

LA CALIFICACIÓN ELECTORAL
EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.
UNA REVISIÓN DEL PERIODO 1812-1917

Omar GONZÁLEZ-GARCÍA

SUMARIO: I. *Consideraciones generales.* II. *Las Constituciones mexicanas del siglo XIX.* III. *Consideraciones en torno a la Constitución de 1917.*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La consolidación de las asambleas legislativas como órganos de representación popular cuando la democracia de la plaza pública dejó de ser operativa, trajo aparejada la necesidad de crear un órgano que calificara la elección de los miembros de dichos cuerpos colegiados. Fue entonces que conceptos e instituciones de uso hoy cotidiano empezaron a gestarse.

Quedaban atrás años de historia y tradición —en el caso de México de cuño castellano— que habían llegado a las Indias y ayudado a formar Nueva España vía la creación de Ayuntamientos en el territorio que, inmenso, se presentaba al hábil expedicionario y político que fue Hernán Cortés, introductor en México de la organización municipal.

El proceso de expansión del constitucionalismo que se inicia en la segunda década del siglo XIX, trajo aparejada la creación de órganos y mecanismos que tuvieran por objeto calificar la integración de las asambleas legislativas. Históricamente pueden mencionarse dos tendencias por cuanto hace a la calificación de los electos a un Congreso, Parlamento o Legislatura.

Se habla entonces de un contencioso jurisdiccional si la atribución se otorga a un tribunal, o de contencioso político si el ejercicio de esa facultad recae en la asamblea elegida, sea en su totalidad o bien en una parte de ésta.

El contencioso político reclama su fundamento en la teoría de la división de poderes bajo el argumento de que no debe participar de la calificación de la elección, en términos de la validez de la misma, un poder

distinto al que se elige, elemento que estará presente si la opción que se toma es la del contencioso jurisdiccional.

Una revisión histórica de los textos constitucionales mexicanos del siglo XIX, tal y como la que en los siguientes párrafos habrá de realizarse, busca mostrar que entre 1812 y hasta el último día en que estuvo vigente la disposición, la norma fundamental mexicana optó por el contencioso político, también denominado proceso de autocalificación y desarrollado por un órgano intralegislativo, en este caso, el Colegio Electoral.

El mecanismo que elige el constitucionalismo mexicano “fue tradicionalmente considerado como parte del sistema contencioso político o de autocalificación del propio poder, es decir como aquella instancia necesaria para resolver las reclamaciones o impugnaciones electorales; para proceder a calificar la legalidad y validez de las elecciones; y, por último, para declarar en forma inapelable el triunfo de quien hubiera obtenido la mayoría de los votos”.¹

Aun cuando la reforma constitucional de 1994 eliminó a los colegios electorales de las cámaras de Diputados y Senadores para efectos de su autocalificación, la conformación de un colegio electoral siguió vigente por dos años más por cuanto hacía a la calificación de la elección presidencial. La llamada “reforma electoral definitiva” transfirió tal responsabilidad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en términos de lo previsto por la fracción II del artículo 99 constitucional en vigor.

Sin embargo, la figura opera aún en el constitucionalismo mexicano contemporáneo cuando de lo que se trata es de “nombrar un presidente interino o de presidente sustituto (no así de presidente provisional)”² en términos de lo prescrito por el artículo 84 constitucional.

II. LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS DEL SIGLO XIX

1. *La Constitución Política de la Monarquía Española*

A efecto de calificar la integración de las Cortes, la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada el 19 de marzo de 1812, re-

¹ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, voz “Colegio electoral”, en Berlín Valenzuela, Francisco, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 166.

² Serna de la Garza, José María, voz “Colegio electoral”, *Nuevo diccionario jurídico Mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1998, t. A-C, p. 599.

currió al sistema de autocalificación ordenando dicho cuerpo normativo “la integración de dos comisiones”,³ breve pero eventualmente poco esclarecedora disposición.

En efecto, en los artículos 111 al 118 insertos en el capítulo VI del ordenamiento gaditano, se colige que el mecanismo a emplear era el de autocalificación.⁴

Tal afirmación se sustenta en que, según lo disponía el artículo 111, al “llegar los diputados a la capital”, habrían de presentarse ante la Diputación Permanente de las Cortes, la que registraría el nombre de los diputados así como el de las provincias que los habían elegido, dicho registro se hacía en la Secretaría de las mismas Cortes.

Pareciera, según la redacción del artículo invocado, que bastaba con presentarse en las Cortes y ostentarse como diputado. Evidentemente tal cosa no era posible, pues el registro al que alude el artículo 111, se refería a “registrar formalmente” el poder que en términos del artículo 99 y con las formalidades del artículo 100 de la misma Constitución, los electores habrían otorgado al diputado electo.⁵

El poder, debidamente formalizado ante un escribano y “los testigos al efecto convocados”, significaba un explícito compromiso de los elegidos a las Cortes en pro de que se condujesen mirando por el bien de la “nación española” con estricto apego a las facultades que la propia Constitución de 1812 determinaba en su favor, excepción hecha de facultades expresas para proceder a la reforma constitucional.

