

A 180 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1824

Jesús ORTEGA MARTÍNEZ

Quiero agradecer al Instituto de Investigaciones Jurídicas la oportunidad de estar con ustedes esta mañana, y desde luego, destacar la pertinencia de este foro sobre los orígenes y la evolución de nuestro sistema constitucional, en un momento en el que resulta indispensable revisar la trayectoria de nuestra vida pública para comprender el estado que guarda en la actualidad y asumir los desafíos que enfrenta de cara al futuro.

Cuando se publicó la Constitución de 1824, hace exactamente 180 años, el país se encontraba inmerso en la transición entre un viejo régimen de privilegios y explotación social que se resistía a morir y la construcción de un nuevo Estado nacional cuya orientación y viabilidad eran aún inciertas. Una transición, por cierto, que se prolongaría por más de cinco décadas en medio de luchas intestinas, revueltas, levantamientos, vaivenes constitucionales y guerras e intervenciones extranjeras. Se dice fácil. Pero lo cierto es que México se construyó contra todas las adversidades imaginables.

El debate en torno al ordenamiento constitucional de 1824 se desarrolló en un clima de polarización, amenazas del exterior, violencia, incertidumbre e intolerancia. Por ello no deja de ser asombroso su desenlace formal: una Constitución de corte liberal, sobre todo si se considera que la consumación de la independencia, como nos recuerda Jesús Reyes Heróles (*El liberalismo mexicano*), fue en gran medida producto de la férrea resistencia del alto clero, los mandos del ejército insurgente y los grupos más conservadores de la sociedad novohispana a los cambios de orientación liberal que experimentaba España, y más aún, a la posibilidad de que migraran a estas tierras, con el fin de preservar sus privilegios.

¿Qué fue, en esas condiciones, la Constitución de 1824? Si se tuviera que resumir en unas cuantas líneas su significado, se podría decir que fue, al mismo tiempo, una fina expresión de los ideales liberales; la manifestación formal de una transacción política entre fuerzas e intereses encontra-

dos; un fallido ordenamiento jurídico para normar la vida del país y someter a los poderes *de facto* al imperio de la ley; e incluso una suerte de remedio milagroso para transformar la realidad. Fue, en efecto, un ideal, una transacción política, una norma y un instrumento para cambiar las cosas. La Constitución que hoy recordamos fue todas esas cosas a la vez, y llegaría a ser con el tiempo algo más, sin duda mucho más importante de lo que logró ser en su accidentada vida: el reflejo de nuestras carencias, aspiraciones y desafíos originarios, y por lo tanto, un referente obligado para valorar nuestros logros, examinar nuestros fracasos y definir nuestros retos. ¿Cuál es la mejor forma de garantizar los derechos fundamentales de las personas y el bienestar social? ¿Y cuál es, con esos fines, la mejor forma de organizar el poder público?

Lo que entonces se discutía y debemos discutir hoy es la sustancia, el sentido y el diseño del ordenamiento constitucional del país. La Constitución de 1824 nos permite valorar el largo trayecto que hemos recorrido como nación independiente, y nos permite también mirarnos en el espejo, con el paso del tiempo a cuestas, para no olvidar las huellas de nuestras mayores hazañas y para reconocer sin ambages las deformaciones producidas por nuestros errores y mezquindades. Y es que el texto constitucional de 1824, no obstante sus limitaciones y contradicciones, su ineficacia normativa y su vulnerabilidad ante los poderes reales dominantes en aquellos primeros lustros de la vida de México, logró trazar un perfil de nación cuyos rasgos liberales, entonces apenas esbozados, serían con el tiempo definiciones persistentes, si se quiere incluso obstinadas contra la realidad, pero al final de cuentas orientadoras de la larga marcha hacia la Constitución de una república federal, democrática y representativa.

Es cierto, aquella Constitución fue el producto de una transacción detrás de la cual había profundas diferencias y enfrentamientos que sus principios y prescripciones no pudieron resolver; y por esa razón, vapuleada y jaloneada, pasó buena parte de su vida flotando en el vacío, sin soportes o asideros que la dotaran de la fortaleza necesaria para garantizar su observancia y eficacia. Hay que insistir, sin embargo, en el gran valor de su herencia: dejó una idea de nación, la expresión formal de las aspiraciones originarias, y sobre todo, una ruta para dejar atrás un estado de cosas que, a todas luces, era inadmisibile e insostenible.

