

EL SISTEMA ELECTORAL EN MÉXICO 1823-1824

THE ELECTORAL SYSTEM IN MEXICO 1823-1824

Mariana MORANCHEL POCATERRA*

RESUMEN: En este año se llevará a cabo en México el Proceso Electoral Federal de 2018, en el que se elegirán, entre otros cargos públicos, los diputados federales que integrarán, junto con los senadores, el Congreso de la Unión. Con la intención de ofrecer una panorámica de la forma en la que el Estado mexicano inició su andadura democrática, el presente estudio analiza, por un lado, el sistema electoral utilizado para la designación de los diputados que integraron el Segundo Congreso Constituyente, y por el otro, la forma en que estos constituyentes diseñaron el sistema electoral para la elección de los diputados y senadores del primer Congreso General surgido de la Constitución Federal Mexicana de 1824.

PALABRAS CLAVE: Segundo Congreso Constituyente 1823-1824; Constitución Federal de 1824; Derecho Electoral; Diputados constituyentes 1824; constitucionalismo mexicano.

ABSTRACT: This year, Mexico prepares to hold its next federal election since 2012. In the ballots there will be the names of party-assigned and independent candidates running for office, senate and federal congress. Acknowledging the importance of understanding the current electoral reality, the present study examines, the electoral system that helped designate the deputies for Mexico's Second Constituent Congress and also how the members of this assembly designed this electoral system used to hold the election for senators and deputies for the first General Congress in 1824.

KEYWORDS: Second Constituent Congress of 1823-1824; Federal Constitution of 1824; Election Law; Constituent deputies of 1824; Mexican constitutionalism.

* Directora del Seminario de Derecho Romano e Historia del Derecho, Facultad de Derecho, UNAM. Profesora-investigadora UAM-C. Contacto: <marmorpoc@yahoo.es>. Fecha de recepción: 29 de noviembre de 2017. Fecha de aprobación: 13 de diciembre de 2017.

I. INTRODUCCIÓN

Existen temas que por su carácter dinámico y de acercamiento tangible a la realidad, en ocasiones, son objeto de análisis meramente dogmáticos. De tal forma que puede resultar interesante abordarlos desde distintos enfoques. Al respecto, la revisión histórico-jurídica logra analizarlos desde varias perspectivas y a partir de múltiples contextos, ese es el caso de la historia del derecho electoral.

Históricamente, los sistemas electorales han desempeñado un papel fundamental en el diseño de los Estados de tradición liberal-democrática, constituyendo la herramienta por la cual se institucionaliza la voluntad de la ciudadanía en los órganos de gobierno o de representación política¹, en donde, puede advertirse su cariz legitimador de toda la organización estatal. En otras palabras, las elecciones “representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo”².

De lo anterior se desprende que el objeto de la presente investigación se centre en la configuración del sistema electoral en México en sus primeros años de vida independiente, específicamente, para la elección de los diputados que integrarían el Segundo Congreso Constituyente.

Este proceso de creación del sistema electoral para la conformación del congreso constituyente establecido en la Ley de Convocatoria de 17 de junio de 1823 será analizado desde una doble perspectiva. Por un lado, a través del estudio del sistema electoral por el que fueron electos los integrantes del Segundo Congreso Constituyente mexicano de 1823-1824, de cuyo trabajo surgió un nuevo orden político con la expedición de la primera Constitu-

¹ VALDÉS, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, p. 9. Véase también Aguilar Blancas, Carlos A., “Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano (1824-2007)”, *Revista de Estudios Jurídicos*, Jaén, no.13, 2013, p. 1.

² NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994, p. 9.

ción mexicana promulgada en 1824. Sin embargo, con el fin de tener una visión de conjunto de este período, ha parecido necesario estudiar la forma en la que estos constituyentes establecieron el procedimiento de elección de los diputados que integraron el Congreso General. Por tanto, el estudio parte, si se quiere ver de esta forma, de la clásica dicotomía creada por Sieyès, en donde se hará alusión a las reglas jurídicas establecidas para conformar tanto al poder constituyente, como al poder constituido.³

II. LAS INFLUENCIAS NORTEAMERICANA Y GADITANA EN EL SISTEMA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS CONSTITUYENTES DE 1823-1824

Señala Nohlen que un sistema electoral es “el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños”; para lo cual, es necesario que se regule “mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños”.⁴ Por tanto, el análisis de un sistema electoral comprende, además de los principios necesarios para la integración de la representación política, una serie de reglas y procedimientos para llevar a cabo las elecciones, la forma en la que se divide el territorio, quiénes pueden presentarse como candidatos, qué requisitos deben cumplir los electores, cómo se realiza la asignación de escaños, entre otros.

Precisamente, el establecimiento de estas reglas para la elección de diputados al Segundo Congreso Constituyente, quedaron plasmadas en la Ley de Convocatoria de 17 de junio de 1823, cuyos antecedentes se encuentran, por un lado, en los valores po-

³ SIÉYES, Emmanuel, *¿Qué es el tercer Estado?*, trad. José Rico Godoy, México, UNAM, 1973, pp. 108 y 109.

⁴ NOHLEN, Dieter, *op. cit.*, pp. 34 y ss.

líticos encarnados en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y por el otro, en la aplicación de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 en la Nueva España y la impronta que este hecho significó para la construcción del sistema electoral mexicano.⁵

Si bien algunos principios e instituciones establecidas en las constituciones norteamericana y española fueron consideradas por los constituyentes mexicanos en distintos momentos, para efectos de esta investigación, se analizará en primer lugar, por razones de temporalidad a la Constitución de Filadelfia.

A) LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA DE 1787

La presencia de los principios jurídico políticos surgidos de la Constitución de Filadelfia en el pensamiento de los constituyentes de 1824, es evidente⁶. La propia exposición de motivos de la Cons-

⁵ Existen otras influencias en la organización del naciente Estado mexicano, tales como el pensamiento y los ordenamientos constitucionales franceses, sin embargo, respecto de los antecedentes de la Ley de Convocatoria de 17 de junio de 1823, su fundamento inmediato lo encontramos en la Constitución Norteamericana de 1787 y en la Constitución de Cádiz de 1812. Sobre la influencia francesa véase FERRER MUÑOZ, Manuel y LUNA CARRASCO, Juan Roberto, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, IIJ-UNAM, 1996, pp. 43-104.

⁶ Algunos políticos de la época expusieron las semejanzas entre la Constitución de Filadelfia y la Constitución de 1824, entre ellos, Lorenzo de Zavala, quien al referirse a la instalación del Congreso señaló: “Los diputados de los nuevos estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal, y su manual era la constitución de los Estados-Unidos del Norte (...)”. Véase ZAVALA, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México, desde 1808 hasta 1830*, México, Imprenta a cargo de Manuel N. de la Vega, 1845, vol. I., p. 196. Por su parte, José María Luis Mora, al hacer un análisis de la Constitución de 1824, indicó que “La constitución mejicana es muy semejante a la de los Estados Unidos...”. Véase MORA, José María Luis, *Méjico y sus revoluciones*, París, Librería de la Rosa, 1836, vol. I., p. 292.

titución de 1824 señalaba la influencia del modelo norteamericano en su construcción:

La división de Estados, la instalación de sus respectivas legislaturas y la erección de multitud de establecimientos que han nacido en el corto período de once meses. podrán decir si el Congreso ha llenado en gran parte las esperanzas de los pueblos, sin pretender por eso atribuirse toda la gloria de tan prósperos principios, ni menos la de la invención original en las instituciones que ha dictado. Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la República floreciente de nuestros vecinos del Norte.⁷

Sin embargo, advierte Aguilar Rivera que, si bien en materia del diseño institucional norteamericano existían algunas diferencias respecto al orden jurídico mexicano, también lo es que, la filosofía política construida a partir de la Constitución de 1787 subyace en la construcción de la Constitución liberal mexicana de 1824.⁸

Contenidos como la enumeración expresa de los poderes públicos, la supremacía constitucional⁹ el sistema federal o el régimen presidencial, comúnmente han sido tildados de mera copia o importación de la constitución estadounidense. Y es que, como puede concluirse de una lectura del texto constitucional de 1824, las coincidencias entre los postulados de una Constitución y la otra, son múltiples y evidentes. El motivo de esto se encuentra en el hecho de que los diputados constituyentes mexicanos conocían

⁷ El preámbulo completo puede verse en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 22ª ed., México, Porrúa, 1994, pp. 161-167.

⁸ Aguilar, Rivera, José Antonio, *El manto liberal: los poderes de emergencia en México, 1821-1876*, México, IJ, UNAM, 2001, p.3.

⁹ Gaxiola, Jorge, "Orígenes del sistema presidencial (Génesis del acta constitutiva de 1824)", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, no.6, vol. II, abril-junio 1952, p. 22.

de primera mano el desarrollo del constitucionalismo estadounidense.¹⁰

A través de un estudio comparativo entre el Diario de Debates del Congreso Constituyente 1823-1824, el proyecto de la Constitución de 1824 y la Constitución Norteamericana de Filadelfia, Eissa-Barroso señaló que, una buena parte del discurso utilizado por los constituyentes hacía referencia al modelo estadounidense, concluyendo que:

El ejemplo de Estados Unidos desempeñó un papel importante en la formación del primer sistema constitucional del México independiente. Contrario a lo que muchos autores han asegurado, los constituyentes mexicanos sí tenían un profundo conocimiento del texto constitucional estadounidense y éste influyó no solo en la organización federal del Estado mexicano sino también en la organización del Poder Legislativo en su conjunto y posiblemente en otras áreas.¹¹

Bajo esta perspectiva, es posible afirmar que el sistema electoral establecido en la Constitución de Filadelfia estuvo presente entre los constituyentes del primer federalismo mexicano, quienes siguiendo el modelo norteamericano “pretendían que contribuyese al sistema de gobernación federal que combina el principio de autogobierno de las entidades federativas con el principio del gobierno compartido de todas ellas a través de un gobierno nacional”.¹²

¹⁰ Eissa-Barroso, Francisco A., “Mirando hacia Filadelfia desde Anáhuac. La Constitución estadounidense en el Congreso Constituyente mexicano de 1823-1825”, *Política y gobierno*, México, no.1., vol. XVII, primer semestre de 2010, p. 116.

¹¹ *Idem.*

¹² BARCELÓ ROJAS, Daniel, “El sistema electoral del federalismo mexicano ayer y hoy”; en CARBONELL, Miguel, FIX-FIERRO, Héctor, *et. al.* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, IJ-UNAM, t. IV, vol. 1, pp. 215.

Como se analizará más adelante, tanto la Ley de Convocatoria de 17 de junio de 1823, la cual dio origen a la conformación del Segundo Constituyente de 1823, como la organización de la elección del Poder Legislativo establecido en la Constitución Federal Mexicana de 1824, hunden sus raíces en las secciones primera y segunda del artículo primero de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, sobre todo, en lo relativo al establecimiento de la geografía electoral, de la forma de las candidaturas y de los procesos de votación.

B) LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DE 1812

Es innegable que en la organización jurídico político de México independiente, la Constitución de Cádiz también ejerció un decisivo influjo en la construcción del Estado mexicano, sobre todo en lo relativo a la organización del sistema electoral de los primeros años de vida independiente.¹³

En efecto, la organización para la elección de representantes que debían integrarse en las Cortes Extraordinarias de 1810 es una muestra clara de la impronta gaditana en la conformación de los primeros Congresos Constituyentes mexicanos. Si bien existieron numerosas disposiciones expedidas por la Junta Suprema Gubernativa de España e Indias¹⁴ para la organización del sistema

¹³ Sobre este tema puede verse la obra colectiva LÓPEZ SÁNCHEZ, Alejandro y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (coords.), *La Constitución de Cádiz de 1812 y su impacto en el Occidente Novohispano*, México, IJ-UNAM, 2015.

¹⁴ Como resultado de las abdicaciones de los monarcas españoles, Carlos IV y Fernando VII y, la consecuente invasión de Napoleón en 1808, se inició un período de resistencia popular y militar española. Estas revueltas desembocaron en la creación de juntas locales, provinciales y regionales de defensa contra el invasor y con la idea de llenar el vacío de poder por la ausencia del rey. Tras la Batalla de Bailén se creó en septiembre de 1808, la Junta Suprema Central y Gubernativa del Reino, expidiendo, además, el Real Decreto de 22 de mayo de 1809, a través del cual ordenaba la celebración de Cortes Ordinarias y Extraordinarias. También se creó la Comisión de Cortes encargada de estable-

electoral con el fin de celebrar las Cortes en España, la que mayor relevancia tiene para nuestro estudio es el real Decreto y la Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados a Cortes que fue expedido el 1 de enero de 1810.¹⁵

La Instrucción establecía un complejo sistema electoral para la elección de diputados a Cortes de los territorios peninsulares e islas adyacentes, la metrópoli y tres modalidades de elección de diputados.¹⁶ Consagraba, además, un sistema electoral basado en el modo de elección indirecta en tercer grado: en las parroquias, partidos y provincias de los diputados. Para los posibles candidatos a electores y elegidos, se estableció la condición de ser parroquiano en primer grado, ser natural o residente del partido para el segundo y en la Junta Provincial requería ser persona natural de aquel reino o provincia, aunque no residiera o tuviera propiedades en ella. Consagró el voto universal masculino, debiendo ser mayor de 25 años, cabeza de casa, soltero, casado o viudo, noble, plebeyo o eclesiástico secular; de buena fama; exento de crímenes, ni ser deudor a los fondos públicos, ni doméstico o asalariado de cuerpo o persona particular. Si bien no establecía un ingreso

cer el procedimiento para convocar la asamblea, de cuyo trabajo surgió el Real Decreto publicado el 1 de enero de 1810, firmado por el presidente de la Junta Gubernativa de España e Indias; posteriormente la Junta Central se disolvió y transfirió el poder a una Junta Central, la que expidió un real Decreto de convocatoria a Cortes, junto con la “Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes” de 1 de enero de 1810. Véase CASALS BERGÉ, Quinti, “Proceso electoral y prosopografía de los Diputados de las Cortes Extraordinarias de Cádiz”, en *Historia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos, núm. 13, 2012, pp. 193-231.

¹⁵ El Decreto y sus instrucciones fue publicado el 14 de febrero de 1810 y fueron recibidas en la Ciudad de México el 16 de mayo. Véase VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, “Propiedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)”, en *Historia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos, Madrid, núm. 6, 2005, p. 105.

¹⁶ “Convocatoria para las Juntas superiores”; “Convocatoria para las ciudades de voto en Cortes” y “Convocatoria para Diputados de provincia”. Consultado en: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/convocatoria-para-las-juntas-superiores-1-de-enero-de-1810--0/html/fff985de-82b1-11df-acc7-002185ce6064_1.html> (16.12.2017).

específico, la Instrucción señalaba la necesidad de contar con medios suficientes para servirse a su costa. El voto tenía un carácter público, se hacía de viva voz y ante los miembros que presidían las Juntas de la parroquia, partido y provincia.¹⁷

La base de la elección eran las circunscripciones territoriales, correspondiendo a un diputado por cada 50,000 almas; que, de acuerdo con los datos del censo de 1797, el Congreso estaría integrado por 208 diputados propietarios y 68 suplentes.¹⁸ Empero, a decir de Casals Bergés, “el censo no aparece como instrumento para determinar el número de electores, sino como criterio general para establecer la proporción de diputados a elegir en el territorio (1 por cada 50,000)”.¹⁹

Una legislación electoral complementaria fue la Instrucción de 14 de febrero de 1810 para las elecciones en las provincias de América, Asia y sus islas a quienes les correspondía un diputado por cada capital, cabeza de partido.²⁰

¹⁷ Casals Bergé, Quinti, *op. cit.*, pp. 201-202.

¹⁸ Véase BURGUERA AMEAVE, Leyre y VIDAL PRADO, Carlos, “Sistema electoral en la Constitución de Cádiz de 1812”, *Revista de Derecho Público*, Madrid, UNED, núm. 83, enero-abril 2012, p. 447.

¹⁹ CASALS BERGÉ, Quinti, *op. cit.*, p. 202.

²⁰ Para el caso de las Provincias de Ultramar, entre ellas, la Nueva España, el procedimiento fue más sencillo que el establecido para España. El concejo municipal de cada una de las capitales escogería a tres nativos de la provincia que fueran íntegros, inteligentes y cultos, cuyos nombres escritos en unas papeletas se recogerían en una caja, de donde se extraería al azar una papeleta cuyo dueño recibiría el nombramiento de diputado. En caso de duda, el Virrey o el Capitán General debían resolver de forma pronta y expedita, colaborando con ellos la Audiencia. Los concejos municipales tenían que certificar el resultado de la elección, debiendo dar instrucciones al diputado electo sobre los asuntos a presentar en las Cortes. Véase BERRY, Charles R., “Elecciones para diputados mexicanos a las Cortes Españolas, 1810- 1822”, en *México y las Cortes Españolas 1810-1822. Ocho Ensayos*. México, Instituto de Nettie Lee Benson, Cámara de Diputados, LIII Legislatura, 1985, pp. 18-19. También puede consultarse GARCÍA MUÑOZ, Montserrat, “La documentación electoral y el fichero histórico de diputados”, en *Revista General de Información y Documentación*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, vol. 12, no. 1, 2002, pp. 93-137.

Asimismo, la influencia gaditana también fue importante por el hecho que algunos personajes novohispanos participaron como diputados, tanto en las Cortes de Cádiz, como en la Asamblea Constituyente que expidió la Constitución Federal Mexicana de 1824.²¹ Al respecto, coincidiendo con Héctor Fix-Zamudio, los dos diputados más destacados de este grupo fueron sin lugar a dudas José Miguel Guridi y José Miguel Ramos Arizpe.²² El primero, de filiación centralista, aunque matizada, pues tenía algunas reservas respecto de la economía y la policía, en las que estaba a favor de cierta dosis de descentralización.²³ El segundo, de filiación federalista, fue presidente de la comisión redactora de la Constitución

El Decreto de 14 de febrero de 1810 puede consultarse en: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/instruccion-para-las-elecciones-por-america-y-asia-14-de-febrero-de-1810--0/html/fffa720a-82b1-11df-acc7-002185ce6064_2.html> (12.12.2017).

²¹ La diputación de la Nueva España en las Cortes de Cádiz estuvo integrada por: José Beye Cisneros (Ciudad de México); José Eduardo de Cárdenas y Breña (Tabasco); José Cayetano de Foncerrada y Ulibarri (Valladolid); Miguel González y Lastiri (Yucatán); José Miguel Ramos Arizpe (Coahuila); José Simeón de Uría (Guadalajara); Joaquín Maniau (Veracruz); Mariano Mendiola Velarde (Querétaro); Manuel María Moreno (Sonora); Octaviano Obregón (Guanajuato); Antonio Joaquín Pérez Martínez y Robles (Puebla); José Manuel Gordo y Barrios (Zacatecas); Juan José Güereña y Garayo (Durango); José Miguel Guridi y Alcocer (Tlaxcala); José Florencio Barragán (San Luis Potosí); Juan José de la Garza (Nuevo León) y Juan María Ibáñez de Corvera (Oaxaca). Véase Gamas Torruco, José, *México y la Constitución de Cádiz*, México, UNAM, Archivo General de la Nación, Museo de las Constituciones, 2012, pp. XXVII-XXVIII.

²² FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Influencia del constitucionalismo gaditano en la Nueva España”, en BARCELÓ ROJAS, Daniel y SERNA DE LA GARZA, José Ma. (coords.), *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina*, México, UNAM, Senado de la República, 2015, p. 18. Una voz en sentido diverso es la de Emilio O. Rabasa, pues considera como “el dúo más ilustre del ’24’ ” el integrado por Fray Servando Teresa de Mier y Miguel Ramos Arizpe. Véase RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, IJ-UNAM, 2004, p. 9.

²³ PANTOJA MORÁN, David, “Los constituyentes de 1824”, en CRUZ BARNEY, Óscar et al. (coords.), *Los abogados y la formación del Estado mexicano*, México,

en la Asamblea Constituyente de 1823-1824, y además, desarrolló un papel conciliador y moderado en los debates.²⁴

Esta cuestión, aunque en apariencia es meramente subjetiva, es de suma trascendencia, en tanto que los personajes en cuestión tuvieron roles relevantes. A Guridi válidamente se le puede considerar un centralista de la primera línea; mientras que Ramos Arizpe fungió como presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales.²⁵ De tal forma que aun sin ahondar en la vida y obra de estos personajes, pues no es tal el propósito de esta investigación, se puede afirmar que su paso por las Cortes de Cádiz, y debido a la importancia de las funciones de ambos, fueron hombres clave en el desarrollo del Segundo Congreso Constituyente mexicano.²⁶

Aún más, la influencia gaditana no solo quedó reflejada en la configuración del sistema de elección de diputados al Congreso Constituyente 1823-1824 mediante el Decreto del 17 de junio de 1823 en el que se expidió la *Ley de elecciones a que deben acomodarse las provincias de la Nación para nombrar los diputados que han de componer el futuro congreso constituyente*; sino además, tuvo gran calado en la vida política e institucional de México durante la primera mitad del siglo XIX, ya que además de regular el funcionamiento e integración del Segundo Congreso Constituyente, lo hizo también respecto de la estructura del Congreso conservador de 1842 y del Constituyente de 1846.²⁷

UNAM-Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2013, p. 242.

²⁴ *Ibidem*, p. 212.

²⁵ ALBA, Pedro de y RANGEL, Nicolás (dirs.), *Primer Centenario de la Constitución de 1824. Obra Conmemorativa publicada por la H. Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos Soria, 1924, p. 78.

²⁶ GAMAS TORRUCO, José, *op. cit.*, pp. LXXXVI-XCVI.