Dada la importancia conferida al documento, específicamente por cuanto hacía al registro que de éste habría de hacerse al llegar los diputados a la ciudad capital y de la formalidad que entrañaba, no es ociosa la cita en extenso del documento preceptuado en el artículo 99 y desarrollado de la siguiente forma:

Artículo 100. Los poderes estarán concebidos en estos términos: «En la ciudad de días del mes de del año de, en las salas de

³ Sánchez Bringas, Enrique, “Contencioso electoral”, en Andrea Sánchez, Francisco J. de et al., *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 245.

⁴ Salvo indicación en contrario, toda referencia a la Constitución de 1812, deberá entenderse extraída de: Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999, pp. 77-74.

⁵ *Ibidem*, pp. 71 y 72.

....., hallándose congregados los señores (aquí se pondrán los nombres del presidente y de los electores de partido que forman la junta electoral de la provincia), dijeron ante mí el infrascrito escribano y testigos al efecto convocados, que habiéndose procedido, con arreglo a la Constitución política de la monarquía española, al nombramiento de los electores parroquiales y de partido con todas las solemnidades prescritas por la misma Constitución, como constaba de las certificaciones que originales obraban en el expediente, reunidos los expresados electores de los partidos de la provincia de en el día de del mes de del presente año, habían hecho el nombramiento de los diputados que en nombre y representación de esta provincia han de concurrir a las Cortes, y que fueron electos por diputados para ellas por esta provincia los señores N. N. N., como resulta del acta extendida y firmada por N. N.: que en su consecuencia les otorgan poderes amplios a todos juntos, y a cada uno de por sí, para cumplir y desempeñar las augustas funciones de su encargo, y para que con los demás diputados de Cortes, como representantes de la nación española, puedan acordar y resolver cuanto entendieren conducente al bien general de ella en uso de las facultades que la Constitución determina, y dentro de los límites que la misma prescribe, sin poder derogar, alterar o variar en manera alguna ninguno de sus artículos bajo ningún pretexto, y que los otorgantes se obligan por sí mismos y a nombre de todos los vecinos de esta provincia en virtud de las facultades que les son concedidas como electores nombrados para este acto, a tener por válido, y obedecer y cumplir cuanto como tales diputados de Cortes hicieren, y se resolviere por éstas con arreglo a la Constitución Política de la Monarquía Española. Así lo expresaron y otorgaron, hallándose presentes como testigos N. N. N., que con los señores otorgantes lo firmaron: de que doy fe».⁶

Dado que las Cortes iniciaban sus sesiones el 1o. de marzo de cada año, el 15 de febrero del año del inicio de éstas, se celebraba una “primera junta preparatoria” con carácter público en la que todos los diputados hacían la presentación de sus poderes.

Ese mismo día se procedía al nombramiento de las dos comisiones a las que en su texto alude Sánchez Bringas.⁷ Una primera comisión, integrada por cinco miembros, era a la que se encomendaba revisar los poderes de todos los diputados; una segunda comisión de tres diputados examinaría los poderes de los cinco integrantes de la primera comisión.

⁶ *Idem.*

⁷ *Véase supra*, nota 3.

La labor de ambos cuerpos colegiados debía desarrollarse en prácticamente cinco días, pues el 20 de febrero había una segunda sesión en la que ambas comisiones daban cuenta “a puerta abierta” de la “legitimidad de los poderes, habiendo tenido presentes las copias de las actas de las elecciones provinciales”, mismas que con antelación se habrían remitido a la diputación permanente de las Cortes, así como publicado y enviado a cada pueblo de la provincia que se tratara.

En la junta del 20 de febrero y en tantas fuere necesario hasta el 25 de ese mes, se resolvían todas las dudas suscitadas sobre la legitimidad de los poderes y las calidades de los diputados. Las resoluciones eran definitivas, esto es, inatacables, y se tomaban a pluralidad de votos.

Resueltas las argumentaciones, se celebraba una última junta preparatoria, misma que, como ya se dijo, tenía lugar el 25 de febrero del año de instalación de las cortes. En ésta, los diputados hacían el juramento de rigor en virtud de la normatividad de la época “poniendo la mano sobre los santos evangelios”:

¿Juráis defender y conservar la religión católica, apostólica, romana, sin admitir otra alguna en el reino? *R.* Sí juro. ¿Juráis guardar y hacer guardar religiosamente la Constitución Política de la Monarquía Española, sancionada por las Cortes generales y extraordinarias de la Nación en el año de mil ochocientos y doce? *R.* Sí juro. ¿Juráis haberos bien y fielmente en el encargo que la Nación os ha encomendado, mirando en todo por el bien y prosperidad de la misma Nación? *R.* Sí juro. Si así lo hicieréis, Dios os lo premie; y si no, os lo demande.