Desde su publicación hasta la restauración de la República tras la intervención francesa, México vivió más de cinco décadas a la deriva, en medio de fuerzas que lo arrastraban caprichosamente sin un destino cierto.

No sólo era la lucha sin cuartel entre conservadores y liberales; no sólo eran las resistencias coloniales contra la independencia nacional o las persistentes y variadas formas de intervención extranjera. El país también vivía agitado y escindido por disputas ideológicas que, vista la magnitud de los problemas nacionales de aquellos años, hoy parecen sutilezas o exquisiteces intelectuales injustificables. Entre los propios liberales había diferencias importantes. Una de ellas se refería al sistema representativo.

José María Luis Mora expresaba, a través de su crítica sin concesiones, a la Constitución de 1824, la visión más ortodoxa del liberalismo decimonónico, atenta a la defensa de las libertades individuales, pero distante y fría respecto a la desigualdad social. Su oposición radical a la intolerancia religiosa plasmada en el texto constitucional se manifestaba con la misma fuerza cuando dirigía sus baterías contra el establecimiento del sufragio universal. Sabía que en el origen del pensamiento político liberal se encontraba precisamente el derecho a la libertad de cultos, como consta en la *Carta sobre la tolerancia* de John Locke (1689); pero del mismo modo afirmaba, como buen heredero de la Ilustración y del más descarnado racionalismo, que sólo los propietarios eran aptos para votar y constituir el poder público, y por ello se manifestaba a favor del voto censatario. Para Mora, el objeto de la Constitución no debía ser otro que el de ofrecer las garantías necesarias a la libertad y la propiedad, sobre las cuales sería posible levantar un gobierno neutral y racional que permitiría abrir paso al progreso.

El sistema representativo establecido en la Constitución de 1824 dejó en manos de los congresos de los estados la reglamentación y organización de los comicios. El artículo 9o. disponía lo siguiente: “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”. Bajo una forma de gobierno presidencial y una organización bicameral del Congreso, ambas inspiradas en el modelo constitucional norteamericano, el sistema electoral derivaba de los principios de soberanía popular e igualdad ante la ley, tenía como base el número de habitantes y reconocía el derecho al sufragio a todos los ciudadanos que fueran “hombres libres” (excluía, por tanto, a las mujeres, y excluía también a quienes no tuvieran domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido, así como a los trabajadores domésticos).

El sistema de elección era indirecto, a partir de juntas electorales primarias, secundarias y de provincia, que elegían a los diputados cada dos años

a razón de uno por “cada ochenta mil almas o fracción superior a cuarenta mil”. Por su parte, cada legislatura local elegía a dos senadores por mayoría absoluta de votos y la mitad del Senado se renovaba cada dos años. La elección de presidente y vicepresidente de la República se realizaba, de igual modo, en forma indirecta, a partir de las propuestas de candidatos que hacían las legislaturas de los estados (dos cada una), cuyos votos eran computados para la designación final a cargo de una comisión especial de la Cámara de Diputados, integrada por un legislador de cada entidad federativa.

Las bases constitucionales de 1835 y las llamadas Siete Leyes significaron un cambio radical en la organización e integración de los órganos del poder público. Además de la supresión del régimen federal y de la sustitución de los estados por departamentos (con lo cual desaparecieron los ejecutivos y las legislaturas locales, dando paso a prefectos y juntas departamentales), debe destacarse la creación del Supremo Poder Conservador, cuyas facultades extraordinarias lo colocaban por encima de los demás poderes; dicho órgano se integraba con cinco individuos electos a través de un mecanismo complejo, conforme al cual las juntas departamentales proponían candidatos a la Cámara de Diputados, la que, a su vez, elegía una terna que era sometida finalmente al Senado; entre otros requisitos, para formar parte del Supremo Poder Conservador se debía contar con un capital que produjese por lo menos una renta mínima anual de tres mil pesos. En congruencia con la reacción conservadora que animaba a las nuevas bases constitucionales, el sufragio se limitó a quienes, entre otras cosas, tuvieran una renta mínima anual de cien pesos.