²⁷ El diputado José Valle Sordo, quien fuera miembro de la comisión de convocatoria expresó que se habían rescatado o incluso transcrito algunos preceptos relacionados con la materia electoral. Sin embargo, no hay que dejar de lado el hecho de que el tiempo era una cuestión apremiante, por lo que tal fue la razón de la poca originalidad por parte del Congreso en la redacción de la ley de convocatoria. Véase SORDO, Reynaldo, "Liberalismo, representatividad,

Ya en el plano constitucional, la Constitución gaditana tuvo un alto grado de influencia, tal como sostiene David Pantoja: “varias son las disposiciones a destacar, en las que se verá no sólo la influencia sino casi la transcripción de las de Cádiz, y esto en el contexto de un país ya independiente y republicano”.²⁸ Así, el sustrato de derecho positivo de la Constitución de Cádiz, mediante su excesiva y detallada reglamentación en materia electoral, puede ser considerada como el antecedente de mayor peso en la configuración del sistema electoral en México en la primera mitad del siglo XIX.²⁹

Por su parte, Paoli Bolio destaca como un elemento trascendental de la Constitución gaditana en materia electoral y que tuvo ecos en la Constitución mexicana, el establecimiento de la ciudadanía como condición para el sufragio activo y pasivo.³⁰ Además, este autor advierte sobre el potencial independentista de este documento:

Se trata de un documento que en varios sentidos impulsó el movimiento americano de independencia, que en algún momento sirvió como base para hacer la convocatoria de los constituyentes que en América hispana decidieron hacer una Constitución propia y que finalmente establece las bases para organizar un sistema representativo, crea las diputaciones provinciales

derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México”, *Estudios: filosofía, historia, letras*, México, núm.78, otoño 2006, pp. 24-26.

²⁸ PANTOJA MORÁN, David, *Bases del constitucionalismo mexicano. La Constitución de 1824 y la teoría constitucional*, México, FCE, 2017, p. 244. Los rasgos de paralelismo más fuertes los encontramos en los artículos 31 y 11 de la Constitución de Cádiz y de la Constitución mexicana, respectivamente. En el caso de la primera se establecía que por cada setenta mil almas habría un diputado; en el caso de la segunda, se establecía que lo habría por cada ochenta mil. En general, la regulación de las cuestiones electorales establecidas en los artículos 27, 30, 31 y 32 de la Constitución gaditana, encuentran similitudes en los artículos 8, 12, 11 y 14 de la Constitución mexicana de 1824, respectivamente.

²⁹ *Ibidem*, p. 243.

³⁰ PAOLI BOLIO, Francisco José, *La Constitución de Cádiz en Iberoamérica*, México, IIJ-UNAM, 2016, p. 62.

otorgándoles facultades importantes en el terreno legislativo y en la vigilancia del ejercicio del poder y establece los criterios y principios que permiten el surgimiento del derecho electoral.³¹

En resumen, la influencia que ejerció el sistema electoral diseñado en la Constitución de Cádiz de 1812 en la integración del Segundo Congreso Constituyente y en la construcción de un sistema electoral en la Constitución Federal Mexicana de 1824, se manifestó de tres maneras: i) la cuestión relativa a los diputados constituyentes que participaron tanto en las Cortes de Cádiz como en el Segundo Congreso Constituyente; ii) en el plano del sistema electoral mexicano, la Constitución gaditana tuvo una influencia bastante intensa, algunos preceptos contenidos en esta fueron transcritos en la Constitución mexicana y en la ley reglamentaria de la materia electoral; y, iii) la herencia de la noción de ciudadanía como elemento toral en el derecho al sufragio activo y pasivo como principios establecidos tanto en el Acta Constitutiva como en la Constitución de 1824.³²

³¹ *Idem.*

³² Las repercusiones jurídicas de la Constitución de Cádiz en México se verifican en su cariz más intenso en el hecho de que muchas leyes secundarias coloniales permanecieron en vigor después de la promulgación de la Constitución liberal de 1824. Véase AGUILAR RIVERA, José Antonio, *El manto liberal: los poderes de emergencia en México, 1821-1876*, México, IJ-UNAM, 2001, p.3. En el mismo sentido, Nettie L. Benson afirma que “cuando México, en el año 1823, adoptó el sistema federal de gobierno, quienes se oponían a él sostuvieron que tal sistema era por completo ajeno a la cultura institucional y gubernativa del país y que su adopción imponía una descentralización artificial del país”, por lo que, a decir de la autora, la descentralización se desarrolló bajo los principios de la Constitución española de 1812, entre ellos, con el establecimiento de las diputaciones provinciales. Véase BENSON, Nettie Lee, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, p. 9.

III. DECRETO DE 17 DE JUNIO DE 1823: BASES PARA LAS ELECCIONES UN NUEVO CONGRESO CONSTITUYENTE

A) ANTECEDENTES

El 28 de septiembre de 1821 quedó instalada la Junta Provisional Gubernativa³³ de conformidad con lo establecido en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba³⁴ con el fin de designar a los integrantes de la Regencia. La Junta debía gobernar interinamente conforme a las leyes vigentes, en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala, debiendo legislar de acuerdo con la Regencia en los casos que no se requiriera convocar a las Cortes.

En esa sesión, se promulgó el Acta de Independencia del Imperio Mexicano³⁵, la Junta designó a los cinco miembros de la Regencia³⁶ y a Agustín de Iturbide su presidente. En el mismo acto Iturbide fue nombrado generalísimo y almirante. Como la Junta nombró a Iturbide como su presidente fue necesario designar a un nuevo presidente para la Regencia, recayendo el nombramiento en Antonio Joaquín Pérez, obispo de Puebla.

³³ La Junta Provisional Gubernativa fue instalada el 22 de septiembre de 1821 y se integró por 38 miembros distinguidos de todos los partidos. Véase SORDO, Reynaldo, *op. cit.*, p. 21. Sobre la Junta Provisional Gubernativa véase Ferrer Muñoz, Manuel, *La formación de un Estado nacional en México, El imperio y la República federal: 1821-1835*, México, IJ-UNAM, 1995, pp. 109-118.

³⁴ Específicamente los artículos 5, 6 y 7 del Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821, así como los artículos 6 al 12 de los Tratados de Córdoba de 24 de agosto de ese mismo año fueron el fundamento para la creación de los dos primeros Constituyentes Mexicanos. El texto de ambos documentos Véase Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 107-119.

³⁵ Acta de la Independencia Mexicana de 28 de septiembre de 1821. *Ibidem*, pp. 122-123.

³⁶ Integraron la Regencia: Agustín de Iturbide, Juan de O'Donojú, Manuel de la Bárcena, José Isidro Yáñez y Manuel Velázquez de León. Véase Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 315.

La Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano debía expedir la convocatoria al Primer Constituyente mexicano; sin embargo, Iturbide consideró que la Regencia también estaba facultada para intervenir, por lo que él mismo presentó una propuesta³⁷. Finalmente, el 17 de noviembre de 1821 se publicó en la Gaceta Imperial la convocatoria del Congreso Nacional Constituyente³⁸. El sistema electoral establecido aplicó por un lado, el sistema español basado tanto en la Constitución de Cádiz de 1812,³⁹ así como el Reglamento de las Cortes de España de 23 de mayo de 1812⁴⁰ y, por el otro, el proyecto presentado por Iturbide.

³⁷ La propuesta de Iturbide consistía en “dividir la convocación del cuerpo legislativo, compuesto de dos salas: una de representantes del clero en número que no exceda a quince, ni sea menos de doce, igual número de militares, un procurador de cada uno de los ayuntamientos de las ciudades, y un apoderado por cada audiencia territorial. La segunda sala de que se excluirán las clases de la primera se compondrá de diputados elegidos inmediatamente por el pueblo a razón de uno por cada cincuenta mil, advirtiendo que en cuanto a esto nada es más importante que abolir las opresivas trabas de las elecciones consecutivas, que destruyen la sensible elección entre el pueblo y los elegidos”. Véase ROCAFUERTE, Vicente, *Bosquejo ligerísimo de la revolución de Méjico, desde el grito de Iguala hasta la proclamación imperial de Iturbide*, Philadelphia, Imprenta deTeracrouef y Naroajebi, 1822, pp. 122-124.

³⁸ El Decreto de 17 de noviembre de 1821 relativo a la Convocatoria a Cortes puede verse Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876, vol. 1, núm. 257, pp. 560-563.

³⁹ La propia Constitución de Cádiz de 1812 estableció a lo largo de 76 artículos (del 27 al 103) el sistema electoral español: elección indirecta en tercer grado a través de juntas de parroquia, de partido y de provincia. Podían ser electores cualquier ciudadano mayor de 25 años vecino y residente de la parroquia, por lo que quedaban fuera en el caso de la Nueva España las castas, aquellos que se encontrasen en estado de deudor, de sirviente doméstico, aquellos que carecían de empleo, oficio o modo de vivir conocido y los procesados criminalmente, toda vez que la Constitución gaditana no les reconoció derecho de ciudadanía.

⁴⁰ El Decreto CLXIII, de 23 de mayo de 1812, para la formación de los ayuntamientos constitucionales y la organización de las elecciones. Véase *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Ex-*

Del sistema gaditano incluyó la elección indirecta pero en cinco momentos: el pueblo elegía a los electores, que a su vez elegirían a los individuos que integrarían los ayuntamientos, éstos a su vez debían elegir de entre sus miembros a los electores de partido, de provincia y finalmente a los diputados al Congreso Constituyente; en el segundo y tercer niveles, los electores debían reunirse con los ayuntamientos de las cabeceras de partido y con el ayuntamiento de las capitales para hacer la elección, debiéndose elegir 162 diputados y 29 suplentes. Por otra parte, de la propuesta de Iturbide, la Junta consideró que el Congreso Constituyente debía dividirse en dos salas con igual número de diputados.⁴¹

Tras las elecciones, la Comisión de Examen de Poderes nombrada por la Junta Provisional presentó sus informes y, posteriormente, el pleno de la Junta procedió a declarar electos a los primeros diputados constituyentes.⁴² Formalmente el Primer Congreso Constituyente⁴³ se instauró el 24 de febrero de 1822, proclamaron que en ellos residía la soberanía nacional. Aceptaron la monarquía moderada constitucional como forma del Imperio Mexicano de conformidad con las personas designadas en los Tratados de Córdoba⁴⁴. El poder ejecutivo lo delegaron interinamente en la

traordinarias desde 24 de septiembre de 1811 hasta 24 de mayo de 1812, Cádiz, Imprenta Nacional, 1813, t. II, pp. 231-234.

⁴¹ Véase SORDO, Reynaldo, *op. cit.*, pp. 21-22.

⁴² El listado de diputados constituyentes puede verse en SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *op. cit.*, pp. 323-329.

⁴³ Decreto de 24 de febrero de 1824. Instalación del Congreso: bases constitucionales; autoridades que han de ejercer los poderes. Juramento de la Regencia. Véase DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *op. cit.*, vol. 1, núm. 277, p. 597.