Hecho el juramento anterior se procedía elegir, de entre los mismos diputados, al presidente, vicepresidente y cuatro secretarios, con lo cual las Cortes quedaban formalmente instaladas y la diputación permanente cesaba en todas sus funciones.

Posterior al juramento ya referido se elegía una comisión de 24 individuos —de los cuales dos debían ser secretarios de las Cortes— a efecto de dar parte al rey de la constitución de éstas y del presidente elegido, a fin de que el monarca manifestase si el 1o. de marzo, fecha en que debía empezar a sesionar la asamblea, asistiría a la apertura de las Cortes.

Tal y como en su momento podrá constatar, el texto de la Constitución gaditana permeará a la legislación que en el México independiente habrá de diseñarse por cuanto al sistema de autocalificación del Poder

Legislativo, siendo identificables también en el documento gaditano, los ecos del antiguo derecho castellano en particular, en general del derecho medieval.⁸

2. *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*

Como es sabido, la vigencia de la habitualmente denominada Constitución de Apatzingán siempre fue endeble. Se reducía a los sitios que fortuitamente eran dominados por los insurgentes pero, una vez recuperada la plaza por el ejército realista, su vigencia quedaba abrogada.

En el capítulo VII del documento indicado, referido a las atribuciones del Congreso, se establece, según la prevención contenida en el artículo 102 que: “Al supremo Congreso pertenece exclusivamente: ...*Artículo 102.* Reconocer y calificar los documentos que presenten los diputados elegidos por las provincias, y recibirles el juramento que deben otorgar para su incorporación”.⁹

Es de suponerse, pues en apariencia no hay ningún dato en contrario, que ante la ausencia de una reglamentación específica en el resto del capítulo invocado, es muy probable que el registro de los documentos presentados por los diputados de las provincias seguía un trámite cuando menos similar al prescrito por la Constitución de Cádiz. Sin embargo, no deja de llamar la atención que los redactores de la Constitución de Apatzingán hayan omitido una regulación más minuciosa, no obstante, no puede dejarse de lado el hecho por demás incuestionable, de que eran otras las urgencias que la hora.

3. *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*

Como nación independiente, la primera Constitución que busca organizar la vida del naciente Estado mexicano es la promulgada en 1824.

Se trata de un documento que encuentra sus fuentes nutricias en diversos órdenes constitucionales: lo mismo la Constitución francesa de 1791 que la estadounidense, pero igual o similar cuota de influencia podrían reclamar el constitucionalismo inglés que la Constitución de Cádiz.

⁸ Caballero, José Antonio, La transición del absolutismo al Estado de derecho, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio, *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 49 y ss.

⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 4, p. 42.

Acorde con el pensamiento doctrinario imperante, los Constituyentes de 1824 optaron por el sistema de “autocalificación, dado que era opinión... corriente en la época sostener la total inadmisibilidad de que un órgano distinto calificara la elección de los que representaban a la soberanía nacional”.¹⁰

Bajo el criterio de la inadmisibilidad de la intromisión, se redactaron los artículos 17 y 18 de la Constitución de 1824 por cuanto hacía a la calificación de los diputados; el artículo 33, por su parte, establecía los pasos a seguir tratándose de la elección de senadores.

En ambos casos, es prudente destacar que dado que el Congreso podía no estar en sesiones, las actas de las elecciones se remitirían en pliego certificado al Consejo de Gobierno, que en apariencia podría pensarse hace las veces de una Comisión Permanente, empero, la figura del Consejo de Gobierno no quedó inserta en el capítulo dedicado al Poder Legislativo, sino dentro del título IV del texto constitucional, en el que se abordaría lo concerniente el Poder Ejecutivo.

Al tratamiento constitucional del Consejo se dedica la sección quinta del título IV del texto constitucional de 1824, que comprende los artículos 113 al 116 de dicho documento.

El mecanismo de calificación propuesto en la Constitución de 1824 era bastante más sencillo que el establecido por la Constitución de Cádiz, pero la presencia y atribuciones del Consejo de Gobierno coloca en una probable sede de cuestionamiento la afirmación apuntada en líneas anteriores por cuanto a la inadmisibilidad de la intromisión de otro poder en la calificación de los miembros del Poder Legislativo en la Constitución de 1824.

El Consejo de Gobierno, en términos de los artículos constitucionales que lo regulaban, tenía por “presidente nato, al vicepresidente de los Estados Unidos (*sic*) y nombrará, según su reglamento, un presidente temporal que haga las veces de aquél en sus ausencias”.¹¹

Según se colige del planteamiento contenido en el artículo 115, el Consejo de Gobierno no estaba dentro de la estructura del Legislativo pero sí en la del Ejecutivo, además de ser conducido por el propio vice-

¹⁰ Cárdenas Gracia, Jaime, “Comentario al artículo 60 constitucional”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 16a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. III, p. 96.

