritos uninominales pero los votantes no se limitan a votar por su candidato favorito sino que ordenan a los candidatos de acuerdo a sus preferencias, por lo que al contar los votos se elimina al candidato con el menor número de primeras preferencias, y las segundas preferencias de sus votos son computadas y asignadas a los demás candidatos, proceso que se repite hasta que uno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta; y los *Sistemas a Dos Vueltas* (SDV), al igual que el anterior intenta asegurar que el candidato ganador obtenga la mayoría absoluta pero aquí las elecciones tienen lugar en dos rondas con una o dos semanas de diferencia, aunque desde la primera vuelta gana quien obtenga mayoría absoluta.

3 Cfr.: *Manual para el Diseño de Sistemas Electorales de IDEA Internacional*, p. 7 y sigs.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Sistemas semiproporcionales

Los sistemas Segmentados y el Voto Único No Transferible (VUNT) corresponden a la familia de *sistemas Semi-proporcionales*. En los *sistemas Segmentados* o mixtos existen tanto listas de RP como distritos de mayoría simple, pero a diferencia de los Sistemas Mixtos de Representación Proporcional (SMRP), las listas de RP no compensan la desproporcionalidad que pudiera surgir de los resultados en los distritos mayoritarios. En los *sistemas de Voto Único No Transferible*, cada elector cuenta con un voto pero hay varios escaños o curules a ocupar en el distrito electoral, y ganan los candidatos con mayor número de votos.

Sistemas proporcionales

En la familia de *sistemas Proporcionales* se buscar traducir la proporción de votos recibidos por un partido en una proporción equivalente de escaños o curules, es decir, reducir la disparidad entre votos recibidos y escaños o curules asignados. La fórmula de asignación de curules o escaños una vez que los votos han sido contados puede consistir en métodos basados en el "mayor promedio" o en el "mayor residuo", fórmulas que no dejan de tener un efecto en los resultados, pero mayor efecto tienen en éstos el tamaño de los distritos y las barreras legales. Se tiene en esta familia la Representación Proporcional por Lista (RP por Lista); los sistemas Mixtos de Representación Proporcional (MRP), y el Voto Único Transferible (VUT).

En la *Representación Proporcional por Lista* los partidos presentan una lista de candidatos a los electores, éstos votan por un partido y los partidos reciben curules o escaños en proporción a los votos recibidos. En los *sistemas Mixtos de Representación Proporcional* coinciden candidatos en distrito uninominales de mayoría relativa y candidatos en listas de RP, pero los escaños o curules por RP compensan la desproporcionalidad derivada de los resultados en los distritos uninominales, los cuales habitualmente se ganan por mayoría simple y excepcionalmente en algún país por mayoría absoluta por lo que utiliza la segunda vuelta.

En el *Voto Único Transferible* se utilizan distritos plurinominales y los votantes listan en la boleta electoral a los candidatos en orden de preferencia –como en el Voto Alternativo-, aunque en ocasiones esta indicación de preferencias es opcional. Una vez contadas todas las primeras preferencias se establece un cociente o cuota de asignación con el número de votos requeridos para elegir a

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

un candidato individual; son elegidos todos los candidatos cuyas primeras preferencias recibidas sea mayor que el cociente; si ninguno llega al cociente se elimina al candidato con menor número de primeras preferencias y sus segunda preferencias son distribuidas entre los candidatos aún vigentes. Al mismo tiempo, los votos en exceso de los candidatos electos se redistribuyen de acuerdo a las segundas preferencias expresadas en sus boletas. Para lograr equidad, cada preferencia se cuenta como una fracción de voto para que el total redistribuido sea igual a los votos en exceso del candidato elegido. Este proceso se continúa hasta ser asignados todos los escaños o curules del distrito.

Justicia electoral

Para IDEA Internacional,[4] "el sistema de justicia electoral es el conjunto de medios y mecanismos establecidos en un determinado país (algunas veces en cierta comunidad local o, incluso, en un contexto regional o internacional) para garantizar que todos los actos, procedimientos y resoluciones electorales cumplan con lo previsto en el orden jurídico, así como proteger o restaurar el disfrute de los derechos electorales,"[5] en cualquiera de los tres periodos del ciclo electoral: pre-electoral, electoral y post-electoral.

La justicia electoral incluye tanto los medios encaminados a prevenir como a resolver violaciones al ordenamiento jurídico y comprende tanto mecanismos formales institucionales como medios alternativos de resolución de conflictos electorales. Los mecanismos formales pueden tener un carácter preventivo o punitivo; los primeros anulan, modifican o reconocen la comisión de una irregularidad, en tanto que los segundos sancionan a las personas o entidades responsables de irregularidades que pueden ser administrativas o penales.
Como veremos en seguida, varios de estos sistemas electorales han sido, son y serán utilizados en el sistema electoral mexicano que paso a analizar.

Antecedentes históricos nacionales e internacionales

Es habitual que al considerar los antecedentes históricos nacionales más remotos de la materia político-electoral, se refiera uno a los que permitieron la

4 Organismo de Naciones Unidas encargado de promover la democracia y la asistencia electoral en el mundo.

5 *Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional*, pp. 9 y 10.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

formación del nuevo Estado nacional independiente que hoy es la República Mexicana o Estados Unidos Mexicanos o simplemente México.

Dichos antecedentes sin duda son: la *Representación del Ayuntamiento de México al Virrey Iturrigaray*, el *Bando de Liberación de los Esclavos* de Don Miguel Hidalgo y Costilla, los *Sentimientos de la Nación* del Generalísimo Don José María Morelos y Pavón, los *Elementos Constitucionales* de Don Ignacio López Rayón, la *Constitución* (española) *de Cádiz* de 1812 y su antecedente inmediato la *Constitución de Bayona*, la *Constitución de Apatzingán* de 1814, el *Plan de Iguala*, los *Tratados de Córdoba* suscritos por Don Juan O'Donojú y Don Agustín de Iturbide, el *Acta de la Independencia*, el *Reglamento provisional político del Imperio Mexicano*, el *Plan de Casa Mata* de Don Antonio López de Santa Anna, la *Constitución* (primera) *Federal* de 1824, las *Siete Leyes Constitucionales* de 1836, los tres proyectos de Constitución del Constituyente disuelto de 1842, las *Bases Orgánicas* de 1843, el *Voto particular* de Don Mariano Otero en el Constituyente de 1847 cuando se restauró el federalismo y la vigencia de la Constitución de 1824, entre otros documentos fundadores y antecedentes históricos.[6]

En su libro *La Constitución y la Dictadura*, Emilio Rabasa afirma lo siguiente:

> En los veinticinco años que corren de 1822 adelante, la Nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes que produjeron, como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, é infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos.. Y á esta porfía de la revuelta y el desprestigio de las leyes, en que los gobiernos solían ser más activos que la soldadesca y las facciones, y en que el pueblo no era sino materia disponible, llevaron aquéllos el contingente más poderoso para aniquilar la fe de la Nación, con la disolución violenta de dos congresos legítimos y la consagración como constituyentes de tres asambleas sin poderes ni apariencia de legitimidad.[7]

En efecto —como continúa su narrativa Rabasa—, Iturbide con un golpe de Estado disolvió el primer congreso constituyente derivado del *Plan de Iguala* y de los *Tratados de Córdoba*, designó una Junta Instituyente con representantes de las provincias designados por él, pero pronto una revolución encabezada

6 Consultar: *Leyes Fundamentales de México*, *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos* o *Planes en la Nación Mexicana*.

7 *Ob. cit.*, p. 9.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

por Antonio López de Santa Anna expulsó al Emperador. El Congreso que había nombrado emperador a Iturbide por sesenta y siete votos contra quince, anuló sus propios actos y, a pesar de estar convocadas elecciones para un nuevo congreso constituyente, proclamó la República federal. El nuevo Congreso Constituyente expidió el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824. El clero se opuso al sistema federal y a la Constitución, con lo que se exacerbó el liberalismo.