Las luchas entre facciones, los levantamientos militares, las revueltas sociales y el desastre económico siguieron haciendo estragos en el incipiente y precario Estado nacional. Sin instituciones sólidas, con una sociedad escindida y una economía en bancarota, el país seguía siendo presa del caudillismo y la rapiña. Las Siete Leyes fueron sustituidas por las Bases Orgánicas de 1843, también centralistas; se mantuvieron el sistema presidencial —dotando al ejecutivo de mayores facultades— y la organización bicameral del Congreso, así como los mecanismos de elección indirecta de los órganos de representación política, con variaciones no sustantivas.

Un nuevo Constituyente, que inició sus labores en diciembre de 1846, debió interrumpir su mandato por la guerra con Estados Unidos. Antes de salir a enfrentar al ejército norteamericano, Antonio López de Santa Anna,

luego de uno más de sus reiterados vuelcos políticos, ordenó el restablecimiento de la Constitución de 1824, en tanto se lograba expedir un nuevo ordenamiento constitucional. En medio de la más absoluta incertidumbre, con tropas extranjeras en el territorio nacional, la comisión especial del Constituyente retomó sus trabajos y publicó en mayo de 1847 el Acta de Reformas, bajo el impulso de Mariano Otero y de otros destacados liberales. Desde el punto de vista de la representación política, la situación del país hacía muy complicada la celebración de elecciones en condiciones de normalidad, no obstante lo cual, entre la presidencia de José Joaquín Herrera, quien tomó posesión en junio de 1848, y la presidencia de Mariano Arista, se dio por primera vez una transmisión pacífica del poder entre dos presidentes electos.

Sin embargo, este último se vio obligado a renunciar como consecuencia de la presión de sus opositores y la falta de apoyo en el Congreso. Juan Bautista Ceballos, hasta entonces presidente de la Suprema Corte, sustituyó a Arista, sin que con ello se lograran superar los conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso, razón por la cual Ceballos disolvió al órgano legislativo en febrero de 1853, abriendo paso a una elección en condiciones por demás anómalas que llevaría a Santa Anna por última vez a la presidencia, aliado con un conservadurismo decadente, incapaz de darle forma y horizonte al país. La caída de Santa Anna en agosto de 1855 significó el final de una época de la historia de México, en la que la vida pública, la organización del poder y la integración de la representación política fueron, por decir lo menos, desastrosas. En ese contexto llegó a su fin el errático trayecto de la Constitución de 1824.

Los graves conflictos internos y la profunda inestabilidad persistieron. El Plan de Ayutla, proclamado en marzo de 1854; la derrota militar y política de Santa Anna; la rearticulación de las fuerzas liberales y la celebración del Constituyente de 1856-1857; el restablecimiento del sufragio universal y la supresión del sistema bicameral; el levantamiento de Félix Zuloaga y el desconocimiento de la flamante Constitución de 1857; el arribo de Benito Juárez a la presidencia, la restitución del orden constitucional y la expedición de las Leyes de Reforma; la intervención francesa, el segundo imperio y la restauración de la República; la muerte de Juárez, la presidencia de Lerdo de Tejada y la restauración del Senado en 1874; y, por último, el triunfo de Porfirio Díaz bajo la bandera de la no reelección y su larga dictadura, marcaron la segunda mitad del siglo XIX.

Y si bien la Reforma, el triunfo sobre las fuerzas invasoras y la firme vocación juarista de construir un efectivo Estado de derecho permitieron al país reafirmar su independencia y llevar a la práctica algunos de los principios fundamentales de la Constitución liberal de 1857, lo cierto es que el orden constitucional acabó por sucumbir una vez más ante los poderes *de facto* y los intereses más conservadores. La república liberal, federal, democrática y representativa delineada en la Constitución, fue suplantada por una dictadura donde la represión, la explotación y la simulación hicieron de las libertades políticas, el bienestar social y la democracia representativa un cínico montaje.