¹¹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 4, p. 185.

presidente de la República, cuyo basamento jurídico estaba señalado por el artículo 75 constitucional, lo cual de alguna manera contradice, al menos de manera literal, la idea de que la calificación de las elecciones de los miembros del Congreso correspondía sólo a la asamblea legislativa.

4. *Las Siete Leyes Constitucionales de 1836*

El documento denominado Siete Leyes Constitucionales de 1836 estableció, según puede seguirse del articulado de las leyes segunda, tercera y cuarta, tres formas diversas de Colegio Electoral.

Una era aplicable para calificar la elección de los miembros del Supremo Poder Conservador, la segunda para el Poder Legislativo y la tercera para el Ejecutivo.

La relativa al Supremo Poder Conservador se establecía en los artículos 2o. y 3o. de la Segunda Ley en relación con los artículos 21 al 27 de la Cuarta Ley Constitucional.

Dicho poder lo integrarían cinco individuos “mediante un complicado sistema de elección en el que intervenían las Juntas Departamentales y la Cámara de Diputados”.¹²

Los miembros fundadores de aquel primario mecanismo de defensa constitucional, cuyos orígenes se encuentran en la “teoría del poder neutral de Benjamín Constant”, afirmado en los planteamientos de Sieyès y Blackstone, fueron: “Justo Corro, Rafael Magnino, José Ignacio Espinosa, Melchor Múzquiz y Francisco Manuel Sánchez de Tagle, como propietarios; Carlos María Bustamante, Cirilo Gómez Anaya y José María Bocanegra, como suplentes”.¹³

El complicado sistema al que alude Jaime del Arenal hace referencia a la forma en que se habría de elegir a los miembros de ese Supremo Poder, la forma de sustituirlos en elección ordinaria o extraordinaria cuando fuera el caso, la elección de los suplentes, la integración de las ternas de las que saldrían los elegidos, la forma en que bienalmente habrían de abandonar el cargo y otras cuestiones cuya aplicación quedaba prácticamente en manos de una minoría ilustrada, toda vez que el ejercicio del derecho al

¹² Arenal Fenochio, Jaime del, voz “Supremo Poder Conservador”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2001, t. P-Z, p. 3604.

¹³ *Idem.*

voto por la ciudadanía estaba sujeto a requisitos que en no pocos casos eran insalvables para la mayoría del país.¹⁴

A. *La Calificación Electoral en el Poder Legislativo*

La calificación de la elección de diputados y senadores se preceptuó en la Tercera Ley Constitucional. Por cuanto hace a la elección de diputados, ésta habría de ser calificada por el Senado, “reduciendo esta cámara su calificación a si en el individuo concurren las calidades que exige esta ley, y si en las juntas electorales hubo nulidad que vicie esencialmente el procedimiento”.¹⁵

Las nulidades a que hace mención el artículo 5o. de la Tercera Ley podían ser de tres tipos: a) del cuerpo electoral; b) de los electos, o bien, c) nulidad en el elegido como propietario.

La noción de cuerpo electoral, sobre la cual en la actualidad evidentemente no hay mayor discrepancia, no puede pensarse que hacia 1836 haya sido lo suficientemente clara.

La regulación del “cuerpo electoral” al que alude la ley en comento, estaba dada por la Ley Sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, que establecía, entre otras cuestiones, que quien quisiera ser electo diputado, habría de serlo sólo tras la celebración de asambleas electoras secundarias de los departamentos de los cuales deberían ser nativos o vecinos.

Incontestablemente, para poder acceder a la asamblea electora secundaria se debía tener el carácter de ciudadano, y sólo lo alcanzaban aquellos que al menos contaran con “una renta anual de cien pesos, mismos que deberían proceder de capital fijo o inmobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad”.¹⁶

Si la nulidad provenía del cuerpo electoral, se mandaba subsanar el defecto. Si la misma tenía que ver con los electos, se repetiría la elección,

¹⁴ García Orozco, Antonio, *Legislación editorial mexicana*, 3a. ed., México, Adeo Editores, 1988, pp. 177 y ss. Una visión *in extenso* del periodo correspondiente a las Siete Leyes, en Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho en México*, México, Oxford University Press, 1999, 734 pp.

¹⁵ Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 4, pp. 212 y ss.

¹⁶ *Idem.* Igualmente, *cf.* Emmerich, Gustavo Ernesto, “Las elecciones en México, 1808-1911: ¿Sufragio efectivo?, ¿no reelección?”, en González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-Siglo XXI Editores, 1985, pp. 41-67.

pero si la nulidad sólo derivaba del electo como propietario pero no del suplente, “vendría éste por aquél”, esto es, el suplente por el propietario.

El sistema previsto era una suerte de heterocalificación por cuanto a que el senado calificaba la elección de los diputados, pero al mismo tiempo podría pensarse que se estaba delante de una autocalificación, pues era una cámara del Congreso la que calificaba a la otra, lo que finalmente podría entenderse como que el Poder Legislativo se calificaba a sí mismo.