En 1835 —recuerda Rabasa— el gobierno decidió dar por terminado el federalismo por lo que para no cumplir con el procedimiento de reforma constitucional que preveía la intervención de dos legislaturas, el Congreso ordinario optó por declararse constituyente y dictó las Siete Leyes Constitucionales, mediante "un golpe de Estado parlamentario" como lo llama Rabasa.

El General Santa Anna, que por aquellos días era centralista, con fundamento en el *Plan de Tacubaya* convocó a un tercer congreso constituyente en el cual una minoría integrada por Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo, pero con el apoyo de Lafragua y otros, solicitó gobierno federal y libertades. Los tres proyectos de Constitución del Constituyente reunido en 1842 no fueron aceptados por el ministro José María Tornel, y Santa Anna optó por ocupar los servicios del vicepresidente Nicolás Bravo para disolver el Congreso. De vuelta a la presidencia Santa Anna sancionó la obra de una Junta Nacional Legislativa que expidió las *Bases Orgánicas* de 1843, "el despotismo constitucional" dijo Rabasa.

Más tarde, en Guadalajara se rebeló el General Paredes mientras Valentín Canalizo era presidente interino. Sin necesidad de licencia del Congreso Santa Anna tomó el mando de las tropas para combatir a los rebeldes, ante la protesta del Congreso —recuerda Rabasa— Canalizo y Santa Anna disolvieron el Congreso, pero como la rebelión de Paredes encontró apoyo en Puebla y la capital, Santa Anna terminó desterrado. Tres años después, de regreso al país en medio de la intervención americana, con el *Plan de la Ciudadela*, de agosto de 1846, Santa Anna regresa a la presidencia, restablece por lo pronto la Constitución de 1824, convoca a un nuevo Congreso Constituyente. Santa Anna, como presidente, sancionó el *Acta de Reformas* de 1847.

A punto de ser proclamado Emperador Constitucional de México, Santa Anna se conformó con prorrogar sus facultades extraordinarias por el tiempo necesario, nombrar en su momento a su sucesor y recibir el título de Alteza Serenísima. Vendrían después la Revolución de Ayutla, las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En el ámbito internacional tenemos como antecedentes necesarios, además de las Constituciones españolas ya mencionadas, de Francia la *Declaración de los Derechos del Hombre* y las Constituciones de 1791 (Asamblea nacional con miembros electos cada dos años, poder judicial con jueces electos por el pueblo, etc.), 1793 (abolición de la monarquía, voto universal, etc.) 1795 (se abandona el sufragio universal, son ciudadanos solo quienes pagaban un impuesto directo, etc.), incluida incluso la Constitución vigente de 1958 como veremos más adelante, así como la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776 y la Constitución aún vigente de 1787. No puedo dejar de mencionar, pues más adelante regresaremos a él, el criterio jurisprudencial de la Corte Suprema de los Estados Unidos que estableció en 1804 la *Judicial Review*, fórmula de control difuso de la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad que nunca hubiera sido practicada en México de no ser por la sentencia condenatoria impuesta a nuestro país por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos.

Antecedentes de regulación constitucional y legal

Me referiré en este acápite sólo a la forma de gobierno y sistemas electorales de las Constituciones nuestras que han estado en vigor.

La Constitución de Apatzingán

La *Constitución de Apatzingán* de 1814 (*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana*) estableció un Supremo Congreso (unicameral), cuyos diputados —ciudadanos mayores de treinta años— eran electos por dos años —sin posibilidad de reelección inmediata pero sí después de pasada una diputación— mediante una votación indirecta en tercer grado; toda vez que a nivel parroquial había primero una votación para elegir a los electores parroquiales (un elector por cada parroquia), éstos elegían a los de partido (uno por partido), quienes formaban las juntas electorales de provincia, las cuales elegían a su vez a los diputados.

El Supremo Gobierno era un ejecutivo colegiado formado por tres individuos iguales en autoridad, electos en sesión pública por mayoría absoluta de votos

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de ternas integradas en sesión secreta también por mayoría absoluta (para lo cual, en caso necesario, había una segunda votación); quienes se alternaban cada cuatro meses en la presidencia después de haber sorteado en su primera sesión el orden de alternancia; cada año saldría por sorteo uno de los tres y quien ocupara la vacante mantenía el orden de prelación del que se retiró.

El Supremo Tribunal de Justicia estaba formado por cinco individuos (más dos fiscales letrados –uno para lo civil y otro para lo criminal-, y los secretarios, que durarían cuatro años), renovables cada tres años por sorteo que hacía el Supremo Congreso; iguales en autoridad, los individuos del Supremo Tribunal se turnaban por sorteo la presidencia cada tres meses; el procedimiento para su elección era igual que para los integrantes del Supremo Gobierno.

La primera Constitución Federal

La *Constitución Federal de 1824* (*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*), por su parte, adoptó la fórmula de presidente y vicepresidente en el poder ejecutivo —el presidente sólo podría ser reelecto después de cuatro años de haber cesado en sus funciones—, ambos de elección indirecta en tercer grado —cuyo fundamento veremos más adelante—, con la modalidad que de los dos candidatos más votados, el que obtenía el primer lugar era presidente y el del segundo lugar vicepresidente, con duración de cuatro años.

La Legislatura de cada Estado elegía por mayoría absoluta dos individuos, de los cuáles uno por lo menos no fuese vecino de ese Estado; una vez recibidas las votaciones de por lo menos las tres cuartas partes de las legislaturas de los estados, se enviaban los testimonios respectivos al Consejo de Gobierno —integrado por la mitad de los individuos del Senado, uno por cada estado, durante los recesos del Congreso—, y se reunían las cámaras federales para leer y revisar los testimonios enviados por las legislaturas, hecho lo cual la Cámara de Diputados calificaba las elecciones, resultando presidente quien reuniese la mayoría absoluta de votos, pero si dos tuviesen dicha mayoría sería presidente quien tuviese más votos, quedando el otro de vicepresidente; en caso de empate con la misma mayoría, la Cámara de Diputados elegía al presidente, y el segundo ocupaba la vicepresidencia. En las otras hipótesis de resultados era la Cámara de Diputados la que elegía presidente y vicepresidente, pudiendo recurrir a la suerte después de la segunda votación.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El Poder Legislativo estuvo depositado en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. La base general para el nombramiento de diputados era la población; éstos, y sus respectivos suplentes, eran electos cada dos años. Las cualidades de los electores y la reglamentación de las elecciones se prescribían por las constituciones de los estados.[8]

La Corte Suprema de Justicia se componía de once ministros distribuidos en tres salas, y de un fiscal, pudiendo el Congreso general aumentar o disminuir su número si lo estimase conveniente. La elección de ministros y fiscal se hacía en un mismo día por las legislaturas de los estados, por mayoría absoluta de votos. La lista certificada de los doce individuos electos era enviada al Consejo de Gobierno, una vez recibidas por lo menos las tres cuartas partes, se reunía el Congreso, se abrían y leían las listas en presencia de ambas cámaras, y después se retiraban los senadores. Una comisión de la Cámara de Diputados, integrada por diputados de todos los estados, daba cuenta de los resultados y la Cámara calificaba las elecciones. Los individuos que obtuviesen más de la mitad de los votos computados eran nombrados desde luego; si éstos fuesen menos de doce, la Cámara elegía de entre los que hubiesen obtenido mayor votación, conforme a las disposiciones aplicables para la elección de presidente y vicepresidente.

Las Siete Leyes Constitucionales

La Constitución conocida como las *Siete Leyes Constitucionales de 1836* introdujo el Supremo Poder Conservador —órgano de control político y de constitucionalidad—, y mantuvo la elección indirecta en tercer grado,[9] con las modalidades que adelante señalo. Es paradójico que aunque esta Constitución y la de 1843 establecieron ambas la forma de república centralizada, en las dos hubo senado de la República, supuestamente el órgano representativo de los estados de una república federal.