⁴⁴ El artículo 2º de los Tratados de Córdoba reconoció que la forma de gobierno sería monárquico, constitucional y moderado. Por su parte el artículo 3º señaló quien ocuparía la titularidad del ejecutivo: "Será llamado a reinar en el imperio mexicano (previo el juramento que designa el artículo 1º del plan) en primer lugar el señor don Fernando VII, Rey católico de España y por su renuncia o no admisión, su hermano, el serenísimo señor infante don Carlos; por su renuncia o no admisión, el serenísimo señor infante don Francisco de Paula; por su renuncia o no admisión, el señor Don Carlos Luis, infante de

Regencia. El Congreso se reservó el ejercicio exclusivo del poder legislativo, lo que significaba que no solo ejercería el poder constituyente, sino también el poder legislativo ordinario. Por su parte, el poder judicial quedaría en manos de los tribunales existentes o que se nombraren en adelante, debiendo actuar con arreglo a las leyes.

Señala Ferrer Muñoz que el tiempo transcurrido entre el inicio de las sesiones del Congreso Constituyente, el 24 de febrero de 1822, y la proclamación de Iturbide como emperador, el 19 de marzo de 1822, existieron grandes enfrentamientos entre el Congreso y la Regencia e indirectamente con Iturbide, por lo que no lograron el cometido de redactar la Constitución.⁴⁵

A partir de ese momento surgieron diversas controversias entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, esto es, entre el Congreso e Iturbide. Entre las más destacadas, la negativa de aprobar un reglamento para la Regencia en el que se declaraba la incompatibilidad del mando militar con la pertenencia al Ejecutivo; acusaciones entre Iturbide, algunos diputados y el regente Yañez; el no conceder a Iturbide el derecho de veto; la cuestión del nombramiento de miembros del Tribunal Supremo de Justicia, la negativa del Congreso de autorizar el proyecto de establecer comisiones o tribunales, etc.⁴⁶

El punto más álgido entre ambos poderes fue el arresto de catorce diputados a los que sin pruebas suficientes, el 26 de agosto de 1822, se les acusó de participar en una conspiración para alterar la forma de gobierno. Pese a todos los intentos por parte de Iturbide de justificar sus actuaciones, el Congreso aducía que el ejecutivo había violado la inmunidad parlamentaria y, por ende, había incumplido con la legislación vigente, especialmente, la Constitución de Cádiz. Este acontecimiento recrudeció la situa-

España, antes heredero de Etruria, hoy de Luca; y por renuncia o no admisión de éste, el que las Cortes del Imperio designaren. TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, pp. 116-119.

⁴⁵ Véase FERRER MUÑOZ, Manuel, *La formación de un Estado nacional...*, *op. cit.*, p. 120.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 120-122.

ción política entre el Congreso e Iturbide, el Emperador declaró disuelto al órgano constituyente el 31 de octubre de 1822, tal y como lo describe Zavala:

El Sr. Iturbide y su ministerio, que habían preparado esta crisis y conducido las cosas hasta este punto, se resolvieron a fin a dar el último golpe, disolviendo la asamblea constituyente por un decreto imperial de 31 de octubre de 1822. El general encargado de comunicar este decreto, siendo presidente el Licenciado D. Mariano Marín, diputado por la provincia de Puebla. A las doce del día se anunció al congreso que el general Cortázar traía un decreto del emperador que debía comunicar... El general Cortázar entró: leyó el decreto, que contenía en cuatro líneas la disolución de la asamblea y la entrega de los archivos, y los diputados se retiraron llenos de temor de ser insultados por canallas, o atropellados por el gobierno.⁴⁷

B) LA CONVOCATORIA AL SEGUNDO CONGRESO CONSTITUYENTE

Una vez disuelto el Congreso, mediante decreto de 2 de noviembre de 1822, el Emperador creó un órgano de representación provisional, la Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano⁴⁸, integrada por cincuenta y tres diputados, provenientes la mayoría de ellos del Primer Congreso Constituyente⁴⁹ y designando como presidente al marqués de Castañiza.

Iturbide declaró que la Junta tendría la representación nacional en cumplimiento con lo establecido en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba, hasta que se convocase un nuevo Congreso, por ello, su principal función era la de crear una Constitución para el Imperio, la cual debía ir acompañada con la corres-

⁴⁷ ZAVALA, Lorenzo, *op. cit.*, pp. 149-150.

⁴⁸ El texto de las Bases Orgánicas de la Junta Nacional Instituyente, véase BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, México, IJ-UNAM, 1980, t. VII, Instalación de la Junta (2.11.1822), pp. 5-9.

⁴⁹ BENSON, Nettie Lee, *op. cit.*, pp. 116.

pondiente ley orgánica en el que se indicase la forma en la que se debía discutir, decretar y sancionar.

Entre los temas que especialmente afectaban a la organización de la Junta estaba la de definir su posición política, esto es, si se trataba propiamente de un órgano legislativo, si continuaba bajo el yugo de la legislación española, a partir del contenido del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba o si solo debía abocarse a crear un ordenamiento que justificara el Imperio de Iturbide. Así, en su sesión del 12 de noviembre 1822 se discutió la moción del diputado Valdés sobre “que se pasen al gobierno los acuerdos del Congreso, relativos a que se observen inalterablemente la Constitución española, ínterin se forma la del Imperio”. En respuesta, el Sr. Román dijo “me parece muy oportuna y del momento hecha por el Sr. Valdés, y en su apoyo hago presente a la Junta, que se aproxima ya el tiempo de elecciones parroquiales y de partido, para la formación de los ayuntamientos, si es que estos han de seguir la senda marcada por la Constitución española; y si no, se les prescriba desde luego la que deban seguir”⁵⁰. La Junta decidió enviar al Emperador una propuesta para continuar, de momento, con el sistema gaditano debido a la premura de los tiempos. Iturbide, en respuesta a la consulta envió a la Junta la siguiente resolución:

Se dio cuenta con otro del ministerio de relaciones en que se acusa de recibo de la resolución de esta Junta relativa a la observancia de la Constitución española en materia de elecciones como adoptada interinamente hasta la promulgación de la del Imperio, y se manifiesta, que conformándose S.M.I. con esta determinación, la sancionará y publicará en debida forma; entendiéndose, que tanto sobre este punto, como en los demás que abraza la administración del estado, solo regirá la constitución española el corto

⁵⁰ *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, Sesión de la Junta Nacional Instituyente (12.11.1822), vol. VII, t. pp. 33-34.

tiempo que pueda durar la formación del reglamento provisorio que dicte la Junta...⁵¹

Como consecuencia de esta decisión, se llevaron a cabo las elecciones en los ayuntamientos de conformidad con sistema establecido en el Reglamento de las Cortes de España de 23 de mayo de 1812.⁵²

Por otro lado, a partir del 10 de enero de 1823, la Junta comenzó a discutir el Proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mexicano, el cual debía sustituir al derecho español.⁵³

⁵¹ *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, Sesión de la Junta Nacional Instituyente (03.12.1822), vol. VII, p. 76.

⁵² El Decreto CLXIII de 23 de mayo de 1812 refería a la “Formación de los ayuntamientos constitucionales”; tuvo dos finalidades: la creación de ayuntamientos de elección popular y la elección de los cargos. En lo relativo a la elección de los miembros que formarían el ayuntamiento, esto es, alcaldes, regidores y procuradores síndicos, los electores serían los vecinos que se hallaren en el ejercicio de los derechos de ciudadano, nueve electores en los pueblos que no llegasen a mil, diez y siete en los que llegando a mil no pasasen de cinco mil, y veinte y cinco en los de mayor vecindario (Disposición vi). Hecha esta elección, se debía formar una Junta de electores presidida por el jefe político, si lo hubiere, y si no, por el más antiguo alcalde o regidor (Disposición vii). Con el fin de facilitar el nombramiento de electores en donde existiera una numerosa población o una gran distancia entre las poblaciones, se debía formar las Juntas de Parroquias, compuestas de todos los ciudadanos domiciliados en ella, que debían ser convocados con antelación y presididas por el jefe, alcalde o regidor y cada Junta de parroquia nombraría el número de electores que le correspondiera según el total relativo de la población (Disposición viii). Finalmente, este decreto contemplaba para las provincias de Ultramar en donde debían tener Ayuntamiento, pero cuyos vecinos no estén en el ejercicio de derechos de ciudadanos (las castas, por ejemplo), podrían en ese caso elegir entre ellos los oficios de Ayuntamiento (Disposición xiii). *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de septiembre de 1811 hasta 24 de mayo de 1812*, Cádiz, Imprenta Nacional, 1813, t. II, pp. 221-224. Sobre este tema véase ORDUÑA REBOLLO, Enrique, “El municipio constitucional en la España de 1812”, *Revista de Derecho Político*, UNED, no. 83, enero-abril 2012, pp. 400-437.

⁵³ FERRER MUÑOZ, Manuel, *La formación de un Estado nacional...*, op. cit., p. 130.

Después de varios días de discusión, el 14 de febrero de 1823, la Junta aprobó en lo general, por 21 votos a favor y 16 en contra, el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano⁵⁴, solo faltaba analizar el contenido puntual de cada uno de los artículos; empero, “las circunstancias adversas para la Junta y para Iturbide impidieron el debate, por lo que la discusión se interrumpió el 18 de febrero, cuando solo había sido aprobado el exordio del reglamento”.⁵⁵

En realidad, nunca más se volvió a discutir el Reglamento, toda vez que el Plan de Veracruz⁵⁶ promulgado por Antonio López de Santa Anna y su posterior adhesión al Plan de Casa Mata,⁵⁷ aceleraron el final de la Junta Provisional Gubernativa y con ello, el ocaso del Imperio. El 4 de marzo de 1823 la Junta dejó de sesionar e Iturbide hubo de restituir en sus funciones al Congreso Constituyente.⁵⁸

⁵⁴ El texto del Proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano puede verse en Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.*, pp. 125-144.

⁵⁵ FERRER MUÑOZ, Manuel, *La formación de un Estado nacional...*, *op. cit.*, pp. 131-132.

⁵⁶ El Plan de Veracruz fue promulgado el 6 de diciembre de 1822, cuyo autor fue Miguel de Santa María quien por encargo de Santana redactó 17 artículos en el que se justificaba la rebelión contra Iturbide y se proclama la República. Posteriormente Santa Anna realizó 22 aclaraciones con un viso hacia la moderación. Además de Santa Anna, el plan fue firmado por Guadalupe Victoria y el 23 de enero de 1823 se adhirió a él, Vicente Guerrero y Nicolás Bravo. Véase ULLOA, Berta y HERNÁNDEZ, Santiago (coords.), *Planes de la Nación Mexicana. Libro Uno: 1808-1830*, México, Senado de la República, Colegio de México, 1987, pp. 139-140.

⁵⁷ El Plan de Casa Mata de 1º de febrero de 1823 fue firmado por el ejército enviado por Agustín de Iturbide y los firmantes del Plan de Veracruz. Compuesto por once artículos, entre los que se convoca a un nuevo Congreso, estableciendo que cada Diputación Provincial fuera la que deliberara en la parte administrativa. Ídem, pp. 143-44. Lorenzo de Zavala hace una feroz crítica a Santa Anna y sus intenciones por adherirse al Plan de Casa Mata. Véase ZAVALA, Lorenzo de, *op. cit.* pp. 164 y ss.