El movimiento democrático encabezado por Madero y, más tarde, la revolución armada, llevaron al país a una sacudida que por momentos parecía no tener fin, en la que convergieron y se enfrentaron aspiraciones y reclamos tan diversos, que, en rigor, resulta difícil hablar de la Revolución Mexicana como un proceso de cambio unidimensional o monolítico. Su desembocadura en un nuevo ordenamiento constitucional que buscó sintetizar la tradición liberal del siglo XIX y las exigencias de igualdad social, así como establecer las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de la soberanía nacional, refleja con nitidez la complejidad y la dimensión de los desafíos que se enfrentaban para asegurar la viabilidad al país.

No es casual, vistas las experiencias constitucionales del siglo XIX y las profundas heridas que habían dejado las luchas revolucionarias, que en el Constituyente de 1916-1917, además de la intención explícita de recuperar los postulados liberales de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma, prevaleciera una inclinación hacia la conformación de una presidencia fuerte, dotada de amplias facultades que le permitieran emprender la reconstrucción del país y los cambios sociales que habían animado buena parte de los levantamientos. En la visión de Carranza destacaba el propósito de lograr un ordenamiento constitucional eficaz, para lo cual, inspirado en *La Constitución y la dictadura* de Emilio Rabasa, consideraba necesario dotar al Ejecutivo del poder necesario para ordenar al país, ejercer el gobierno y sostener el imperio de la ley, sin tener que salir para ello del marco de sus atribuciones. Así, el diseño constitucional fue concebido para la concentración de gran parte del poder público en la institución presidencial.

La ilusión constitucional, sin embargo, pronto chocó de nuevo contra la realidad. La lucha de facciones, la persistencia del poder de los caudillos, y una vez más, la fragilidad institucional del Estado, hicieron que la demo-

cracia, el principio de la división de poderes y el sistema representativo perdieran eficacia y se deformaran al extremo de ser sustituidos en los hechos por pactos y arreglos extra constitucionales, sobre los cuales se fundó un régimen político monolítico y autoritario.

Es cierto, bajo dicho régimen fueron creadas instituciones fundamentales para el desarrollo del país; bajo ese régimen, en la década de los treinta, se defendió la soberanía nacional y se materializaron demandas y derechos sociales que en las dos décadas de vida de la nueva Constitución no habían sido atendidos; bajo ese régimen México rechazó el fascismo y asumió un destacado papel en la defensa de los principios del derecho internacional. Pero es igualmente cierto —y este es el tema que hoy nos concierne— que el régimen posrevolucionario impidió la construcción de un sistema democrático; anuló los principios republicanos de la soberanía popular, la representación política y la división de poderes; y suprimió las libertades y aplastó la ley cada vez que ésta se cruzó en su camino. Así, los principios y las normas para la organización y el ejercicio del poder público de la Constitución de 1917 quedaron reducidos a un papel ornamental, a meras piezas retóricas de un discurso oficial al servicio de la simulación, la corrupción y la impunidad.

¿De qué hablamos, pues, cuando hablamos de la evolución del sistema representativo en la historia del constitucionalismo mexicano? ¿Cuántas veces, en 180 años, la integración de los órganos de representación popular y la transmisión del poder público han sido efectivamente producto del mandato de los ciudadanos, como debe ser en una democracia representativa? ¿De qué nos sirve traer a la memoria el sistema representativo establecido en la Constitución de 1824, o revisar las leyes constitucionales centralistas de 1836 o de 1843, o recordar la Constitución de 1857, o volver sobre las definiciones del Constituyente de 1916-1917, si la más somera revisión histórica nos muestra que en la realidad no gozaron de eficacia más que en momentos o episodios efímeros?

En mi opinión, cuando hablamos de la evolución del sistema representativo en el constitucionalismo mexicano hablamos sobre todo de una tensión histórica entre los ideales y la realidad, entre las normas y los poderes *de facto*. Y creo que revisar y reconocer el pasado nos sirve para entender el significado histórico del cambio democrático que hemos logrado en los últimos años; nos sirve para comprender que sin ideales y sin normas constitucionales democráticas no es posible cambiar, pero también para asumir que aun con esos ideales y esas normas es imposible lograr la consolida-

ción de la vida democrática si los actores políticos, las organizaciones de la sociedad y los ciudadanos no nos hacemos cargo de nuestras responsabilidades y actuamos en consecuencia.