8 En las *Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República*, circulada por la Secretaría de Relaciones el 12 de julio de 1830 y publicada en bando el día 14, se regularon elecciones primarias y secundarias.

9 Una ley particular establecería los días, modo y forma de las elecciones, el número y las cualidades de los electores. Por ejemplo, la *Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que compongan las Juntas Departamentales*, de 30 de noviembre de 1836 (anterior a las *Siete Leyes*), estableció entre otros requisitos para tener derecho de voto una renta anual por lo menos de cien pesos, ser mayor de 21 años siendo soltero o de 18 siendo casado, no ser sirviente doméstico, ni ser deudor calificado de fondos públicos y, a partir de 1846, saber leer y escribir. Es por ello que la Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente –el disuelto en 1842, al que ya me he referido-, de 10 de diciembre de 1841, estableció para la elección de diputados juntas primarias, secundarias y de Departamento.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El Supremo Poder Conservador quedó depositado en cinco individuos –cada una de las juntas departamentales elegía por mayoría absoluta de votos tantos candidatos como cargos a proveer, de los cuales la Cámara de Diputados también por mayoría absoluta elegía una terna, de la cual elegía el Senado-, uno de los cuales renovable cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez el que designare la suerte, sin entrar al sorteo los nombrados para reemplazar; de la quinta vez en adelante saldría el más antiguo. Podían ser reelectos, y se elegían tres suplentes —residentes en la capital—, que según el orden de su elección suplía a los titulares durante sus faltas temporales o mientras se elegía una vacante. La elección para este cargo era preferente a cualquier otra que no fuese la presidencia de la República, el cargo no podía ser renunciado, ni antes ni después de la posesión, salvo por imposibilidad física calificada por el congreso general; sólo en el caso de reelección había la posibilidad constitucional de aceptar o no el encargo. El sueldo anual de cada integrante, fijado en la Constitución, era de seis mil pesos. Este Supremo Poder no era responsable más que ante Dios y la opinión pública, y sus integrantes en ningún caso podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones. El desempeño del cargo inhabilitaba, durante los dos años siguientes a su terminación, para ocupar ciertos cargos –incluida la presidencia de la República- o para "solicitar del gobierno ninguna clase de gracia para sí, ni para otro".

La Cámara de Diputados era renovable por mitad cada dos años: los Departamentos eran divididos en dos secciones proporcionalmente iguales en población; el primer bienio nombraba a sus diputados una sección y el siguiente la otra. Para ser diputado se requería, entre otros requisitos, tener 30 años cumplidos al día de la elección y un capital (físico o moral) que produjese al menos mil quinientos pesos anuales.

La Cámara de Senadores, compuesta de 24 senadores, era de elección indirecta pero de la siguiente forma: la Cámara de Diputados, el Gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia, elegían cada uno, por mayoría absoluta de votos, un número de individuos igual al que debía ser de nuevos senadores. Las tres listas resultantes eran remitidas a las juntas departamentales, cada una de las cuales elegía de entre dichas listas al número de senadores a nombrar y enviaba su propia lista al Supremo Poder Conservador, la que calificaba las elecciones y hacía la declaratoria de mayoría de votos emitidos por las juntas; en caso de empate decidía la suerte. El Senado se renovaba por terceras partes cada dos años. Para ser senador se requería, entre otros requisitos, 35 años cum-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

plidos al día de la elección y un capital (físico o moral) que produjese al menos dos mil quinientos pesos anuales.

Las juntas primarias, secundarias y de Departamento a que ya me he referido, llevaban a cabo en diferentes fechas la elección de diputados al Congreso Nacional y a las juntas departamentales.

El Presidente de la República duraría ocho años en el cargo y se elegía de la manera siguiente: el año anterior a la renovación, el Presidente de la República en junta del Consejo de Gobierno (integrado por 13 consejeros, nombrados por el Presidente de la República a partir de una lista con 39 candidatos nombrados por el Congreso) y de ministros (eran cuatro nombrados exclusivamente por el Presidente de la República: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina), el Senado y la Alta Corte de Justicia, elegían cada uno una terna que enviaban a la Cámara de Diputados, la cual escogía de entre ellas a tres candidatos y enviaba esta nueva terna a todas las juntas departamentales. Éstas elegían a un integrante de la terna y remitían el acta de elección a la Cámara de Diputados. Reunidas ambas Cámaras nombraban una comisión especial para la calificación y dictamen de las elecciones (sólo por lo respectivo a su validez o nulidad); discutido y aprobado el dictamen por el Congreso General, se declaraba presidente al que hubiere obtenido mayor número de votos, en caso de empate decidía la suerte.

La Corte Suprema de Justicia se componía de once ministros y un fiscal, cuya elección se hacía de la misma manera que la del Presidente de la República.

Las Bases Orgánicas

Es la única Constitución que ha dedicado un título específico para regular el Poder electoral (artículos 147 a 174), pero sin designar expresamente autoridades electorales como ahora existen el Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Fiscalía Especializado para la Atención de Delitos Electorales y sus equivalentes locales. Todas las poblaciones de la República se dividían en secciones de quinientos habitantes para elegir a los electores primarios, los cuales nombraban a los secundarios –uno por cada veinte electores primarios-, quienes formaban el colegio electoral del Departamento, que a su vez elegía diputados al Congreso y vocales de la respectiva Asamblea Departamental.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El Poder Legislativo se depositaba en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes. La Cámara de Diputados, renovable por mitad cada dos años, se componía de diputados elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes o fracción mayor de treinta y cinco mil; el Departamento que no tuviese esta población elegiría siempre un diputado. Para ser diputado se requería, entre otros requisitos, tener treinta años de edad y una renta anual efectiva de mil doscientos pesos, procedente de capital físico o moral.

La Cámara de Senadores, renovable por tercios cada dos años, se componía de sesenta y tres individuos, dos tercios de los cuales se elegían por las Asambleas Departamentales, el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, de la manera siguiente. La lista con este tercio de senadores, postulados por cada una de dichas autoridades, era remitida a la Cámara de Senadores, la que elegía a los que hubiesen reunido el mayor número de postulaciones hasta completar el número de los que debían ser elegidos.

Por su parte, las Asambleas Departamentales deberían hacer su elección de senadores nombrando cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, y fabricantes. La elección de los demás debería recaer en personas que hubiesen ejercido alguno de los cargos siguientes: Presidente o Vicepresidente de la República, secretario del despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, senador al Congreso General, diputado al mismo en dos legislaturas, antiguo consejero de gobierno, obispo o general de división. Al computarse los votos de las Asambleas Departamentales, se separaba cada una de las clases expresadas sin mezclar votos.

Para ser senador se requería, entre otros requisitos, 35 años de edad y renta anual notoria o sueldo no menor de dos mil pesos.

El Presidente de la República, mayor de cuarenta años, duraría cinco años en sus funciones. El año anterior a la renovación del Presidente de la República, cada Asamblea Departamental, por mayoría de votos –o por suerte, en caso de empate- sufragaba para Presidente por una persona que cubriese requisitos para ocupar el cargo. Reunidas las dos Cámaras se computaban los votos, calificaban las elecciones y se declaraba Presidente al que hubiese reunido mayoría absoluta de sufragios. Si no hubiese mayoría absoluta, las Cámaras elegían Presidente de entre los dos más votados, y si hubiese más de dos con igual núme-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ro de votos entre éstos. En caso de empate se repetía la votación y si hubiese empate nuevamente decidía la suerte.

La Corte Suprema de Justicia se componía de once ministros y un fiscal. Los ministros eran electos por las Asambleas Departamentales, haciéndose la computación por las Cámaras en la forma prevista para la elección de Presidente.

Había una Corte Marcial compuesta de generales efectivos y de letrados, nombrados por el Presidente de la República a propuesta en terna del Senado. Estos magistrados serían perpetuos.