⁵⁸ Sesión Extraordinaria. Se reunieron en el salón de sesiones del Congreso los diputados que fueron citados por el que había sido su vicepresidente en tiempos de la disolución, Dn. José María Becerra. En la reunión se leyó un oficio

Sin embargo, los jefes rebeldes adheridos al Plan de Casa Mata desconocieron al reinstalado Congreso y solicitaron la presencia de representantes de las diputaciones provinciales para que enviaran a Puebla a dos representantes de cada una de ellas, con el objeto de restablecer la representación nacional.⁵⁹ Por su parte, la extinta Junta Nacional Instituyente, también informó a Iturbide que no reconocería ni obedecería al llamado Congreso por no ser nacional. El 3 de marzo, los diputados al Congreso escucharon el informe de la Comisión que había sido nombrada diez días anteriores con el fin de analizar la posición de Iturbide frente a las fuerzas rebeldes adheridas al Plan de Casa Mata. En esa sesión, se argumentó que la autoridad del restablecido Congreso era indiscutible y que el poder legislativo representado en ella gozaba de completa libertad. Expresaron la posibilidad de formar un nuevo Congreso, pero entre tanto, solo estos representantes de la Nación serían los que elaborarían la convocatoria para la organización de

de 4 de marzo firmado por el Primer Secretario de Estado en el que se manifiesta que “la voluntad de la Nación es que el Congreso se restablezca, y como el Emperador está siempre conforme con esta ley suprema, de la que nunca quiere ni quiso separarse, ha acordado y decreta: Que inmediatamente circule V.E. las órdenes convenientes para la reunión en la corte de todos los diputados, señalando el día que más próximamente pueda ser, para que reunido el número que exija la convocatoria porque fueron llamados, vuelvan a continuar sus sesiones... y por último, que si después de reunidos los diputados en México, acordasen debe trasladarse el Congreso a otro punto del Imperio, podrá verificarlo” *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, Sesión del Congreso Constituyente (07.03.1823), t. IV, pp. 1-3. El texto completo del Decreto puede verse en *Planes de la Nación Mexicana. Libro Uno: 1808-1830*, p. 145.

⁵⁹ Para representar al Congreso que se dirigía a la diputación provincial de Puebla se nombró a Rafael Mangino y Manuel Sánchez de Tagle y José Florentino Cornejo fue designado representante de la diputación provincial de México. También llegaron a Puebla Bravo y Negrete. En una reunión del 15 de marzo de 1823, los comisionados explicaron que si bien la autoridad del Congreso restablecido era discutible, el único propósito al acudir a Puebla era hacer saber a los jefes militares y a los cuerpos gubernativos de Puebla que el cuerpo legislativo representado por ellos gozaba de plena libertad. Insistieron en la necesidad de acudir al antiguo Congreso, que estaba dotado con la autoridad suficiente para declarar la convocatoria. Véase BENSON, Nettie Lee, *op. cit.*, pp. 147-149.

un nuevo Congreso Constituyente.⁶⁰ A partir del 7 de marzo, Iturbide dio formalmente por reinstalado el Congreso en el que se encontraban presentes 53 diputados.

En una sesión extraordinaria, de fecha 24 de marzo de 1823, José Valle, secretario del Despacho de Relaciones informó al Congreso lo siguiente: “El Emperador se sirvió abdicar a la corona, y ofreció expatriarse saliendo de éste a un país extranjero. Solicita al Congreso plena libertad y jamás se sospeche el influjo del gobierno en la deliberación del Congreso...”⁶¹. En la misma sesión, el secretario del Despacho a nombre del Emperador recordó que “por la constitución adoptada interinamente, los poderes deben estar divididos. El legislativo corresponde a este Congreso y el Emperador tiene el ejecutivo. Puede la nación unida por sí o por medio de sus representantes de la nación, que son los individuos de este Congreso, no han pronunciado hasta ahora declaratoria alguna”.⁶²

A partir de este momento, el Primer Congreso Constituyente enfrentó una seria crisis de legitimidad y una consecuente presión de las juntas provinciales, por lo que fue imperante la necesidad de una renovación política, para ello, por decreto del 8 de abril de 1823 decretó la nulidad del Imperio; asimismo declaró insubsistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba:

Jamás hubo derecho para sujetar a la Nación mexicana a ninguna ley ni tratado, sino por si misma o por sus representantes nombrados según el derecho público de las naciones libres. En consecuencia, no subsisten el plan de Iguala, los tratos de Córdoba, ni

⁶⁰ Véase BENSON, Nettie Lee, *op. cit.*, pp. 118-121.

⁶¹ El texto de la Abdicación de Agustín de Iturbide de 20 de marzo de 1823 en *Planes de la Nación Mexicana. Libro Uno: 1808-1830*, p. 149.

⁶² Sesión Extraordinaria del Congreso Constituyente (24.03.1823). Véase *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, t. V, p. 64. Como respuesta a la abdicación del Emperador, el Congreso en sesión extraordinaria del 25 de marzo dio lectura a un acta de fecha 23 de marzo sobre las medidas que deben adoptarse para la salida del Emperador. Sesión Extraordinaria del Congreso Constituyente (24.03.1823). Véase *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, t. V, pp. 74-75.

el decreto de 24 de febrero de 1822, por lo respectivo a la forma de gobierno que establecen, y llamamientos que hacen a la Corona, quedado la Nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode.⁶³

Señala Tena Ramírez que las provincias rechazaban al Congreso como constituyente y solo lo aceptaban como convocante; el 14 de mayo, a través de la propuesta de Bocanegra, se acordó formular las bases de una nueva constitución y expedir la convocatoria de un nuevo Congreso que elaboraría la Constitución.⁶⁴

Finalmente, el 21 de mayo se aprobó por 71 votos contra 33, la formación de la convocatoria para un nuevo Congreso, de acuerdo a lo siguiente:

El soberano Congreso Constituyente Mexicano, atendiendo a las circunstancias en que se halla la nación, deseoso de darle la última prueba de que no ha tenido más objeto que el de proporcionarle y promover su felicidad, movido de la conveniencia pública, y cediendo del derecho que incontestablemente le compete ha decretado: 1º Que se forme desde luego convocatoria para nuevo congreso (...) ⁶⁵

El 10 de junio, el Congreso dio inicio a las discusiones para la elaboración de la Ley de Convocatoria. En el seno del Congreso se nombró a una comisión encargada de preparar y presentar la ley electoral en el término de diez días, entre los integrantes de esta comisión estuvieron Mariano Herrera, Javier y Carlos María de Bustamante, Francisco Sánchez de Tagle, Toribio González, Tomás Beltranena y Valentín Gómez Farías.⁶⁶

⁶³ GALVÁN, Mariano, *Colección de órdenes y decretos de la soberana Junta Provisional Gubernativa y soberanos Congresos generales de la Nación mexicana*, México, Imprenta de Galván, 1829, pp. 92.

⁶⁴ Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 146.

⁶⁵ DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *op. cit.*, vol. 1, núm. 335, pp. 649-650.

⁶⁶ BENSON, Nettie Lee, *op. cit.*, pp. 151-152.

Uno de los miembros de la comisión de convocatoria, José Valle, señaló que “había tomado en cuenta todo lo escrito sobre la materia para formar el proyecto de elecciones, pero habían seguido principalmente la Constitución española, e incluso habían copiado literalmente algunos artículos”.⁶⁷ Tras varios días de discusión, finalmente, el 23 de junio de 1823 se publicó el Decreto que fijó las bases para las elecciones del nuevo Congreso.⁶⁸

El Decreto de convocatoria estaba compuesto por noventa artículos y seis títulos. En el primer título se regulaban las bases generales para las elecciones; en el segundo, de forma general lo concerniente a las juntas, es decir, establecía que existirían juntas primarias, secundarias y de provincia; en el tercero, las cuestiones particulares que atañían a las juntas primarias o municipales;⁶⁹ en el cuarto, lo respectivo a las juntas de provincia; el quinto, lo correspondiente a la instalación del Congreso; y, en el sexto, lo relacionado con la instrucción para facilitar las elecciones, a saber, cuestiones pormenorizadas de logística o reglamentarias para llevar a cabo los comicios.

Ahora bien, por lo que hace a su contenido, en este se encuentran elementos que son la viva recuperación de la experiencia gaditana, tales como las mínimas restricciones y condiciones para el ejercicio del derecho al voto tanto en su versión pasiva como en la activa,⁷⁰ así como el establecimiento del sistema de juntas

⁶⁷ SORDO, Reynaldo, *op. cit.*, p. 24.

⁶⁸ Véase DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *op. cit.*, vol. 1, núm. 340, pp. 651-656

⁶⁹ El artículo 55 del Decreto establecía que en lo respectivo a las juntas secundarias “se observará lo prevenido para las primarias en los artículos 27, 36, 37, 38 y 99.

⁷⁰ El artículo 15 de la ley establecía que: Tienen derecho de votar en las juntas populares los hombres libres nacidos en el territorio mexicano, los a vecinados en él, que adquirieron éste y otros derechos á consecuencia de las estipulaciones de Iguala y Córdoba, confirmadas por el congreso, los que hayan obtenido carta de ciudadano, si reúnen las demás condiciones que exige esta ley. Las pocas restricciones al ejercicio del derecho al voto en su vertiente activa estuvieron mencionadas en los siguientes artículos 16 y 17, respectivamente: “No tienen derecho de votar los que han sido sentenciados a penas aflictivas

primarias, secundarias y de provincia, que, salvo la distinta denominación por lo que hace a las primarias y a las secundarias,⁷¹ mantienen el mismo funcionamiento respecto de lo establecido en la Constitución de Cádiz; y, desde luego y como puede advertirse, la sofisticación y complejidad del proceso electoral.

Un precepto fundamental de esta ley fue el que ponía de manifiesto la definición o naturaleza del Congreso. El artículo 1º estableció la naturaleza de este nuevo Congreso, constituyente mexicano como “la reunión de los diputados que representan a la nación (...)”.

Antes de realizar una explicación del proceso electoral, resulta necesaria una breve aproximación de otros artículos de la ley que constituyen principios generales para la realización de las elecciones de los diputados que integrarían el Segundo Congreso Constituyente.

La base que se tomaría en cuenta para la representación nacional, sería la población, entendiéndose por esta la compuesta por naturales y vecinos del territorio nacional.⁷² Las juntas primarias, que eran la instancia más inmediata en el proceso electoral estarían integradas por todos los ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos, mayores de 18 años, vecindados y residentes en

o infamantes, si no han obtenido rehabilitación”; “Se suspende el derecho de votar por incapacidad física o moral, manifiesta o declarada por autoridad competente en los casos dudosos: por quiebra fraudulenta, calificada así, por deuda a los fondos públicos, habiendo precedido requerimiento para el pago: por no tener domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido: por hallarse procesado criminalmente: por el estado de sirviente doméstico, no entendiéndose por tales los jornaleros, arrieros, pastores, vaqueros y otros, que aunque vivan en la casa del dueño, no sirven a su persona”.