Hasta hace muy pocos años nuestro ordenamiento constitucional y sus postulados democráticos seguían siendo ineficaces. Realizamos reformas que sentaron las bases para el respeto al voto, el despliegue de la pluralidad, la distribución del poder y la alternancia; pero esas reformas no habrían tenido sustento ni se habrían materializado si no hubieran estado sostenidas por un cambio en la cultura política, y por lo tanto, en los valores, los compromisos y el comportamiento de la sociedad mexicana y sus organizaciones. Hoy los principios de la democracia representativa se reflejan en normas, instituciones y prácticas democráticas. Desde hace unos años hemos sido capaces de encauzar las diferencias ideológicas y la disputa por el poder a través de procesos democráticos. Y por primera vez en nuestra historia también hemos logrado, no sin resistencias y conflictos, un periodo estable en el que la renovación de los órganos de representación transcurre en un marco de libertad y legalidad.

¿Qué desafíos persisten? ¿Dónde radican los principales problemas de nuestra incipiente vida democrática? ¿Cómo consolidar un sistema democrático que sirva al propósito de atender con eficacia las exigencias del país en materia de crecimiento económico, bienestar social y seguridad pública, así como a la necesidad de una promoción y defensa efectivas de los intereses de México en el escenario internacional?

Nuestro actual sistema representativo es producto de la transición a la democracia, y en esa medida, es un reflejo de la pluralidad ideológica y la diversidad social que caracterizan a la sociedad mexicana. Las normas, los procesos y los instrumentos electorales a través de los cuales se organizan las elecciones, se regula la competencia partidista y se forman los órganos de representación popular deben ser objeto permanente de examen y revisión, con el fin de diseñar y realizar los ajustes necesarios para ir superando vicios y carencias persistentes, o bien para encarar los nuevos retos inherentes a un contexto dinámico; pero sus principios fundamentales para la expresión de la voluntad ciudadana en las urnas y su traducción en representación política constituyen la expresión de los reclamos, la pluralidad y los acuerdos sobre los cuales se fincó la transición, y en esa medida deben preservarse.

En otros términos, las tensiones entre representatividad y gobernabilidad propias de cualquier sistema democrático, en nuestro caso no radican

en los principios del sistema representativo, menos aun en la naturaleza mixta de nuestro sistema electoral. Pretender lo contrario significaría tratar de resolver los retos y las dificultades de la pluralidad mediante la reducción artificial de la pluralidad misma.

No. El problema radica precisamente en los elementos de nuestro diseño constitucional que son incompatibles con un entorno de pluralidad o carecen de funcionalidad democrática; y en consecuencia, si ponemos por delante la defensa de la pluralidad y dejamos atrás de una vez por todas la tentación de volver a una eficacia autoritaria, lo que debemos hacer es definir las condiciones que se requieren para construir una eficacia democrática. Y esa definición exige un debate serio y profundo que haga a un lado el ilusionismo constitucional —la idea de la Constitución o las reformas constitucionales como remedio milagroso para cambiar la realidad—, pero también un debate que se despoje de los prejuicios y las restricciones de inicio sobre los contenidos y los alcances de las reformas que se requieren para hacer de la democracia una forma de gobierno funcional y eficiente para atender las exigencias del país, que incluya la posibilidad de un ajuste de fondo y aun el cambio de la forma de gobierno.

Es imprescindible, en suma, reivindicar el sentido de la política; abrir cauces a la discusión y los acuerdos políticos; recuperar la creatividad y la responsabilidad políticas que nos permitieron transitar a la democracia. Se requiere, en efecto, conjugar el diseño y la realización de cambios formales con un ejercicio responsable y generoso del poder político. De lo contrario, no sólo perderemos la oportunidad de consolidar la vida democrática, sino, lo que es peor, agudizaremos el riesgo de retroceder bajo la falsa promesa, tantas veces creída, tantas veces incumplida, de la eficacia extra constitucional.