También había un tribunal para juzgar a los ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial. Cada bienio, eran insaculados todos los letrados que había en ambas Cámaras del Congreso; la Cámara de Diputados sacaba por suerte doce individuos para formar dicho tribunal formado por tres salas; si faltaban letrados se elegía de entre los demás individuos hasta completar el total de jueces, no debiendo elegirse eclesiásticos.

Había un gobernador en cada Departamento nombrado por el Presidente de la República, cada cinco años, a propuesta de las Asambleas Departamentales. Había en los Departamentos tribunales superiores de justicia.

Antes de la *Constitución* de 1857 y después de las *Bases Orgánicas*, estuvieron en vigor el *Acta Constitutiva y de Reformas* de 18 de mayo de 1847, las *Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*, de 22 de abril de 1853, así como el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, de 15 de mayo de 1856.

Constitución de 1857, leyes electorales y jurisprudencia

Disposiciones constitucionales en materia político-electoral

La soberanía nacional residía esencial y originariamente en el pueblo, cuya voluntad fue la de constituirse en una República representativa, democrática y federal. El supremo poder de la Federación se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión, renovable en su totalidad cada dos años; se elegía un diputado propietario y un suplente por cada cuarenta mil habitantes o fracción mayor

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de veinte mil; su elección era indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que dispusiera la ley electoral. Para ser diputado se requería ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de sesiones; ser vecino del Estado o Territorio donde fuese la elección y no pertenecer al estado eclesiástico.

Después de la restauración del Senado, en 1874, se dispuso que se integraría por dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal; se renovaría por mitad cada dos años, por lo que los senadores nombrados en segundo lugar cesarían al finalizar el primer bienio y en lo sucesivo los más antiguos; su elección sería indirecta en primer grado; la Legislatura de cada Estado declararía electo al que hubiese obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegiría de entre los que hubieran obtenido mayoría relativa, conforme a la ley electoral. Por cada senador propietario se elegía un suplente, cuyas calidades eran las mismas que para ser diputado excepto la edad que sería de treinta años cumplidos el día de la apertura de sesiones.

Eran considerados ciudadanos todos los mexicanos mayores de dieciocho años siendo casados o de veintiuno si no lo eran. Eran mexicanos todos los nacidos, dentro o fuera del territorio nacional, de padres mexicanos; los extranjeros naturalizados mexicanos y los que habiendo adquirido bienes raíces en la República o tuviesen hijos mexicanos no conservasen su nacionalidad. Eran prerrogativas de los ciudadanos mexicanos votar, ser votado, asociarse para tratar los asuntos políticos del país, ejercer el derecho de petición y tomar las armas para la defensa de la República. Era obligación de los ciudadanos votar en las elecciones y desempeñar los cargos públicos de elección popular, que no eran gratuitos.

La Suprema Corte de Justicia se compuso originalmente de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Cada uno de los individuos de la Suprema Corte duraría en su encargo seis años y su elección era indirecta en primer grado, en los términos que dispusiera la ley electoral. Para ser electo se requería estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores; ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

El artículo 109 original sólo estableció que los Estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular. Pero no fue sino hasta la reforma de 21 de octubre de 1887 que se señaló, respecto de la elección de gobernadores, la posibilidad de establecer en las Constituciones

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de los Estados la reelección de los gobernadores, conforme a lo que previno el artículo 78 reformado para el Presidente de la República. Como veremos en seguida, la no reelección de gobernadores fue promulgada, en 1911, por el Presidente Madero.

Reformas a la Constitución de 1857

Felipe Tena Ramírez da cuenta de las siguientes adiciones y reformas a la Constitución de 1857, que por su indudable interés reseñamos íntegramente: reforma de 24 de enero de 1861 para *abolir las alcabalas*; reforma de 14 de abril de 1862, para *restablecer las alcabalas*; adición de 29 de abril de 1863, para ratificar la *erección del Estado de Campeche*; adición de 16 de abril de 1869, para *erigir el Estado de Morelos*; adiciones y reformas de 25 de septiembre de 1873, para *incluir los principios de las Leyes de Reforma*; adiciones y reformas de 13 de noviembre de 1874, para *restablecer el Senado de la República*; reforma del 5 de mayo de 1878, para *impedir la reelección del Presidente para el periodo inmediato, permitirla pasados cuatro años* de haber ocupado el cargo y señalar que los Estados determinarán en sus respectivas Constituciones los términos en que queda prohibida la reelección de sus gobernadores; reforma de 17 de mayo de 1882, para *abolir las alcabalas y aduanas interiores*; reforma de 2 de junio de 1882, para *conceder premios o recompensas* por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad y para conceder privilegios exclusivos a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de industria; reforma de 3 de octubre de 1882, para *regular la suplencia del Presidente de la República* por el presidente o vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente; reforma de 15 de mayo de 1883, para establecer la *libertad de imprenta y los delitos de imprenta*; reforma de 14 de diciembre de 1883, para dar fundamento a la *expedición de los códigos de minería y comercio*; reforma de 29 de mayo de 1884, para dar competencia a los tribunales de la Federación para conocer de todas las *controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales*; reforma de 26 de noviembre de 1884, para *abolir el 1º de diciembre de 1886 las alcabalas y aduanas interiores*; reforma de 12 de diciembre de 1884, respecto de las *partes integrantes de la Federación*; reforma de 22 de noviembre de 1886, para regular la *no imposición de derechos por parte de los Estados por el simple tránsito de mercancías* en la circulación interior; reforma de 21 de octubre de 1887, para *permitir por una sola ocasión la reelección inmediata del Presidente de la República* y permitirla posteriormente si hubiesen pasado cuatro años

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

del ejercicio del cargo; reforma de 20 de diciembre de 1890, para *eliminar cualquier restricción a la reelección presidencial*; reformas y adiciones del 24 de abril de 1986, para *regular la sustitución del Presidente de la República, su renuncia* y la de los miembros de la Suprema Corte de Justicia; reformas y adiciones de 1º de mayo de 1896, para establecer *impedimentos de los Estados en materia económica, fiscal y comercial*, así como facultades privativas de la Federación en materia de comercio; reformas de junio 10 de 1898, sobre *derechos, obligaciones y prerrogativas de los ciudadanos*; reformas de 22 de mayo de 1900, para establecer que la *Suprema Corte de Justicia* se compondría de quince ministros y funcionaría en pleno o en salas, de la manera que establezca la ley, misma que establecería y organizaría los tribunales de circuito, los juzgados de distrito y el ministerio público, y que los funcionarios del *Ministerio Público y el Procurador de la República serían nombrados por el Ejecutivo*; reformas de 14 de mayo de 1901, para *abolir la pena de muerte por delitos políticos*, y establecer la incapacidad legal de las corporaciones religiosas para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces; reformas de 31 de octubre de 1901, para *facultar al Congreso para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios*; reformas de 18 de diciembre de 1901, para impedir a los Estados *emitir títulos de deuda pública* y establecer la base de sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil para la elección de un diputado; reforma de 24 de noviembre de 1902, para incluir el *territorio de Quintana Roo* entre las partes integrantes de la Federación; reformas, adiciones y supresiones de 6 de mayo de 1904, para regular la elección, calificación de ésta y funciones del *vicepresidente de la República*; reforma de 20 de junio de 1908, para facultar al Congreso para legislar en materia de *vías generales de comunicación, postas y correos, y aguas de jurisdicción federal*; reforma de 12 de noviembre de 1908, para establecer la *libertad de tránsito* dentro del territorio nacional, facultar al Congreso para legislar sobre *ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general*, así como para actualizar las bases constitucionales en materia de *amparo*; reforma de 7 de noviembre de 1911 promulgada por el Presidente Madero el 28 del mismo mes y año, para establecer la *no reelección en ningún caso del Presidente y Vicepresidente*, con igual prohibición para los gobernadores de los Estados.