⁷¹ En la Constitución de Cádiz a las juntas primarias se les denominaba “electorales de parroquia”; mientras que, a las secundarias, “electorales de partido”. Las juntas de provincia no fueron objeto de ninguna modificación en su denominación.

⁷² Esta base sería fijada con base en el censo por el que las provincias arreglaron las elecciones de diputados de los años 1820 y 1821.

el territorio de su ayuntamiento.⁷³ La representación consistió en nombrar un diputado por cada cincuenta mil habitantes o por la fracción que llegara a la mitad.⁷⁴

Para efectos de las elecciones al Congreso Constituyente, la ley contemplaba como provincias del territorio mexicano: California Alta, California Baja, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guadalajara, León, (Nuevo reino de), México, Nuevo México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, S. Luis Potosí, Santander, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tejas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.⁷⁵ Y ante la eventual permanencia de las provincias de Guatemala a México, se contemplarían como tales: Chiapa, Chimaltenango, Chiquimula, Comayahua, Costa Rica, Escuintla, Guatemala, León de Nicaragua, Quesaltenango, San Miguel, San Salvador, Sololá, Sonsonate, Suchitepec, Tegucigalpa, Totonicapan, Verapaz y Zacatepeques.⁷⁶ Las elecciones en dichas provincias estarían reguladas por lo establecido en el artículo 9 de la ley. Por tanto, México fue dividido en 23 jurisdicciones territoriales

El proceso electoral estuvo conformado en tres etapas: la celebración de elecciones en las juntas primarias, en las secundarias y en las de provincia, que serían precedidas de rogación pública en los templos religiosos, y se imploraría el auxilio divino con el objeto de que el resultado de las elecciones fuera benéfico o acertado.⁷⁷

Respecto de las poblaciones que estarían habilitadas para poder celebrar las juntas primarias, estas deberían contar con una población que llegara a quinientos habitantes, y en aquellas en las que no hubiera ayuntamiento, las juntas primarias estarían presididas por el regidor que para tal efecto haya sido designado el de la cabecera a la que pertenezca. La fecha en la que se debían celebrar era el domingo 3 de agosto de 1823.⁷⁸

⁷³ Artículo 14 de la Ley de 17 de junio de 1823: Bases para las elecciones un nuevo Congreso. (En adelante Ley de 1823)

⁷⁴ Artículos 6 y 7 de la Ley de 1823.

⁷⁵ Artículo 9 de la Ley de 1823.

⁷⁶ Artículos 10 y 11 de la Ley de 1823.

⁷⁷ Artículo 13 de la Ley de 1823.

⁷⁸ Artículos 18 y 22 de la Ley de 1823.

Se nombraría un elector primario por cada cien vecinos, o en algunos casos, uno por cada quinientos vecinos de todo sexo y edad. Y en el caso de que el censo arrojara una mitad más de la base anterior, se nombraría otro elector. Incluso, aún en el caso de que el censo de una municipalidad no contara con la cantidad base, esta podría nombrar un elector.⁷⁹

La forma en la que los ciudadanos debían manifestar su preferencia electoral se materializaba cuando se acercaban a la mesa y designaban el número de electores que debiera corresponder a aquella junta para que un secretario tomará nota de ello, nadie podía votar por sí mismo so pena de inhabilitación para votar.⁸⁰

Al finalizar la elección, los funcionarios de la junta, esto es, el presidente, los escrutadores y el secretario, reconocerían las listas. El presidente haría del conocimiento público los nombres de los que habían resultado ganadores anunciándolos en voz alta, y en caso de empate, el ganador era designado por la suerte.⁸¹

Finalmente, los requisitos que debían reunir los individuos aspirantes a electores primarios, es decir, aquellos relacionados con la vertiente pasiva del derecho al sufragio, eran ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos, tener más de veinticinco años de edad, o veintiuno siendo casado, ser vecino y residir en la municipalidad correspondiente en la que no se debía ejercer jurisdicción contenciosa civil eclesiástica o militar, así como cura de almas del municipio.⁸²

La siguiente etapa del proceso electoral eran las votaciones en las juntas secundarias de partido. Estarían conformadas por los electores primarios congregados en las cabezas de partidos, y tenían la misión de nombrar a los electores que en las capitales de provincia elegirían a los diputados. Las juntas secundarias debían celebrarse quince días después de las primarias.⁸³

⁷⁹ Artículos 28 al 30 de la Ley de 1823.

⁸⁰ Artículo 31 de la Ley de 1823.

⁸¹ Artículos 33 y 34 de la Ley de 1823.

⁸² Artículo 53 de la Ley de 1823.

⁸³ Artículos 40 y 41 de la Ley de 1823.

En el caso de las juntas secundarias, la representatividad consistía en nombrar a un elector secundario por cada veinte de electores primarios que fueron nombrados. Las juntas secundarias estaban presididas por el jefe político inmediato de la cabeza del partido, y se presentaban frente a él, aquellos quienes fueron nombrados electores primarios con el documento que debía acreditarse tal calidad, para que en primer lugar fuesen anotados en una lista en las que habrían de extenderse las actas y para que los secretarios y escrutadores de la junta verificaran su validez.⁸⁴

La votación se llevaría a cabo mediante escrutinio secreto y los electores primarios nombrarían a los secundarios de forma individual. El ganador sería aquel que hubiera reunido por lo menos la mitad más uno de los votos; en caso de existir empate, primero se realizaría un segundo escrutinio, pero si el empate subsistía, entonces el ganador sería nombrado por la suerte.

Los requisitos que debía reunir un ciudadano para poder ser nombrado elector secundario o de partido eran ser mayor de veinticinco años de edad, cinco de vecindad y residencia en el partido, así como no ejercer jurisdicción contenciosa civil, eclesiástica o militar, ni cura de almas en el territorio del partido.⁸⁵

La última gran etapa del proceso electoral con el que se nombrarían diputados al Segundo Congreso Constituyente era la de las juntas de provincia. Estas juntas debían integrarse por los electores secundarios, congregados en la capital; la elección debía celebrarse veinte días después de las elecciones de las juntas secundarias.⁸⁶

Estuvieron presididas por el jefe político, y los electores secundarios debían presentarse ante él con la credencial que les concedía tal título, y al igual que en el caso de las juntas secundarias, en primer lugar, serían inscritos en un libro en el que habrían de

⁸⁴ Artículos 45 y 47 de la Ley de 1823.

⁸⁵ Artículo 53 de la Ley de 1823.

⁸⁶ Artículos 56 y 57 de la Ley de 1823.

extenderse las actas de la junta con la finalidad de acreditar la originalidad de dichos documentos.⁸⁷

Para llevar a cabo la votación, era necesario que los electores mencionaran el nombre de los candidatos uno por uno en voz baja al secretario y éste lo escribiría en una lista. Tras el escrutinio de los votos se publicaría como elegido a aquel que hubiera reunido por lo menos la mitad más uno de los votos. Si ninguno tuviera tal mayoría se haría una segunda votación sobre los dos que hubieran reunido el mayor número de votos y quedaría elegido el que obtuviera la mayoría entre los dos. En caso de empate, el diputado sería nombrado por la suerte.⁸⁸

Concluida la elección de los diputados propietarios, se realizaría la de los suplentes por el mismo método, y se nombrarían en razón de una tercera parte de los diputados propietarios. Los suplentes acudirían al Congreso siempre que éste lo considerara necesario.⁸⁹

Para ser diputado se requería ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años de edad, haber nacido en la provincia de la que se pretendía ser diputado, o bien tener residencia en ella por siete años. Estaban excluidos del derecho al sufragio pasivo los individuos del poder ejecutivo, los del tribunal supremo de justicia y el cuerpo consultivo en caso de que existiera, los secretarios de estado y del despacho, así los extranjeros, aunque tuvieran carta de ciudadano, y los empleados públicos nombrados por el gobierno de la provincia en que ejercían su empleo.⁹⁰

Una vez extendida el acta de las elecciones se les expedirá a los diputados poderes que debían revestir la siguiente forma:

En la ciudad ó villa de N. (aquí el nombre del lugar) á tantos días
(aquí el nombre del lugar) á tantos días (aquí la fecha) congre-

⁸⁷ Artículos 58 y 60 de la Ley de 1823.

⁸⁸ Artículos 63 y 64 de la Ley de 1823.

⁸⁹ Artículo 65 de la Ley de 1823.

⁹⁰ Artículos 71 a 73 de la Ley de 1823.

gados en la sala de (sea de ayuntamiento u otra corporación) los ciudadanos (aquí el nombre de los electores) dijeron ante mí el infrascrito escribano y testigos, que habiendo obtenido la facultad de nombrar diputados al congreso constituyente de la nación mexicana, por habérselas conferido los ciudadanos residentes en sus respectivos partidos, mediante las elecciones primeras y segundas que se celebraron con arreglo á la convocatoria expedirá por el congreso en 17 de Junio de este año, como consta de las certificaciones que obran en el expediente, habían procedido en este mismo día á verificar el nombramiento, como en efecto lo verificaron en los ciudadanos (aquí los nombres de todos los diputados) como resulta de la acta de la elección, por haber hallado en ellos las calidades requeridas en la convocatoria, y además la ilustración, probidad y carácter que se necesitan para tan grave encargo, y en consecuencia otorgan á todos y á cada uno poderes amplísimos para que constituyan á la nación mexicana del modo que entiendan ser mas conforme a la felicidad general, afirmando las bases, religión, independencia y unión, que deben ser alterables: y los otorgantes por sí y á nombre de todos los vecinos de esta provincia, en virtud de las facultades que como electores secundarios les han sido conferidas, se obligan a tener por valido, obedecer y cumplir cuanto como diputados del soberano congreso constituyente resolvieren ó decretaren en fiel desempeño de las altas obligaciones que han contraído con la patria. Así lo expresaron y otorgaron, hallándose presentes como testigos (aquí los nombres de éstos) que con los ciudadanos otorgantes lo firmarán, de que doy fe.⁹¹

Finalizadas la elección de diputados de acuerdo a la convocatoria, el 30 de octubre el Congreso soberano “se sirvió mandar que ese mismo día de octubre quedasen cerradas sus sesiones a fin de

⁹¹ Artículo 75 de la Ley de 1823. David Pantoja señala que existieron dos comisiones para tal efecto, una para examinar los poderes de los diputados recién electos y otra para hacerlo respecto de los integrantes de la primera. Véase Pantoja, David, *Bases del constitucionalismo...*, *Op. cit.*, p. 71.

poder celebrarse la Primera Junta Preparatoria para la Instalación del nuevo Congreso Constituyente”.⁹² Por la tarde de ese mismo día dieron inicio los trabajos de las juntas preparatorias para organizar la Convocatoria para la elección de los representantes de las provincias que formarían parte del Segundo Congreso Constituyente Mexicano.

IV. EL SISTEMA ELECTORAL EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL MEXICANA DE 1824

Como premisa central de este apartado, hay que decir que las cuestiones electorales no estuvieron explícita y pormenorizadamente reguladas en el texto constitucional de 1824. Salvedad de lo anterior, la conforman los artículos 8 a 24 y 25 a 33, correspondientes a las secciones segunda relativa a la Cámara de Diputados y tercera de la Cámara de Senadores respectivamente, en las cuales solo se establecieron los principios generales que regirían la elección de ambas cámaras.