Por cuanto hacía a la elección de los senadores, las reglas a aplicarse en términos de eventuales nulidades se ceñían al artículo 5o. de la Tercera Ley ya referido párrafos antes. La salvedad que aquí cabría señalar es que, luego de elaboradas las listas de senadores elegibles, éstas pasaban a las juntas departamentales y cada una seleccionaba de los nombres enlistados el número que de senadores debería de nombrarse, remitiendo la lista de elegidos al Supremo Poder Conservador, ente que declaraba senadores a quienes reunían el mayor número de votos de las asambleas departamentales.

Como se aprecia, la elección del cuerpo senatorial era calificada, finalmente, por un poder ajeno al Legislativo, esto es, el Supremo Poder Conservador, quien llamado a ser defensor del orden constitucional, estaba obligado a salvaguardarlo en uso de los muy amplios poderes de que estaba investido.

B. La Calificación de la elección presidencial

Calificar la elección presidencial en palabras de lo dispuesto por la Cuarta Ley Constitucional era una función que debería ejercer el Congreso General, concluyéndose que es tal la sesión conjunta de diputados y senadores según lo normado por la ley referida, en su artículo 2o.

A diferencia de las elecciones de diputados o senadores en las que podría pensarse una participación popular más directa, la elección presidencial era, básicamente, una cuestión a la que bien podría denominarse “referéndum de notables” o “referéndum entre notables”.

La normativa aplicable en la elección y calificación del Ejecutivo está contenida en los diversos párrafos del artículo 2o. de la Cuarta Ley Constitucional en relación con los artículos 3o. y 4o. del mismo ordenamiento.

Conviene destacar, en principio, y buscando de algún modo interpretar al legislador de aquella hora, que la elección difícilmente era entendible en términos directos por más que participasen las juntas departamentales vía los electores en ella nombrados según la normatividad vigente; lo que sí es laudable y merece ser subrayado —por más que las Siete Leyes Constitucionales sean un documento que con inusitada frecuencia recibe fuertes críticas, muchas de ellas estólicas— es que la calificación de la elección presidencial estaría en manos del Congreso, precepto que con sus matices seguirá vigente en la Constitución de 1857 —aunque sólo con la participación de los diputados dada la supresión de la Cámara alta— lo que igualmente sucedería en el texto constitucional de 1917, aun cuando en este caso, el Colegio Electoral era unicameral por disposición expresa del Constituyente y no como en el caso anterior (1857), por exclusión del sistema bicameral del andamiaje constitucional. El Senado, como se sabe, habría de reinstalarse sólo hasta 1874,¹⁷ a iniciativa del presidente Juárez, pero sólo cumplida durante la gestión del presidente Lerdo.

5. *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857*

A la Constitución Federal de 1857 se le ha considerado como “uno de los textos capitales del constitucionalismo mexicano. Su contenido significa la ruptura con el pasado en sus manifestaciones más importantes: el poder económico y político de la Iglesia y la desaparición de los fueros y privilegios, militar y eclesiástico”.¹⁸

Sobre este documento constitucional quizás fuera útil, aunque por mero prurito histórico, señalar que María del Refugio González lo denomi-

¹⁷ Cfr. el muy valioso texto de Guzmán, León, *El sistema de dos cámaras y sus consecuencias, opúsculo escrito por el C...*, prólogo de Manuel González Oropeza, México, Cámara de Diputados, 2003, 175 pp. El texto es triplemente valioso por cuanto al análisis que en esa época se planteó León Guzmán, el insuperable estudio introductorio —porque es eso y no sólo un prólogo— de Manuel González Oropeza y la conservación que se hace del español antiguo utilizado en su edición príncipe de 1870, una joya jurídica, indudablemente.

¹⁸ González, María del Refugio, voz: “Constitución Política de la República Mexicana, de 1857”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2001, t. A-C, p. 798.

na Constitución Política de la República Mexicana de 1857,¹⁹ Tena Ramírez, quien a pie de página advierte que la transcribe aunque no señala su fuente, luego del preámbulo la plantea como “Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821”.²⁰

Por su parte, en un texto de reciente aparición, mismo que en su prólogo se declara en deuda con el autor de *Las leyes fundamentales de México* y el muy conocido *Manual de derecho constitucional* elaborado por el propio maestro Tena Ramírez, al texto se le denomina Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos,²¹ misma que también se utiliza para nominar el capítulo dedicado al texto de 1857, en la compilación de ensayos histórico-jurídicos hecha por una respetada historiadora mexicana,²² lo cual supone una denominación bastante diferente a la utilizada por María del Refugio González y Felipe Tena Ramírez.

Quizás el debate sobre la correcta nomenclatura sea menor para efectos de este trabajo, pero evidentemente se convirtió en un dato que “saltaba” a la vista. Desde esta perspectiva, cuando en el resto del trabajo se haga referencia al documento constitucional de 1857, deberá entenderse como la Constitución Federal de 1857, nombre con el que es comúnmente conocida dicha Constitución.