Queda claro, como ya lo he mencionado antes, que la reforma más importante fue la restauración del Senado y la vuelta a la composición bicameral del Congreso de la Unión. En seguida, las reformas que permitieron la reelección indefinida del General Porfirio Díaz, pero también son de destacar las relativas a la composición de la Suprema Corte y a la sujeción al Ejecutivo del Procurador General de la República.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Leyes electorales

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 encontramos las siguientes leyes electorales:[10] *Ley Orgánica Electoral*, de 12 de febrero de 1857, promulgada por el Presidente Ignacio Comonfort; *Ley Electoral* de 18 de diciembre de 1901, promulgada por el Presidente Porfirio Díaz; Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911, promulgada por el Presidente Francisco I. Madero; y la *Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente*, de 20 de septiembre de 1916, promulgada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Don Venustiano Carranza.

Autoridades electorales

El peso de la organización administrativa electoral recae en los ayuntamientos y en las mesas directivas de casilla. La solución de controversias, en principio, en la mesa directiva de casilla y, finalmente, en los colegios electorales de las cámaras legislativas.

Solución de controversias

Originalmente el artículo 62 disponía que el Congreso –unicameral- calificaba las elecciones de sus miembros y resolvía las dudas que ocurrieran sobre ellas. Después de la reforma del 13 de noviembre de 1874, el artículo 60 reformado estableció que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros y resolvería las dudas que hubiese sobre ellas. Estamos en la etapa de la auto-calificación electoral a través de un órgano político; los colegios electorales de las Cámaras fueron una herencia constitucional de Cádiz (1812).

Jurisprudencia

Dos de los cinco[11] criterios jurisprudenciales más relevantes, en mi opinión, en materia electoral a lo largo de toda la historia judicial de México quedaron

10 Fuente: *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (1812-1940)*, p. 231 y sigs.

11 Los otros tres criterios más relevantes en mi opinión han sido establecidos durante la vigencia de la Constitución de 1917 y se debaten actualmente sólo en sede académica en espera de nuevas integraciones de los tribunales constitucionales competentes en materia electoral, como veremos más adelante.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

establecidos durante la vigencia de la Constitución de 1857: la tesis de la incompetencia de origen y su abandono, es decir, la procedencia, primero, y la improcedencia, después —hasta la fecha[12]—, del juicio de amparo para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos. En consecuencia, hasta 1996 fueron los colegios electorales, primero, la única y, después —de 1986 a 1996—, la última, instancia para resolver los conflictos electorales

Para recordar el contexto de estas disposiciones electorales, recuerdo ahora que en su estudio sobre el constitucionalismo en América Latina,[13] Roberto Gargarella afirma que:

> Desde 1880 se configura un nuevo orden internacional, a partir del cual los países latinoamericanos van a fortalecer su situación económica, alineados con las potencias extranjeras en calidad de exportadores de bienes primarios. Se produciría en esa época lo que Halperin Donghi llamó un "nuevo pacto colonial", que transformaría a América Latina en "productora de materias primas para los centros de la nueva economía industrial, a la vez que de artículos de consumo alimenticio en las áreas metropolitanas", y al mismo tiempo en "consumidora de la producción industrial de esas áreas" (Halperin Fonghi, 2007:222). Este nuevo orden había desplazado al primer "pacto colonial" con las metrópolis ibéricas, para reemplazarlo por uno distinto, que en muchos casos iba a tener a Inglaterra y sus satélites como centro organizador (Halperin Donhi, 2007: cap. 4). Dicha situación permitió, como sabemos, un acelerado crecimiento económico en América, y una influencia creciente de las metrópolis en América, especialmente a través de la creación de la infraestructura necesaria para la exportación de bienes primarios —desde vías de ferrocarril, hasta ingenios azucareros, frigoríficos y silos cerealeros— (*ibid*: 289).[14]

Para un estudio sobre la ruptura del pacto político liberal-conservador —como llama Gargarella para el régimen político derivado de las constituciones latinoamericanas de ese periodo— en el caso de México, sugiero el capítulo de mi autoría "Derecho electoral y presidencialismo durante el gobierno de Porfirio Díaz", en el libro *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico* (p. 85 y sigs.).

12 Aunque con algunas vicisitudes que no alcanzan las páginas para detenerse ahora a analizarlas.

13 *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810- 2010).*

14 *Ob.cit.*, p. 163.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1917, leyes, códigos, leyes generales, tratados internacionales y jurisprudencia

Disposiciones constitucionales en materia político electoral

Respecto de la soberanía nacional, división de poderes, federalismo, bicameralismo, nacionalidad, ciudadanía y requisitos de elegibilidad, las disposiciones no cambiaron sustancialmente en el texto constitucional original de 1917, respecto del texto original o reformado, según el caso, de la Constitución de 1857. En los demás aspectos organizacionales en materia de sistemas y autoridades electorales, Procuraduría General de la República y no reelección de gobernadores, tampoco; el caso de la Suprema Corte de Justicia lo analizaré más adelante en detalle. Por razón natural del contexto, los cambios vinieron de manera paulatina pero inexorable durante los cien años siguientes. Me refiero en seguida a los temas político-electorales que ya hemos visto.

Soberanía nacional

El artículo 39 relativo a la soberanía nacional es uno de los que no han tenido reformas, por lo que su texto original se mantiene tal cual. Lo que ha cambiado es el contexto internacional y la noción misma de soberanía. México ahora ha suscrito tratados internacionales cuyas normas son normas internas obligatorias y reconoce la fuerza vinculante de jurisdicciones internacionales y se somete a ellas, es el caso de la Corte Penal Internacional o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los tribunales nacionales aplican las disposiciones contenidas en los tratados y se someten no sólo a las resoluciones, también a la jurisprudencia de las cortes internacionales.

División de poderes

El artículo 49 relativo a la división de poderes tampoco ha cambiado y mantiene su texto original. Pero, ahora, hay en el texto constitucional órganos constitucionales autónomos, con atribuciones exclusivas ejercidas en nombre del Poder Supremo de la Federación, órganos cuya integración es resultado de la colaboración entre los tres poderes. Órganos constitucionales autónomos que igualmente existen en el ámbito de las entidades federativas.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Federalismo

El artículo 40 constitucional que expresa la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república federal, si bien ha tenido dos adiciones recientes —una para agregar el carácter laico[15] y otra para agregar la mención expresa de la Ciudad de México[16]—, no ha modificado el carácter federal de la república. No obstante lo anterior, la naturaleza o contenido del sistema federal ha estado en constante evolución, de una parte, por la ampliación de las atribuciones del gobierno federal —como puede apreciarse simplemente en el artículo 73 constitucional cuyas treinta fracciones originales ahora son cincuenta y tres, además de llevar hasta ahora setenta y cuatro decretos de reforma—, pero igualmente por otras modificaciones a la distribución de competencias entre los integrantes del Pacto Federal, concretamente en la materia electoral pues, actualmente, es el Senado de la República el que nombra a los magistrados de los tribunales electorales locales y es el Instituto Nacional Electoral el que nombra a los consejeros que integran los órganos superiores de dirección de los organismos públicos locales electorales, antes institutos o consejos electorales locales.[17] De hecho la reforma constitucional de 2014 que da origen a las leyes generales a las que en seguida me referiré en el acápite sobre leyes electorales, solamente da continuidad a una tradición bien establecida de centralización de atribuciones electorales antaño de las entidades federativas (padrón electoral, credencial de elector, nuevo modelo de comunicación social, etc.).

Composición de las Cámaras

Cámara de Diputados

La composición de las Cámaras de Diputados y de Senadores está regulada en los artículos 54 y 56 constitucionales, respectivamente; el primero ha conocido nueve decretos de reforma –incluida una fe de erratas-, y el segundo seis –también con una fe de erratas-.