Las facultades legislativas respecto de las cuestiones pormenorizadas de la elección del poder legislativo estaban reservadas a las entidades federativas.⁹³ A partir de esto es que podemos hablar

⁹² Sesión 47 del día 6 de noviembre de 1823. Tercero de la Independencia y Segundo de la Libertad, en *Actas de las Sesiones de la Diputación Provincial de México (1821-1823)*, Véase Noriega Elio, Cecilia (estudio introductorio), México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio Mexiquense, 2007, t. II, pp. 696-97.

⁹³ A falta de más preceptos que regularan de forma expresa esta suerte de “hiperfederalismo” electoral, puede considerarse al artículo 9 del texto constitucional de 1824 como su piedra angular, pues en este artículo se establece una reserva a favor de las legislaturas de los Estados para legislar en materia de derecho al sufragio activo: “Art. 9º. Las cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecen en esta Constitución”.

Un ejemplo de esta práctica de las entidades federativas lo encontramos en la

Convocatoria a elección de diputados al Congreso Nacional para la legislatura 1826-1828 en representación del Distrito Federal, el ciudadano Francisco Molinos del Campo, gobernador del Distrito Federal ordenó lo siguiente:

“Debiendo en cumplimiento de la ley de 11 de abril último procederse al nombramiento de electores primarios el Domingo 20 de corriente: debiendo por el artículo 8 de la misma ley observarse en todo lo que ella no altere expresamente la de 17 de junio de 1823 dictada para el nombramiento de diputados al Congreso constituyente y puestome de acuerdo con el Excelentísimo Ayuntamiento ha resuelto se observe las prevenciones siguientes:

Art. 1º Se fija la población de la capital en 168,000 habitantes, porque en lugar de haber razones para crearla aumentada del año de 24 hasta nuestros días, las hay fundadas para estimarlas estacionaria, cual quiera que sean las opiniones sobre los individuos que tienen derecho a formar la base productora de electores parroquiales, y porque el censo no podía alterarse sin una notoria infracción del artículo 12 de la Constitución general. 2º Corresponden en consecuencia a la capital con arreglo a la citada ley de 17 de junio de 1823, trescientos treinta y seis electores primarios. 3º Este número se dividirá del modo siguiente: 100 a la parroquia del Sagrario; 50 a la de San Miguel; 40 a la de Santa Catarina; 14 a la Santa Veracruz; 9 a la de San José; 12 a la de Santa Cruz y Soledad; 12 a la de San Sebastián; 9 a la de Santa María; 14 a la de San Pablo, 9 a la de Santa Cruz Acatlán; 10 a la del Salto del Agua; 10 a la de la Palma y 9 a la de San Antonio de las Huertas. 4º Las elecciones secundarias se harán el primer domingo de septiembre próximo en los lugares que designará el Ayuntamiento de la capital, con arreglo a la facultad que le concede la Ley de 11 de abril y lavase para ellas será la que señala el artículo 42 de la Ley 17 de junio del año de 23, teniendo presentes las prevenciones del 43 y 44 en los casos de que tratan. 5º Para facilitar la elecciones se dividirá la Parroquia del Sagrario de esta capital en 4 secciones, debiendo votarse en la que elija el ciudadano que da su sufragio los 100 electores que le tocan haciéndolo de palabra, o llevando listas: las de San Miguel, Santa Catarina y Santa Cruz y Soledad, se dividirán en dos secciones cada una y la votación se hará del mismo modo que en la primera, advirtiéndose que los electos pueden ser indistintamente de cualesquiera de las Parroquias según el decreto de 16 de junio de 1823. 6º Para que se proceda en el acto más augusto de hombres libres con el decoro correspondiente y para que en estas operaciones en que ejercitan sus más altos y más sagrados derechos se ejecuten con la justificación y pureza que demandan por si mismas, se recuerda que cada ciudadano no tiene acción más que a votar una sola vez en su Parroquia respectiva, y que en consecuencia los soldados deberán hacerlo en aquella en cuya demarcación se halle situado su cuartel.

7º Se recuerda a los señores alcaldes y regidores nombrados para la presidencia de las secciones respectivas, velen sobre el exacto y religioso cumplimiento de

de una especie de “hiperfederalismo” en materia electoral o del carácter ampliamente descentralizado en su regulación.⁹⁴

Como preceptos relevantes de las secciones mencionadas está el artículo 8° en el que se establecía que la Cámara de Diputados estaría compuesta por los representantes elegidos en su totalidad cada dos años. Las cualidades que los electores debían reunir debían regularse por las constituciones estatales. La proporción de diputados establecida fue la de uno por cada ochenta mil almas o que por una fracción que pasara de cuarenta mil, o en su caso, el Estado que no reuniera tal cantidad de población nombraría de igual forma a un diputado.⁹⁵

La base de la población se sujetaría a la celebración de un censo cada diez años. Por su parte, los diputados suplentes se elegirían en razón de uno por cada tres propietarios o por la fracción que llegara a dos.⁹⁶

los artículos 16 y 17 de junio y de todos los demás que ha mandado observar la de 11 de abril de este año. Y para que llegue a noticia de todos, mando se publique por bando en esta capital y en la comprensión del Distrito, fijándose en los parajes acostumbrados y circulándose a quienes toque cuidar de su observancia. Dando en México a 16 de agosto de 1826. R *Bandos, Leyes y Decretos, 1825-1925*, RUIZ ABREU, Carlos E., (coord.), México, Gobierno del Distrito Federal, (recurso electrónico), 2015.

⁹⁴ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1940)*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo A.C., 1997, p. 137.

⁹⁵ Artículos 9 a 11 del texto constitucional de 1824. Respecto del número de diputados que se debían elegir, señala Israel Arroyo que la base regular para la construcción de las secciones, en casi todo el siglo XIX mexicano, fue de 500 habitantes por elector. La fracción de 250 era únicamente para el cálculo residual de las juntas parroquiales y/o juntas primarias. Es decir, si una determinada junta parroquial llegaba a contar con 751 habitantes, entonces tendría derecho a nombrar dos electores primarios: uno, por el criterio regular de 500; el otro, por tener un sobrante mayor a 250 habitantes. Si la misma junta contara con 749 “almas”, sólo podría nombrar un elector. Cfr. ARROYO, Israel, “Los tránsitos de la representación política en México, 1821-1857”, en AGUILAR RIVERA, José Antonio (coord.), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, FCE-IFE-CONACULTA, CONACyT, 2010.

⁹⁶ Artículos 12 y 13 del texto constitucional de 1824.

Si bien la configuración del proceso electoral era una facultad libre de los Estados, éstos debían sujetarse a lo establecido por el texto constitucional en el que se establecía que las elecciones debían realizarse de forma indirecta.⁹⁷

Los requisitos que debían cumplir aquellos que aspiraran a una diputación eran tener al momento de la celebración de las elecciones veinticinco años de edad y dos de vecindad en el Estado donde serían elegidos o haber nacido en él. En el caso de los no nacidos en territorio nacional debían además tener ocho años de vecindad, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier lugar del país o una industria de la cual obtuvieran mil pesos cada año.⁹⁸

No podían ser diputados aquellos que estuvieran privados de la libertad, el presidente y vicepresidente de la nación, los ministros de la corte suprema de justicia, los secretarios del despacho, los empleados de hacienda, gobernadores de los estados y territorios, los comandantes generales, los arzobispos y obispos, los gobernadores de los arzobispados y obispados, los provisores y vicarios generales, los jueces de Circuito y los comisarios generales de hacienda y guerra por los estados o territorios que ejerzan su encargo o ministerio, salvo que hubieran dejado de ejercer dicho encargo con anterioridad de seis meses a la celebración de las elecciones.⁹⁹

Como puede advertirse, resultaba mucho más complicado para los no nacidos en México poder reunir los requisitos para ser sujetos de sufragio pasivo. Y es que estos requisitos resultaban un tanto absurdos y con tendencias discriminatorias, pues son a todas luces incompatibles con los postulados del liberalismo político, filosofía subyacente a lo largo del texto constitucional.¹⁰⁰

⁹⁷ Artículos 16 y 17 del texto constitucional de 1824.

⁹⁸ Artículos 19 y 20 del texto constitucional de 1824.

⁹⁹ Artículos 23 y 24 del texto constitucional de 1824.

¹⁰⁰ De ahí que surjan voces en el sentido de denunciar el carácter de mero elemento encubridor o disfraz de esta filosofía política, pues, argumentan, las prácticas tradicionales subsistieron. Véase DEALY, Glen, "Prolegomena on the Spanish American Political Tradition", *Hispanic American Historical Review*, no.48, febrero 1968, p. 43.

En lo relativo a las cuestiones electorales para la integración del Senado, la periodicidad de la elección sería de cada dos años la mitad de ellos. Por lo que hace a su integración, la Cámara de Senadores estaría compuesta por dos senadores de cada uno de los Estados elegidos por la mayoría de los miembros de las legislaturas locales.¹⁰¹

Los requisitos para ser senador eran los mismos que en el caso de los diputados, salvo el de la edad, pues en este caso se debía contar con treinta años de edad cumplidos al momento de la elección. El día en que se debía realizar la elección era el día 1º de septiembre más cercano a la renovación de la Cámara.¹⁰²

Una vez realizada la elección de los senadores, las legislaturas de los Estados, por conducto de sus presidentes, debían remitir un pliego certificado al Consejo de gobierno y debían otorgar a aquellos individuos que hubieren resultado electos un oficio que haría las veces de credencial para que fueran validados por el propio Senado.¹⁰³

Así, los integrantes del gobierno federal serían electos desde los Estados, quienes tendrían la facultad de establecer las normas sobre las cuales se llevarían a cabo las votaciones, lo que dio como resultado la creación de un sistema electoral anclado en las entidades federativas como garantía institucionalizada de lealtad territorial, principio que se asumió a decir de Barceló Rojas, como “una particular convicción del Constituyente de 1824”¹⁰⁴

En ese sentido, la Constitución de 1824 creó un sistema federal en el que los Estados tenían una fuerte influencia en la conformación del gobierno nacional, principalmente por conducto del sistema electoral, que era de tipo indirecto. Los diputados se elegían cada dos años por los ciudadanos de los Estados; a éstos les correspondía reglamentar las elecciones, así como las cualidades de los electores.¹⁰⁵ El Senado era en realidad una cámara de repre-

¹⁰¹ Artículo 25 del texto constitucional de 1824.

¹⁰² Artículos 28 y 32 del texto constitucional de 1824.

¹⁰³ Artículo 33 del texto constitucional de 1824.

¹⁰⁴ Barceló Rojas, Daniel, *op. cit.*, p. 219.