Otra cuestión, ésta sí relevante para efectos de este ensayo, tiene que ver con la supresión que del Senado se hizo en el texto constitucional de mérito; evidentemente, polemizar sobre las razones de la supresión superaría por mucho los límites de este apartado del texto; baste decir que luego de la accidentada vida del país entre 1821 y 1857, es seguro que los constituyentes del periodo 1856-1857 pensaron en un texto en el que la Cámara de Diputados se convirtiera en un dique a los excesos del ejecutivo. Finalmente, la Revolución de Ayutla, movimiento político-militar que culmina con el triunfo liberal y la redacción de la nueva Constitución, era la respuesta a los excesos de Antonio López de Santa Anna.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 4, p. 607.

²¹ Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Constituciones históricas de México*, México, Porrúa, 2002, pp. XVII y 451.

²² Galeana, Patricia (comp.), *México y sus Constituciones*, México, Archivo General de la Nación-Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 243.

Bajo esta premisa, la Constitución estableció un sistema unicameral que depositó el “ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión”.

Sin embargo, el tema de la calificación de los diputados se reguló laxamente, pues en 16 palabras eliminó los mecanismos de, por ejemplo, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, ya comentados.

Así, el artículo 60 estableció que: “El Congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas”, brevedad que contrasta con la minuciosidad con que otros documentos constitucionales manejaron la calificación de los legisladores, pero sin abandonar el sistema de autocalificación, mismo que hasta cerca de las postrimerías del siglo XX estaría vigente en México y a cuyo estudio dedicaremos el siguiente apartado.

III. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Comúnmente, a la Constitución de 1917, cuyo nombre oficial es: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857,²³ se le identifica con uno de los resultados, evidentemente el más notable en términos simbólicos, de la Revolución mexicana, cuya fase constitucionalista, acaudillada por Venustiano Carranza, comprende de la promulgación del Plan de Guadalupe, marzo de 1913, a febrero de 1917, mes y año que en se promulga la actual Constitución, cuya fecha emblemática es el 5 de febrero, aunque realmente haya entrado en vigor hasta el 1o. de mayo de ese año.

Sobre la obra del constituyente queretano sus participantes tuvieron distintas perspectivas. Para el jefe militar del movimiento constitucionalista, Venustiano Carranza, se trataba “de un mero «proyecto de reformas» a la ley fundamental de 1857 y, por la otra, muchos constituyentes hablaron de «Nueva Constitución»; entre ellos uno de los más distinguidos y miembro de la... Segunda Comisión de Constitución, Hilario Medina”.²⁴

El criterio de Hilario Medina —que entre 1941 y 1958 fue ministro y presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— pareció guiar,

²³ Cfr. Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 83.

²⁴ *Ibidem*, p. 82.

en su momento, la argumentación de un distinguido historiador del derecho como Guillermo Floris Margadant, quien afirmó que:

La influencia personal de Venustiano Carranza en esta obra fue mínima; los artículos más importantes (27 y 123) están más bien ligados a nombres revolucionarios como Andrés Molina Enríquez, Luis Cabrera y [Francisco J.] Múgica. Para la elaboración del artículo 123 fue importante el discurso de un diputado de Yucatán... el obrero Héctor Victoria. También Heriberto Jara jugó un papel loable, y a Froylán Manjarrez se debe la colocación de las bases del derecho obrero en un artículo aparte, 123 (y en un título aparte, el sexto), en vez de añadirse estos principios al artículo 5o., referente a la libertad económica.²⁵

Las diferentes perspectivas a las que líneas arriba se hizo mención, se inscriben en un debate de mayor calado por cuanto a la forma en que durante mucho tiempo la Constitución fue vista. Leída en sede política, la Constitución fue objeto de un uso y práctica de ese orden, en el que son reconocibles los ecos de una lectura emprendida en términos de lo que Carl Schmitt denominó “decisiones políticas fundamentales”.

Esto significó, destacadamente, que pasara a ser “admitido con carácter casi general que, puesto que el derecho es producido por el poder, una correcta explicación de la Constitución relega a un segundo plano las normas constitucionales y profundiza en el análisis de los factores determinantes de esas normas”,²⁶ lo que finalmente habría de incidir en la forma en que los juristas se acercaron a la Constitución durante buena parte del siglo XX y formularon una imagen y explicación de la misma en términos operativos, lo que permitía entender como legítimo al régimen en tanto que legítima era la fuente de la que emanaba, esto es, la Constitución, lo cual supone una evidente lectura política del texto,²⁷ que si bien es cierto puede considerarse válida en términos políticos, no se sustenta jurídicamente. La Constitución es una norma, y debe ser leída en sede normativa, en tanto que ésta alude, desde la perspectiva racio-

²⁵ Margadant, Guillermo Floris, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, 17a. ed., México, Esfinge, 2000, p. 208.

²⁶ Ferrer Muñoz, Manuel, “Panorámica de los estudios sobre derecho constitucional en México durante el siglo XX”, en Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *cit.*, nota 21, p. 163.

²⁷ Cossío, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, 2a. ed., México, Fontamara, 2000, pp. 49 y 50.

nal-normativa a un “*sistema de normas* y no a la suma o resultante de decisiones parciales tomadas según van surgiendo los acontecimientos”.²⁸

Bajo este criterio, el de la lectura en sede política se inscribe buena parte de la operatividad constitucional por cuanto hace a la forma en que la Constitución de 1917 manejó el sistema de calificación electoral tanto por lo que toca al colegio electoral de la Cámara de Diputados, como a ésta en funciones de colegio electoral responsable de la calificación de la elección presidencial.

1. *La experiencia preconstitucional*

El 19 de septiembre de 1916, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza tuvo a bien expedir la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, “de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4o. reformado de las Adiciones al Plan de Guadalupe expedidas en la H. Veracruz el 12 de diciembre de 1914”.²⁹

Dicha normativa preconstitucional tenía por objeto sentar las bases para la elección de los diputados que habrían de integrar el Congreso Constituyente de Querétaro que de noviembre de 1916 a enero de 1917 debería trabajar en el proyecto constitucional que el propio Carranza habría de presentar ante dicha asamblea.

Un aspecto destacable de la legislación referida es que no establece la fecha en que habrá de celebrarse la elección que regula, lo cual de manera poco ortodoxa sería señalado en la Convocatoria al Constituyente, que estableció como tal la del domingo 22 de octubre y que como decreto había expedido Carranza el 19 de septiembre de 1916 y cuyo fundamento legal eran precisamente las reformas al Plan de Guadalupe que el 12 de diciembre de 1914 había emitido en Veracruz, promulgándose también ese día la ley ya referida, lo cual no deja de ser, por decir lo menos, un auténtico embrollo jurídico en el que se entreveran decretos, reformas y adiciones a planes revolucionarios de dudosa matriz jurídica y leyes en el sentido, dígase formal, y que resultan más un producto, de las facultades que en nombre de la legalidad Carranza se arrogaba.

²⁸ Mora-Donatto, Cecilia, *El valor de la Constitución normativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 18.

²⁹ García Orozco, *op. cit.*, nota 14, p. 216.

Las juntas computadoras que en ese galimatías jurídico se establecen tenían por objeto examinar todos los expedientes de las casillas electorales del distrito de su competencia,

Declarando fineada la elección en el ciudadano que hubiere obtenido el mayor número de ellos, al que se le otorgará la respectiva credencial, firmada por el presidente y secretarios en los términos siguientes: los infraescritos certificamos que el C... ha sido electo Diputado (propietario o suplente) al Congreso Constituyente por el Distrito Electoral núm... (aquí el número del Distrito Electoral y el nombre del Estado, Distrito Federal o Territorio que corresponda).³⁰

Con dicha credencial, los electos se presentaban al Constituyente, que con base en la Convocatoria dictada al efecto, calificaba la elección de aquellos bajo las reglas del contencioso político.

Para efectos de la elección de constituyentes, el país se dividió en 246 distritos electorales, celebrándose elecciones en 218 distritos.

El 20 de noviembre dieron comienzo las sesiones preparatorias del Congreso, habiéndolas presidido Manuel Amaya, diputado por Coahuila. En la sesión del 30 de noviembre se efectuaron elecciones para la Mesa Directiva del Congreso; resultaron electos, como presidente, Luis Manuel Rojas; primer vicepresidente, Cándido Aguilar; segundo vicepresidente, Salvador González Torres; secretarios: Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José María Truchuelo y Antonio Ancona Albertos; y prosecretarios: Jesús López Lira, Fernando Castaños, Juan de Dios Bojórquez y Flavio A. Bórquez.³¹

Concluida la instalación del Constituyente, la junta inaugural del Congreso se celebró el primero de diciembre de 1916 presidida, como ya se dijo, por el diputado Luis Manuel Rojas, habiéndose dado inicio al periodo único de sesiones del que saldría finalmente una nueva Constitución.

³⁰ *Ibidem*, p. 218. Este intríngulis de fechas, decretos, “leyes” y planes revolucionarios puede seguirse en Bojórquez Serrano, Juan de Dios, *Crónica del Constituyente*, México, Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI, 1985, pp. 72 y 83.

³¹ Madrid, Hurtado, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, p. 36. Una minuciosa reseña del Colegio Electoral del Congreso Constituyente puede verse en: Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 10a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 50-62.

2. *El artículo 60 constitucional*

Las reglas sobre el colegio electoral se plasmaron en el artículo 60 de la Constitución de 1917, el que en su texto original estableció que: “*Artículo 60.* Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiesen sobre ellas... Su resolución será definitiva e inatacable”.³²

De manera sucinta, el mecanismo establecía las reglas del principio de autocalificación en términos del contencioso político al que ya se ha hecho mención sin que existiera posibilidad alguna de que un poder distinto, básicamente el judicial, interviniese en términos de su carácter de órgano jurisdiccional.

Obviamente, esto no podía haberse diseñado de otra manera pues las teorías en boga declaraban inadmisibles la presencia de un poder ajeno, y la Corte estaba adherida fuertemente a la tesis Vallarta sobre la no justiciabilidad de las cuestiones electorales, en franco abandono de la tesis sobre la incompetencia de origen sostenida por Iglesias en su momento.

Las leyes electorales emitidas con posterioridad a la Constitución de 1917 se adhirieron a la prescripción contenida en el artículo 60, ya fuera en términos implícitos o bien, explícitos. Tal fue el caso de las legislaciones que en materia electoral se promulgaron en diversos momentos y con diferentes nombres: Ley Electoral del 6 de febrero de 1917; Ley para la Elección de los Poderes Federales del 2 de julio de 1918, reformada en dos ocasiones; Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, reformada también en dos ocasiones; Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951, reformada en cuatro ocasiones, y Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973, abrogada por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977.³³

3. *Las Reformas al artículo 60 constitucional*

A la fecha, el artículo 60 constitucional ha sido modificado, por vía de reforma, adición o derogación, en seis ocasiones. Esto significa³⁴ que se

³² Carbonell, Miguel, *et al.* (comps.), *op. cit.*, nota 22, p. 515.

³³ Lista estructurada a partir del índice de la obra de García Orozco, Antonio, *op. cit.*, nota 14, pp. 362 y 363.

³⁴ Márquez Rábago, Sergio R., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus reformas y adiciones*, México, Porrúa, 2003, pp. 96 y 97.

mantuvo sin cambios durante un periodo de 60 años, comprendidos entre 1917 y la reforma política de 1977.

Empero, y para efectos de este texto, sin que ello signifique menosprecio de las otras reformas, interesa destacar particularmente la primera de ellas, al menos por dos razones: la primera, por cuanto significó un mal intento de incorporar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al proceso de calificación electoral y, la segunda, porque de alguna manera significaba entender, al menos primariamente, la necesidad de incorporar un elemento de orden jurisdiccional al ámbito del contencioso político.

Hasta antes de la reforma de 1977, el artículo 60 constitucional hacía referencia a que cada Cámara habría de calificar las elecciones de sus miembros y que sus resoluciones eran definitivas e inatacables. No hacía alusión al número de integrantes del Colegio Electoral en tanto que la composición de la Cámara de Diputados era variable en términos numéricos puesto que la base para la elección de los diputados se tomaba a partir del número de habitantes, una suerte de criterio censal heredado de disposiciones contenidas en la Constitución de Cádiz, concretamente en sus artículos 29 a 33.

Este criterio censal estaba reflejado en, por ejemplo, el artículo 52 constitucional, cuya redacción original fue reformada en seis ocasiones entre 1917 y 1974 y que por evidentes cuestiones demográficas no podía permanecer inmutable dado que “la base poblacional que serviría como elemento para la Constitución de los distritos electorales” variaba inexorablemente. El precepto caía entonces “en desaplicación... o inadecuación”, pues como certeramente explica Diego Valadés, “en la medida en que el número total de ciudadanos de cada distrito usualmente excedía la cifra fijada por el artículo 52 [éste se volvía inaplicable] o bien su inadecuación resultaba de que el número de diputados no correspondía al de habitantes de la República en la proporción que el ya referido artículo permitía inferir”.³⁵ Derivaba de esto entonces la generalización contenida en el artículo 60 constitucional por cuanto hacía a la integración del Colegio Electoral.

Con la inclusión de los diputados de representación proporcional y la creación de los 300 distritos electorales uninominales, con lo que el número de diputados se fijó en 400, el Colegio Electoral de la cámara baja se integró por 60 presuntos diputados y se incorporó a la Corte al debate

³⁵ Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987, p. 97.

político mediante la creación del recurso de reclamación, mismo que habría de deducirse ante el máximo tribunal pero sin que éste, al resolver, produjera una sentencia en sentido estricto, pues los únicos efectos que su dicho produciría serían “eminente declarativos”,³⁶ en tanto que la instancia final era el propio Colegio Electoral, lo cual, evidentemente, restaba autoridad a la Corte y, de alguna manera, desequilibraba la relación entre poderes.

Sin embargo, el papel de la Corte con la incorporación en el artículo 60 constitucional del ya mencionado recurso de reclamación representaría, pasados los años, un signo positivo e importante antecedente de ulteriores mecanismos de justicia electoral que el futuro habría de traer de manera inevitable.

La creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación significó ese punto de llegada cuyo objetivo último sería volver justificable la conflictividad electoral, clausurando así el empleo de mecanismos políticos para la resolución de conflictos electorales, mismos que por la propia densidad que llegarían a alcanzar entre 1988 y 1994, no podían continuar resolviéndose por mecanismos no jurídicos.

³⁶ Sánchez Bringas, Enrique, “Contencioso electoral”, en Andrea Sánchez, Francisco J. de, *op. cit.*, nota 3, p. 250.