En 1963[18] se introdujo la figura de "diputados de partido", mediante la cual los partidos políticos nacionales, registrados por lo menos un año antes al día de

15 DOF de 30 de noviembre de 2012.

16 DOF de 29 de enero de 2016.

17 DOF de 10 de febrero de 2014.

18 DOF de 22 de junio de 1963.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

las elecciones, que obtuviesen 2.5% de la votación total en el país tenían derecho a acreditar cinco diputados y uno más por cada medio punto por ciento excedente. Pero si un partido político nacional triunfaba en menos de veinte distritos, previa obtención del 2.5% mencionado, sólo le podrían ser acreditados hasta veinte diputados. Los diputados de mayoría y los diputados de partido tenían iguales derechos y obligaciones. En 1972,[19] el porcentaje para tener derecho a la acreditación de diputados de partido se redujo a 1.5% y el número máximo de diputados de mayoría y de partido se elevó a veinticinco. Se trató de una primera modalidad del sistema mixto con dominante mayoritario que vendría después.

En 1977,[20] se introdujo el sistema mixto con dominante mayoritario actual pero entonces sólo con cien diputados de representación proporcional (RP) electos a partir de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Para obtener el registro de sus listas regionales los partidos debían acreditar su participación con candidatos de mayoría relativa por lo menos en un tercio de los distritos uninominales de mayoría relativa. Además, alcanzar por lo menos 1.5% del total de la votación emitida y siempre que no hubiesen obtenido 60 o más constancias de mayoría pues en tal caso, si tuvieran 90 o más constancias de mayoría sólo podrían obtener hasta el 50% de las diputaciones de representación proporcional.

En 1986,[21] se incrementa a 200 el número de diputados de RP. Se dispuso que el partido político nacional que alcanzara por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida en las circunscripciones tendría derecho a la asignación de diputados de RP, siempre y cuando no hubiese obtenido 51% o más de la votación nacional y que su número de constancias de mayoría relativa representara un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos. Asimismo, se exigió que tampoco hubiese obtenido menos de 51% de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa fuese igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara. Cumplidas las condiciones anteriores, su asignación de diputados de RP correspondería al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal. También, si un partido obtenía 51% o más de la votación nacional efectiva y el porcentaje de constancias fuese inferior a su porcentaje de votos, tendría derecho a participar en la distribución de diputados. Pero si ningún partido obtenía ese 51% y

19 DOF de 14 de febrero de 1972.

20 DOF de 6 de diciembre de 1977.

21 DOF de 15 de diciembre de 1986.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

tampoco alcanzaba la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias le serían asignados diputados de RP. En caso de empate, la mayoría absoluta de la Cámara sería otorgada al partido con mayor votación nacional en la elección de diputados de mayoría relativa.

En 1986,[22] se incrementó a doscientos el número de diputados de RP. Los demás requisitos y modalidades, incluida la cláusula de gobernabilidad o premio a la mayoría, fueron mantenidos.

En 1990,[23] se mantiene el 1.5% mencionado pero para tener derecho a la asignación de diputados de RP los partidos políticos deberían participar con candidatos de mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales, además de que ningún partido político podría tener más de 350 diputados electos por ambos principios. Se establece que se otorgará al partido político que obtenga menos de 35% de la votación nacional, las constancias requeridas para que su representación por ambos principios corresponda al porcentaje de votos. El partido político con más constancias de mayoría y 35% de la votación nacional, alcanzaría la mayoría absoluta de la Cámara, asignándose además dos diputados de RP por cada 1% de votación obtenida mayor de 35% pero menor de 60%. Los diputados de RP serían distribuidos hasta obtener el mismo porcentaje de votos por ambos principios, si el partido político tiene un número de constancias de mayoría relativa porcentualmente menor al del total de la Cámara.

En 1993,[24] se establece que ningún partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios. Se señala la asignación de diputados de RP hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional, al partido político que haya obtenido más de 60% de los votos, pero ninguno que haya obtenido 60% o menos de la votación nacional podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

En 1996,[25] se incrementa a 2% el mínimo de votación necesario para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales para que un partido político tenga derecho a la asignación de diputados de RP; se disminuye a 300 diputados el máximo que puede tener un partido político por ambos principios; se establece un máximo de 8% de sobrerrepresentación permitido, es decir, que

22 DOF de 11 de diciembre de 1986.

23 DOF de 5 de abril de 1990.

24 DOF de 3 de septiembre de 1993.

25 DOF de 22 de agosto de 1996.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ningún partido político podrá contar con diputados por ambos principios cuyo número represente un total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

En 2014,[26] se incrementa a 3% el total de la votación emitida para las listas regionales en las circunscripciones plurinominales a los partidos políticos, para tener derecho a la asignación de diputados de RP.

Cámara de Senadores

En 1933,[27] se precisa que la elección de la totalidad de la Cámara de Senadores sería cada seis años.

En 1986[28], se establece que la Cámara de Senadores, cuyo número se mantiene en 64 integrantes —dos por cada Estado y dos por el Distrito Federal— se renovará por mitad cada tres años.

En 1993,[29] se incrementa a cuatro el número de senadores por cada Estado y el Distrito Federal, de los cuales tres lo serán por mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos por cada entidad federativa. La renovación de la Cámara vuelve a ser en su totalidad cada seis años.

En 1996,[30] se modifica la forma de integración de la Cámara al establecer que por cada Estado y el Distrito Federal serán elegidos dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno más asignado a la primera minoría. Adicionalmente, se introdujo la figura de senadores de RP en número de 32, elegidos mediante una lista nacional votada en una circunscripción nacional.

Sistemas electorales

Se transita del principio de mayoría relativa al sistema mixto con dominante mayoritario, para la elección de diputados. En el caso de la elección de los senadores, se transita del principio de mayoría a un sistema complejo de mayoría

26 DOF de 31 de enero de 2014.

27 DOF 29 de abril de 1933.

28 DOF de 15 de diciembre de 1986.

29 DOF de 3 de septiembre de 1993.

30 DOF de 22 de agosto de 1996.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

relativa, primera minoría y RP, con dos breves interludios, uno para la renovación por mitad del número original de 64 senadores que fue aplicado y otro para elegir tres senadores por el principio de mayoría y uno por el de primera minoría. Finalmente, desde el año dos mil se mantiene el sistema complejo ya mencionado.

Autoridades electorales administrativas

Se transita de una autoridad electoral administrativa descentralizada, donde el peso principal de la organización de las elecciones radicaba en el municipio y en la mesa directiva de casilla como ya hemos visto antes, hacia una autoridad central que a partir de 1946 conoce su propia evolución incluso con diferentes etapas en la organización interna de cada una de las instituciones siguientes: Comisión Federal de Vigilancia Electoral (1946-1950), Comisión Federal Electoral (1951-1989), Instituto Federal Electoral (1990-2014) e Instituto Nacional Electoral (2014 a la fecha).

Autoridades en materia penal electoral

Los delitos electorales están regulados por el Código Penal Federal,[31] así como por los códigos penales de las entidades federativas. La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales al interior de la Procuraduría General de la República, fue creada a partir de 1994[32] mediante la reforma al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

La reforma constitucional de 2014 en materia político-electoral, establece como órgano semiautónomo al interior de la Fiscalía General de la República la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales —y desde luego al interior de la Procuraduría General de la República— (artículo 102, apartado A, párrafo quinto y décimo octavo transitorio del decreto de reforma correspondiente, respectivamente), además de establecer la base constitucional para la expedición de la Ley General de Delitos Electorales (artículo 73, fracción XXI, inciso a), párrafo primero).

Es oportuno recordar que la reforma constitucional en materia penal de 2008,[33] trajo como consecuencia la reforma constitucional de 2013[34] para facultar al

31 DOF de 14 de agosto de 1931.

32 DOF de 19 de julio de 1994.

33 DOF de 18 de junio de 2008.

34 DOF de 8 de octubre de 2013.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Congreso de la Unión para expedir un Código Nacional de Procedimientos Penales,[35] cuya aplicación es obligatoria en todo el país a partir del 18 de junio del presente año de 2016.