¹⁰⁵ Artículo 9 del texto constitucional de 1824.

sentación de los Estados, pues sus legislaturas eran las que designaban a los dos senadores por cada uno de ellos.¹⁰⁶ El Congreso General tenía muy escasas facultades legislativas, como por ejemplo, la de dictar leyes uniformes en los Estados sobre bancarrota¹⁰⁷ o la de establecer contribuciones para cubrir los gastos generales que fijaría el mismo Congreso.¹⁰⁸ El resto de sus atribuciones eran variadas; tenían que ver, por ejemplo, con las relaciones y la defensa de la nación hacia el exterior; la creación o la admisión de nuevos Estados; la promoción de la ilustración y la prosperidad general, entre otras.¹⁰⁹

A decir de Fix Fierro, “los miembros del Congreso y el presidente serían electos por los ciudadanos de los diferentes Estados, quienes –si advertían un sesgo imprudentemente centralizador por parte de dichas autoridades nacionales, contrario a los intereses de los Estados– debían reaccionar mediante su voto en la siguiente cita electoral. A su vez los ministros del más alto tribunal de la federación serían electos por el presidente de la República federal con el consentimiento de los representantes de los estados en el gobierno nacional, los senadores”¹¹⁰

V. CONSIDERACIONES FINALES

La revisión histórica del derecho electoral que rigió durante la elección de los diputados al Segundo Congreso Constituyente resulta de suma trascendencia para comprender el devenir político de la Nación mexicana durante este periodo. Y es que, como pue-

¹⁰⁶ Artículo 25 del texto constitucional de 1824.

¹⁰⁷ Artículo 50, fracción XXVII del texto constitucional de 1824.

¹⁰⁸ Artículo 50, fracción VIII del texto constitucional de 1824.

¹⁰⁹ FIX-FIERRO, Héctor, *Es voluntad del pueblo mexicano. Introducción ciudadana a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016, p. 226.

¹¹⁰ BARCELÓ ROJAS, *op. cit.*, pp. 216-217.

de advertirse, el diseño este sistema plagado de procedimientos y complejidades tenía la finalidad de que estuvieran perfectamente planificados los resultados de la elección por los arreglos políticos previos.

Por otra parte, también resulta trascendente hacer una revisión de los instrumentos jurídicos y las prácticas con base en las cuales se rigieron los comicios bajo la vigencia de la Constitución de 1824, pues como ya adelantamos en epígrafes previos, la ley de Convocatoria para el Congreso Constituyente mantuvo su vigencia para la elección de los Congresos Constituyentes de 1842 y 1846. Esto es la muestra de la efectividad de dicho instrumento, y es que más allá de los acomodados y juegos políticos que propiciaba, la ingeniería jurídica plasmada en ella, la convirtió en uno de los ordenamientos de mayor calado en la vida política de México.

Es por ello que, a decir de Rabasa, sobre los principios que adoptaron los constituyentes de 1824 no fue en “en su demérito que los hubieren tomado de otras latitudes geográficas y de distintos sistemas políticos. Lo importante es que tuvieron la decisión de aceptar e imponer lo más adelantado de su época y terminar con todo tipo de autocracia, monárquica o republicana”¹¹¹

Del análisis del sistema electoral utilizado en la elección de los constituyentes de la primera Constitución mexicana de 1824 es posible advertir que el sistema electoral aplicado no permitía que los ciudadanos eligieran de forma directa a sus diputados,¹¹² pues

¹¹¹ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 30.

¹¹² Una de las explicaciones que se han dado respecto del diseño de sistemas electorales de este tipo sostiene que la finalidad del sufragio indirecto es buscar que se encuentre garantizado que las decisiones trascendentales sean tomadas por sectores de la población supuestamente ilustrados. Y es que, de dejar a las mayorías duras esta atribución, se corría el riesgo de que prácticamente quedarán en manos de personajes con gran influencia sobre el grueso de la población, tales como caciques o clérigos. Véase JOHANSSON, Frédéric, “El imposible pluralismo político: del exclusivismo y otros vicios de los partidos políticos en México, en ÁVILA, Alfredo y SALMERÓN, Alicia (coords.), *Partidos, facciones y otras calamidades. Debates y propuestas acerca de los partidos políticos en México, siglo XIX*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, FCE, CONACULTA, 2012, p. 121.

como se mencionó, se trataba de un sistema indirecto en tercer grado y no fue sino hasta las reformas al sistema electoral de 1914 cuando fue posible que las elecciones fueran la auténtica expresión de la voluntad popular, en donde, a través de un sistema directo para la elección de sus diputados, sistema que prevalece hasta nuestros días y que seguirá vigente en las próximas elecciones para el nombramiento de diputados y de senadores que integrarán la LXIV legislatura del Congreso de la Unión de México.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR BLANCAS, Carlos A., “Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano (1824-2007)”, *Revista de Estudios Jurídicos*, Jaén, núm. 13, 2013, pp. 1-28.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio, *El manto liberal: los poderes de emergencia en México, 1821-1876*, México, IJ-UNAM, 2001.
- AGUILAR, Rivera, José Antonio, *El manto liberal: los poderes de emergencia en México, 1821-1876*, México, IJ-UNAM, 2001.
- ALBA, Pedro de y RANGEL, Nicolás (dirs.), *Primer Centenario de la Constitución de 1824. Obra Conmemorativa publicada por la H. Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos Soria, 1924.
- ARROYO, Israel, “Los tránsitos de la representación política en México, 1821-1857”, en Aguilar Rivera, José Antonio (coord.), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, FCE, IFE, CONACULTA, CONACyT, 2010, pp. 55-94.

- BARCELÓ ROJAS, Daniel, “El sistema electoral del federalismo mexicano ayer y hoy”; en CARBONELL Miguel, FIX-FIERRO, Héctor, *et. al.* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, IJ-UNAM, t. IV, vol. 1, pp. 213-234.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, México, IJ- UNAM, 1980, t. VII.
- BENSON, Nettie Lee, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, México, El Colegio de México, 1955.
- BERRY, Charles R., “Elecciones para diputados mexicanos a las Cortes Españolas, 1810- 1822”, en *México y las Cortes Españolas 1810-1822. Ocho Ensayos*. México, Instituto de Nettie Lee Benson, Cámara de Diputados, LIII Legislatura, 1985, pp. 17-50.
- BURGUERA AMEAVE, Leyre y VIDAL PRADO, Carlos, “Sistema electoral en la Constitución de Cádiz de 1812”, *Revista de Derecho Público*, Madrid, UNED, núm. 83, enero-abril 2012, pp. 44-64.
- CASALS BERGÉ, Quinti, “Proceso electoral y prosopografía de los Diputados de las Cortes Extraordinarias de Cádiz”, en *Historia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos, núm. 13, 2012, pp. 193-231.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1940)*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo A.C., 1997.
- Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de septiembre de 1811 hasta 24 de mayo de 1812*, Cádiz, Imprenta Nacional, 1813, t. II.
- DEALY, Glen, “Prolegomena on the Spanish American Political Tradition”, *Hispanic American Historical Review*, núm.48, febrero 1968, pp. 37-58.

- DUBLÁN, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876, vol. I.
- EISSA-BARROSO, Francisco A., “Mirando hacia Filadelfia desde Anáhuac. La Constitución estadounidense en el Congreso Constituyente mexicano de 1823-1825”, *Política y gobierno*, México, núm.1., vol. XVII, primer semestre de 2010, pp. 97-125.
- FERRER MUÑOZ, Manuel y LUNA CARRASCO, Juan Roberto, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, IIJ-UNAM, 1996.
- FERRER MUÑOZ, Manuel, *La formación de un Estado nacional en México, El imperio y la República federal: 1821-1835*, México, IIJ-UNAM, 1995.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Es voluntad del pueblo mexicano. Introducción ciudadana a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Influencia del constitucionalismo gaditano en la Nueva España”, en BARCELÓ ROJAS, Daniel y SERNA DE LA GARZA, José Ma. (coords.), *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina*, México, UNAM-Senado de la República, 2015, pp. 213-234.
- GALVÁN, Mariano, *Colección de órdenes y decretos de la soberana Junta Provisional Gubernativa y soberanos Congresos generales de la Nación mexicana*, México, Imprenta de Galván, 1829,
- GAMAS TORRUCO, José, *México y la Constitución de Cádiz*, México, UNAM, Archivo General de la Nación, Museo de las Constituciones, 2012, pp. XXVII-XXVIII.

- GARCÍA MUÑOZ, Montserrat, “La documentación electoral y el fichero histórico de diputados”, en *Revista General de Información y Documentación*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, vol. 12, núm. 1, 2002, pp. 93-137.
- GAXIOLA, Jorge, “Orígenes del sistema presidencial (Génesis del acta constitutiva de 1824)”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 6, vol. II, abril-junio 1952, pp. 13-34.
- JOHANSSON, Frédéric, “El imposible pluralismo político: del exclusivismo y otros vicios de los partidos políticos en México”, en ÁVILA, Alfredo y SALMERÓN, Alicia (coords.), *Partidos, facciones y otras calamidades. Debates y propuestas acerca de los partidos políticos en México, siglo XIX*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, FCE, CONACULTA, 2012.
- LÓPEZ SÁNCHEZ, Alejandro y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (coords.), *La Constitución de Cádiz de 1812 y su impacto en el Occidente Novohispano*, México, IJ-UNAM, 2015.
- MORA, José María Luis, *Méjico y sus revoluciones*, París, Librería de la Rosa, 1836, vol. I.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994.
- NORIEGA ELIO, Cecilia (estudio introductorio), México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio Mexiquense, 2007.
- PANTOJA MORÁN, David, “Los constituyentes de 1824”, en CRUZ BARNEY, Óscar *et al.* (coords.), *Los abogados y la formación del Estado mexicano*, México, UNAM, Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2013, pp. 211-250.
- PANTOJA MORÁN, David, *Bases del constitucionalismo mexicano. La Constitución de 1824 y la teoría constitucional*, México, FCE, 2017.
- PAOLI BOLIO, Francisco José, *La Constitución de Cádiz en Iberoamérica*, México, IJ-UNAM, 2016.

- RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, IJ-UNAM, 2004.
- ROCAFUERTE, Vicente, *Bosquejo ligerísimo de la revolución de Méjico, desde el grito de Iguala hasta la proclamación imperial de Iturbide*, Philadelphia, Imprenta de Teracrouef y Naroajebi, 1822.
- SIÉYES, Emmanuel, *¿Qué es el tercer Estado?*, trad. José Rico Godoy, México, UNAM, 1973.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “El Primer Congreso Constituyente Mexicano”; en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, núm. 27, julio-diciembre 2012, pp. 311-381.
- SORDO, Reynaldo, “Liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México”, *Estudios: filosofía, historia, letras*, México, no.78, otoño 2006, pp. 9-48.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 22ª ed., México, Porrúa, 1994.
- ULLOA, Berta y HERNÁNDEZ, Santiago (coords.), *Planes de la Nación Mexicana. Libro Uno: 1808-1830*, México, Senado de la República, Colegio de México, 1987.
- VALDÉS, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, “Propiedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)”, en *Historia Constitucional*, Centro de Estudios Políticos, Madrid, núm. 6, 2005, pp. 105-123.
- ZAVALA, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México, desde 1808 hasta 1830*, México, Imprenta a cargo de Manuel N. de la Vega, 1845, vol. I.