Solución de controversias electorales

Se transitó de los colegios electorales de las Cámaras para calificar su propia elección —la Cámara de Diputados calificaba la elección de Presidente de la República— al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996), para resolver los medios de impugnación previsto en el artículo 99 constitucional y regulados en la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su parte, resuelve la impugnación de leyes electorales vía la acción de inconstitucionalidad reguladas por la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. De 1986 a 1996 hubo un sistema mixto en el que coexistieron los Colegios Electorales de ambas Cámaras con el Tribunal de lo Contencioso Electoral, primero, y más tarde el Tribunal Federal Electoral, al que se agregó en 1993 una Sala de Segunda Instancia integrada por magistrados de tribunales colegiados de circuito presididos por el Presidente del TRIFE.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Su composición original fue de once ministros funcionando en tribunal pleno. Cada uno de los ministros designados en las próximas elecciones que tendrían lugar, durarían en su encargo dos años; los que fuesen electos al terminar dicho primer periodo, durarían cuatro años y a partir de 1923 sólo podrían ser removidos cuando observasen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo. Los ministros serían electos en escrutinio secreto por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, por las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. Los candidatos serían previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que dispusiese la ley local respectiva.

El artículo quinto transitorio de la Constitución de 1917 estableció que sería el Congreso de la Unión el que elegiría a los ministros en el mes de mayo siguiente, para que la Suprema Corte quedase instalada el primero de junio. Señaló

35 DOF de 5 de marzo de 2014.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

dicho transitorio, asimismo, que en esas elecciones no regiría el artículo 96 en lo relativo a las propuestas de candidatos por las Legislaturas locales, pero los nombrados lo serían sólo para el primer periodo de dos años establecido en el artículo 94 original.

Para ser electo ministro era necesario ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección; poseer título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que ameritase penal corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitaba para el cargo cualquiera que hubiese sido la pena; haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República en un tiempo menor de seis meses.

En 1928,[36] se amplía su integración a dieciséis ministros para funcionar en pleno o dividida en tres salas de cinco ministros cada una. Los nombramientos de los ministros serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgaría o negaría esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviere dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos.

En 1934,[37] el número de ministros —que durarán en su cargo seis años— se eleva a veintiuno, que funcionarán en pleno o en cuatro salas.

En 1944,[38] la Corte puede funcionar en pleno o en salas pero se elimina el número de salas y se suprime también el periodo de seis años en el cargo de ministro.

En 1951,[39] se agregan cinco ministros supernumerarios que en ningún caso podrán integrar el pleno.

En 1967,[40] se precisa que los ministros supernumerarios podrán formar parte del pleno cuando suplan a los numerarios.

36 DOF de 20 de agosto de 1928.

37 DOF de 15 de diciembre de 1934.

38 DOF de 21 de septiembre de 1944.

39 DOF de 19 de febrero de 1951.

40 DOF de 25 de octubre de 1967.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En 1982,[41] se precisa que los ministros sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la propia Constitución.

En 1994,[42] se reduce a once el número de ministros y se crea el Consejo de la Judicatura Federal; será éste y no el pleno de la Corte el que determine el número, división de circuitos, competencia territorial y especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito. Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos ya señalados. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Procuraduría General de la República

Se transita de un Procurador General de la República nombrado y removido libremente por el Presidente de la República según el texto original del artículo 102, a un Fiscal General de la República,[43] titular de un órgano constitucional autónomo, designado conjuntamente, mediante un procedimiento complejo, por la Cámara de Senadores y el Presidente de la República. Antes, en 1994,[44] la reforma respectiva precisó que el Procurador General de la República sería designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

41 DOF de 28 de diciembre de 1982.

42 DOF de 30 de diciembre de 1994.

43 DOF de 10 de febrero de 2014.

44 DOF de 31 de diciembre de 1994.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Elecciones locales

La elección de ayuntamientos, diputados y gobernadores estuvo originalmente regulada en el artículo 115 constitucional. A partir de 1987,[45] se mantienen las disposiciones para la elección de ayuntamientos pero la parte relativa a diputados y gobernadores se traslada al artículo 116, cuya fracción IV regula actualmente la materia electoral a partir de los lineamientos ya analizados para las elecciones federales.

Leyes electorales

Una vez promulgada la Constitución en vigor, tenemos las siguientes leyes, códigos y leyes generales electorales que la han regulado a nivel secundario: *Ley Electoral* de 6 de febrero de 1917, expedida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Don Venustiano Carranza; *Ley para la Elección de Poderes Federales* de 2 de julio de 1918, promulgada por el Presidente Constitucional Venustiano Carranza; *Ley Electoral Federal* de 7 de enero de 1946, promulgada por el Presidente Manuel Ávila Camacho; *Ley Electoral Federal* de 4 de diciembre de 1951, promulgada por el Presidente Miguel Alemán; *Ley Federal Electoral* de 5 de enero de 1973,promulgada por el Presidente Luis Echeverría Álvarez; *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, de 28 de diciembre de 1977, promulgada por el Presidente José López Portillo; *Código Federal Electoral*, de 12 de febrero de 1987, promulgado por el Presidente Miguel de la Madrid; el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, de 15 de agosto de 1990, promulgado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari; *Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, de 22 de noviembre de 1996, promulgada por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León; el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, de 14 de enero de 2008, promulgado por el Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

Durante el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, han sido promulgadas las siguientes leyes: *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, DOF de 23 de mayo de 2014; *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, DOF de 23 de mayo de 2014; *Ley General de Partidos Políticos*, DOF de 23 de mayo de 2014; y *Ley Federal de Consulta Popular*, DOF de 14 de marzo de 2014.

45 DOF de 17 de marzo de 1987.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Tratados internacionales

El artículo133 constitucional establece que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales ratificados por el Senado, son ley suprema de toda la Unión, a los cuales se arreglarán los jueces de cada Estado, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes locales.

En el año 1981 México conoce un impulso a los derechos humanos por su incorporación a nuevos instrumentos del régimen internacional de derechos humanos, entre los que destacan la Convención Americana sobre Derechos Humanos, correspondiente al sistema interamericano; los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, correspondientes al ámbito universal de las Naciones Unidas. En 1998, México reconoce la competencia contenciosa vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sin embargo, la tutela jurisdiccional de los derechos político electorales de los mexicanos mediante un procedimiento de control constitucional -después de haberse abandonado la tesis de la incompetencia de origen a finales del siglo XIX-, no fue restablecida sino hasta la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el correspondiente sistema de medios de impugnación en materia electoral, en 1996. Como ya he señalado, es hasta después de la sentencia del caso Radilla y de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, que se establece el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*.

Jurisprudencia electoral reciente

Los otros tres criterios jurisprudenciales en materia electoral,[46] en mi opinión, más importantes en la historia judicial del país son: el nuevo modelo de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad contenido en el expediente

46 Un análisis más amplio de los mismos lo realizo en mi contribución a la revista *Quórum Legislativo* de la Cámara de Diputados. LXIII Legislatura (en prensa).

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

varios 912/2010,[47] la contradicción de tesis 293/2011[48] y la contradicción de tesis 299/2013.[49] En realidad son criterios que se complementan, corrigen o limitan sucesiva y mutuamente respecto de la conclusión de las épocas jurisprudenciales en las que se estableció por esta vía el control concentrado de la constitucionalidad hasta que una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011, obligaron a modificar el criterio y abrir la época del control difuso *ex officio* de la constitucionalidad y convencionalidad, no sólo en la materia electoral desde luego. Pero destaco aquí su importancia porque trascienden de manera vinculante a la materia electoral con la importancia que les atribuyo.

Para dar cuenta de la complejidad y extensión de la materia electoral, cabe recordar aquí que la jurisprudencia más reciente del TEPJF se ha pronunciado sobre la interpretación normativa en los siguientes casos:[50] acciones afirmativas; actos procesales; agrupaciones políticas nacionales; actos procesales; boletas electorales; campaña; candidatos; candidatos independientes; capacitación electoral; cargos de elección popular; catálogo general de electores; cláusula de gobernabilidad; coaliciones; cociente electoral; cómputo municipal, distrital y estatal; constitucionalidad y convencionalidad; convenios; credencial para votar con fotografía; debates; declaración de validez de la elección; delitos electorales; derecho a la información; derecho a votar y ser votado; distritación electoral; documentación y material electoral; elección de miembros de ayuntamientos; elección de gobernador; elección simultánea; elecciones extraordinarias; elegibilidad; encuestas y sondeos de opinión; escritos de protesta; escrutinio y cómputo en la casilla; financiamiento; fiscalización; jornada electoral; juicio de inconformidad; juicio de revisión constitucional electoral; juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; lista nominal de electores; notas periodísticas; nulidad de elección; nulidad de

47 En realidad se trató de una consulta a trámite que la SCJN se formuló a sí misma para establecer la forma de acatar la sentencia de la Corte IDH en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. El nuevo modelo distingue: control concentrado, control por disposición constitucional específica (materia electoral), control difuso e interpretación más favorable.

48 Por virtud de la cual estableció la supremacía de la Constitución en el caso de restricciones a los derechos humanos y, paradójicamente, también estableció el carácter vinculante de la jurisprudencia emitida por la Corte IDH.

49 Donde se resolvió, por mayoría, que la jurisprudencia no puede ser objeto de control de constitucionalidad y/o convencionalidad.

50 Fuente: *Compendio Tematizado de Jurisprudencia y Tesis. Procesos electorales locales 2015-2016.*

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

votación; organismo públicos locales; padrón electoral; paquetes electorales; paridad de género; partidos políticos; *per saltum*; precampaña; preparación de la elección; procedimiento administrativo sancionador; proceso electoral; programa de resultados electorales preliminares (PREP); progresividad; propaganda electoral; radio y televisión; recurso de apelación; recurso de reconsideración; recurso de revisión; reelección; registro federal de electores; servidores públicos; sistemas normativos indígenas (usos y costumbres); sub-representación y sobre-representación; suspensión de derechos; toma de protesta y desempeño del cargo; voto en el extranjero.

Como lo señala Luis Mauricio Figueroa,[51] "En el siglo XX los sistemas de Derecho escrito han recibido la influencia anglosajona y han prestado cada vez mayor interés a la jurisprudencia, al Derecho jurisprudencial. En cambio, los sistemas jurídicos anglosajones consuetudinarios, han concedido cada vez más importancia a las normas escritas, a lo que allí se denomina Derecho estatutario". De ahí la importancia de tener siempre presentes para la fundamentación y argumentación los precedentes que pueden ser vinculante y no vinculantes, en el primer caso la jurisprudencia y, en el segundo, las tesis aisladas y los votos particulares.

Las reformas reseñadas, finalmente, representan lo que Gargarella[52] llama "un buen ejemplo acerca del modo en que se puede entrar en la "sala de máquinas" del constitucionalismo, y operar sobre las palancas que organizan y distribuyen el poder".

Conclusiones y propuestas

¿Puede haber certeza y seguridad jurídica en los procesos electorales de un país inmediatamente después de una revolución? O dicho de otra forma ¿cuánto tiempo y qué requisitos son necesarios para que los procesos electorales organizados en un país adquieran certeza y seguridad jurídica, es decir, para que sean auténticos?

Es probable que el ideal de una revolución pueda incluir ese propósito –fue el ideal expreso de las revoluciones de Ayutla, Tuxtepec y de 1910-, la dificultad es que pueda mantenerlo una vez llegados los revolucionarios al poder estatal responsable de organizar y calificar su propia permanencia en el poder -alcanzado por la vía armada en los tres casos mencionados- ahora por la vía electoral.

51 *Las Fuentes el Derecho*, p. 102.

52 Ídem, p. 359.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Hasta aquí nuestro análisis sobre el tema ha sido estrictamente constitucional y legal, basado en el diseño y el supuesto funcionamiento ideal de las instituciones formales. Ciertamente no es suficiente para formarse una idea cabal de todos los aspectos que involucra el proceso civilizatorio de la democratización de un país, de una región o del mundo. Pero sin duda ayuda bastante para lograrlo. Quiero decir con esto que el análisis jurídico es imprescindible es una perspectiva multi e interdisciplinaria de las transiciones a la democracia.

Desde esta perspectiva jurídica adelanto algunas conclusiones que, después de la lectura de este texto, puedan parecer al lector evidentes. Las decisiones fundamentales originarias, en ambas Constituciones —1857 y 1917—, en las materias que hemos analizado, fueron esencialmente las mismas —soberanía, división de poderes, federalismo, etc.— Cada una conoció su propia evolución de acuerdo al contexto nacional e internacional. Por razón natural de su mayor longevidad, han sido mayores y más trascendentes los cambios ocurridos durante la vigencia de la Constitución de 1917 pues ha durado poco más del doble de tiempo que la otra.

El sistema político da cuenta de la interrelación de los sistemas de gobierno, electoral y de partidos políticos. Hemos reseñado la evolución de cada uno de dichos sistemas durante la vigencia de ambas Constituciones, la cual nos permite entender desde la perspectiva institucional la desembocadura natural del sistema político sustentado en cada Constitución: el autoritarismo y la pluralidad democrática. A sabiendas de que la pluralidad democrática siempre es perfectible en su organización institucional y en su búsqueda del bienestar colectivo.

Sin duda alguna, el *Pacto por México* —suscrito en 2012 por el Gobierno y los partidos políticos con mayor votación en el proceso electoral federal de ese año— ha significado hasta el momento el mayor impulso de actualización constitucional en un gran número de materias, la cual incluyó la posibilidad, a partir de 2018, de la formación de gobiernos de coalición. Es de suponerse que éstos habrán de facilitar la ampliación del número y materias de nuevas actualizaciones constitucionales.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Bibliografía

Ávila Ortiz, Raúl, Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, Hernández, María del Pilar, *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico*, Cámara de Diputados. LXIII Legislatura. UNAM. IIJ, México 2015.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, UNAM. IIJ. Trillas, México 2014.

……, *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México*, Tomos 1 (1808-1945), Tomo 2 (1945-1994), Tomo 3 (Estadística Electoral), Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, México 1995 y 1996.

……, *Las reformas de 1996*, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, México 1997.

……(Coordinador), *Temas de Derecho Procesal Electoral*, Tomos I, II y III, Secretaría de Gobernación, México 2010, 2011 y 2012.

……, Gómez Galvarriato Freer, Aurora (Coordinadores), *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, México 2011.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Secretaría de Gobernación, México 1990.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, TEPJF. Colección Legislaciones, México 2011.

Compendio Legislación Nacional Electoral, INE. FEPADE. UNAM. IIJ. TEPJF, México 2014.

Compendio Tematizado de Jurisprudencia y Tesis. Procesos electorales locales 2015-2016, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 3ª edición, México 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México 2016.

Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 32, Enero - Junio de 2015, UNAM. IIJ.

Figueroa, Luis Mauricio, *Las Fuentes del Derecho*, Editorial Porrúa, Segunda edición, México 2016.

Galeana, Patricia (Compiladora), *México y sus Constituciones*, Archivo General de la Nación. Fondo de Cultura Económica, México 1999.

Gargarella, Roberto, *La sala de máquina de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Katz Editores, Madrid 2014.

Justicia electoral: El Manual de IDEA Internacional, IDEA. TEPJF. UNAM. IIJ, México 2013.

Manual para el Diseño de Sistemas Electorales de IDEA Internacional, IDEA. TEPJF. IFE, México 2000.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, Tip. de "Revista de Revistas", 3ª de Colón 32, México 1912.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*, Editorial Porrúa, Décima octava edición actualizada, México 1994.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Francisco Villa y Siete Leguas al frente de sus Dorados.*

* Archivo General de la Nación.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP