



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
COLEGIO DE HISTORIA

**EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL PROCESO
CONSTITUCIONAL MEXICANO DE 1856-1857**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN HISTORIA

PRESENTA:
SANTIAGO USOBIAGA HEGEWISCH

ASESOR: DR. FRANCISCO QUIJANO VELASCO

CIUDAD DE MÉXICO, OCTUBRE DE 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

1. Introducción.....	6
2. La reformulación del concepto de representación política en la transición del constitucionalismo del Antiguo Régimen al constitucionalismo moderno o liberal.....	14
La representación en el Antiguo Régimen.....	15
La transición hacia una representación moderna: el debate.....	17
Cádiz y el constitucionalismo liberal.....	20
Conclusión.....	23
3. La representación política en México: un panorama de la Constitución de Cádiz a la Constitución de 1857.....	25
3.1. El liberalismo como referente ideológico del constitucionalismo mexicano en la primera mitad del siglo XIX.....	25
Conclusión.....	32
3.2. El diseño del poder legislativo previo al proceso constitucional de 1856-57.....	34
Ciudadanía: el derecho a representar y ser representados.....	34
Sistemas electorales.....	38

Estructura y composición del poder legislativo y su relación con los sistemas federal y unitario.....	40
¿Federalismo o unitarismo?.....	46
Conclusión.....	52
4. Diseño del poder legislativo y las ideas de representación democrática en el Constituyente de 1856-57.....	56
4.1. La situación en que está México cuando se reúne el Constituyente de 1856-57.....	57
4.2. El diseño de un poder unicameral o bicameral, en relación estrecha con el debate acerca de la constitución de un Estado federal o unitario.....	60
La facultad revisora del Senado... ¿un freno a las reformas?.....	60
En defensa del Senado: el sistema bicameral como mecanismo de maduración de leyes.....	62
El Senado... ¿una afrenta al principio democrático?.....	63
¿El Senado como contrapeso institucional?.....	67
El problema de la representación de los estados en un sistema federal y unicameral.....	69
Conclusión.....	76

4.3. Los procedimientos de elección y el carácter amplio o restringido de la ciudadanía para garantizar la representación democrática.....	79
El debate en torno al procedimiento de elección de representantes.....	80
El voto directo como medio de expresión de la voluntad del pueblo.....	80
El pueblo... ¿preparado para la democracia directa?	82
El debate en torno al carácter amplio o restringido de la ciudadanía.....	88
Conclusión.....	94
5. Recapitulación y conclusiones.....	98
El diseño del poder legislativo en el marco del constitucionalismo liberal de la primera mitad del siglo XIX.....	100
El debate en torno al diseño institucional del poder legislativo en el seno del Congreso Constituyente de 1856-57.....	100
Ciudadanía y procedimientos de elección en el marco de la tradición constitucional liberal en la primera mitad del siglo XIX.....	102
El debate en torno a los alcances teóricos del concepto de ciudadanía y los procedimientos de elección en el seno del Congreso Constituyente de 1856-57.....	103
La formulación de un lenguaje político nuevo.....	107
Nuevas prácticas dentro de la cultura política.....	108

El concepto de representación política en los debates del Congreso Constituyente de 1856-57.....	109
6. Bibliografía.....	114

1. Introducción

El problema de la representatividad es el punto crítico en la historia de las democracias organizadas – “representativas” como se les llama con precisión.¹

Gran parte de la historia de la consolidación del Estado mexicano está ligada a las formas en que el principio abstracto de soberanía popular se hizo efectivo a través de los mecanismos de democracia participativa. Tras la ruptura de los vínculos coloniales con España, la introducción del gobierno representativo en México implicó la definición y redefinición del papel del pueblo soberano como fundamento del poder político. En el marco de la tradición constitucional liberal de la primera mitad del siglo XIX, la representación política se convirtió en un pilar en la institución y legitimación de la autoridad. Por ello, los alcances teóricos de la ciudadanía, es decir, los límites de inclusión y exclusión del individuo en la arena política, así como el diseño institucional de los órganos de representación, fueron temas que serían reformulados constantemente. Se inauguraría así una larga historia de experimentación política que comprendería décadas.

La presente tesis es un estudio de historia del pensamiento político. Se centra en el uso que se le dio al concepto de representación política –como parte de un lenguaje político-jurídico dentro de la tradición constitucional liberal– en el seno del Congreso Constituyente de 1856-57. A partir del análisis de los debates en dos espacios polémicos distintos,² –el Congreso Constituyente de 1856-57 y la prensa– se buscará identificar como los diputados constituyentes que participaron en las diversas discusiones reinterpretaban y reformularon el concepto de representación política como herramienta en el campo del discurso y la acción

¹ Cecilia Noriega Elío, *El Constituyente de 1842*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, p. 146. en <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/constituyente/220.html> [consultado el 30 de agosto de 2021].

² La noción de *espacio de controversia* como un escenario en donde confluyen discusiones en torno a un tema determinado que, por su carácter polémico, revela su naturaleza dinámica. El término como herramienta analítica es recuperado de la obra de Francisco Quijano Velasco quien a su vez lo retoma de Oscar Nudler. Véase Francisco Quijano Velasco *Las Repúblicas de la Monarquía. Pensamiento constitucionalista y republicano en Nueva España, 1550-1610*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2017, (Serie Historia Novohispana, 104) p. 17 www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/republicas/686.html [consultado el 2 de abril de 2021].

política. Es un esfuerzo por clasificar las distintas ideas sobre representación política que se discutieron y cómo éstas distintas nociones tuvieron que conciliar (o no) con diferentes posturas para finalmente poder plasmar dicho principio democrático en el texto constitucional de 1857. Para ello, se buscará hacer notar los presupuestos centrales del concepto de representación política que los diputados compartieron, pero, sobre todo, identificar sus variantes o divergencias.

En efecto, los diputados constituyentes que participaron en el proceso constitucional de 1856-57, lejos de entender el concepto de representación política de manera unívoca, debatieron arduamente en torno a su significado. Se enfrentaron con ideas distintas de lo que debería de significar el concepto de representación política tanto en sus alcances teóricos como prácticos. Las distintas ideas que circularon –y se debatieron– en torno al concepto de representación política dan cuenta de que éste se fue construyendo en función de los usos que los diputados le dieron siempre en atención los intereses de las fuerzas políticas y sociales del momento histórico específico.

La historiografía en torno al estudio la representación política en Congreso Constituyente de 1856-57 es amplia. Sin embargo, por sus novedosas formas de aproximarse a su objeto de estudio destacan algunas de ellas. Las obras *The Mexican Liberal Reform, 1855-1876: A Study in Liberal Nation Building* de Richard Sinkin y *La arquitectura del estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía 1821-1857*, de Israel Arroyo, aunque distinguiéndose la una de la otra respecto a sus planteamientos y objetivos, ambas abordan el estudio del Congreso Constituyente de 1856-57 apoyándose en estudios estadísticos de las votaciones de los diputados en el Congreso Constituyente. A través del análisis del voto ambos autores han evidenciado lo endeble de las narrativas que han insistido en clasificar el pensamiento dentro del Congreso Constituyente a partir de la dicotomía de liberales puros y moderados. En su obra titulada *Las ideas de la Reforma en México (1855-1861)*, Jaqueline Covo, por medio de un exhaustivo análisis de la prensa a la cual califica como “órgano del pensamiento de la época” emprende la misma crítica a la visión maniquea de dividir el Congreso en puros y moderados al dar cuenta de la complejidad

del pensamiento liberal de la época.³ Por su parte, María Luna Argudín, en su obra *El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*, propone que el liberalismo, lejos de ser un sistema coherente de pensamiento, fue un conjunto de principios que paulatinamente fueron definiéndose y dando forma al Estado-nación. Sin embargo, queda por analizar a profundidad cómo se pusieron en juego ideas y concepciones en torno a la representación política a través de las discusiones. De ahí la necesidad de volver a las discusiones en las sesiones del Congreso y en la prensa para buscar explicar cómo el concepto de representación política fue utilizado y puesto a prueba en éstos espacios polémicos. En ese sentido, la tesis busca sumarse a la rica discusión historiográfica del constitucionalismo mexicano a través de un enfoque distinto que derive en interpretaciones originales.

La tesis se inscribe dentro del campo de la historia constitucional. Siguiendo a Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, el estudio de la historia constitucional puede llevarse a cabo desde dos perspectivas distintas: la doctrinal y la normativo-institucional.⁴ El objetivo de nuestro análisis es conjugar ambas perspectivas. En ese sentido, para acercarnos a la comprensión de lo que significó el concepto de representación política desde la perspectiva doctrinal, se estudiaron los alcances teóricos del concepto de ciudadanía formulados por los diputados. A su vez, como órgano de representación por excelencia de la soberanía nacional en el marco del constitucionalismo liberal del siglo XIX, las discusiones sobre el diseño institucional del poder legislativo fue el otro eje de análisis al que recurrimos para acercarnos a la comprensión del concepto de representación política, esta vez, desde la perspectiva normativo-institucional. La historia constitucional parte del supuesto de que el constitucionalismo moderno es un fenómeno político e histórico. En ese sentido y como señala Catherine Andrews, la historia constitucional sólo puede considerarse como tal si cumple con los requerimientos básicos de la historia como disciplina. Es decir, el objetivo principal de la historia en todas sus variantes consiste en explicar un proceso o coyuntura en su contexto inmediato. Analizar este contexto, ya sea intelectual, institucional, teórico o jurídico, permite al historiador comprender el objeto de estudio —en el caso del

³ Jaqueline Covo, *Las ideas de la reforma, (1855-1861)*, trad. María Francisca Mourier-Martínez, México Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, p. 23.

⁴ Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, “La Historia constitucional: algunas reflexiones metodológicas”, en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (ed.), *Historia e historiografía constitucionales*, Madrid, Trotta, 2015, p. 14.

constitucionalismo, las ideas, instituciones y leyes— no como algo estático ni inamovible, sino como una transformación paulatina y permanente cuyo ritmo está definido por los cambios contextuales.⁵

Para realizar la investigación a partir de los dos ejes de análisis planteados, se privilegió como fuente primaria *La Historia del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857]* compilada por Francisco Zarco.⁶ Recordemos que, Zarco, en su carácter de diputado constituyente, fue testigo directo y cronista de los acontecimientos en el seno del Congreso Constituyente de 1856-57 además que fue una voz preponderante en las discusiones en torno al tema de representación política. La naturaleza de la fuente nos permite analizar los debates, controversias, discusiones e intercambios que se suscitaron alrededor del concepto de ciudadanía, los procedimientos o métodos electivos, y el diseño institucional del poder legislativo. El Congreso Constituyente de 1856-57 representa un espacio de controversia de ideas en acción en un entorno específico por lo que ofrece tierra fértil para el estudio del pensamiento político del momento. El enfoque de análisis se centra en lo que se comparte y se disputa con otros —supuestos, expresiones, argumentos— no como una idea o concepto que pueda ser tratado como autosuficiente o estrictamente singular. En efecto, el lenguaje es una práctica social que se expresa y se conforma a través de un ejercicio colectivo.⁷ Por ello, los debates recopilados en la *Historia del Congreso Constituyente* de Zarco, en tanto espacios de controversia en donde se ponen juego distintas ideas y concepciones ofrecen tierra fértil para el estudio del pensamiento político y nos permitirá acercarnos a la reconstrucción el significado del concepto de representación política.

Como complemento a *La Historia del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857]* se utilizarán fuentes hemerográficas del periodo. Al ser medios en donde se expresaba el discurso político, los periódicos jugaron un papel político importante en el desarrollo del constitucionalismo liberal de la primera mitad del siglo XIX. Personajes y grupos políticos

⁵ Catherine Andrews, *De Cádiz a Querétaro: Historiografía y bibliografía del constitucionalismo mexicano*, México, FCE-CIDE, 2017, pp. 10 y 11.

⁶ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente, 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1956.

⁷ Stefan Collini, “The identity of intellectual history”, en Richard Whatmore and Brian Young (ed.), *A companion to intellectual history*, West Sussex, Wiley-Blackwell, 2016, p. 12.

solían escribir para la prensa en donde se organizaban discusiones e intercambios entre ellos. En ese sentido, los medios impresos fungieron como verdaderos espacios polémicos. Cada periódico, además, buscaba conformar su propia comunidad de lectores, contribuyendo a forjar y reforzar identidades políticas. A lo largo de la primera mitad del siglo XIX, la prensa fue parte de una nueva cultura política que se convirtió en una pieza vital en el desarrollo de una conciencia política. En ese sentido algunos diputados llevaron la discusión sobre la representación política a la arena de los medios impresos en donde la polémica se hizo pública.

Adoptado el principio de soberanía fundamento del poder político y de la representación política como forma de gobierno, se introdujo en México una dimensión de la política que fue cada vez más conocida como “opinión pública”.⁸ Al ser importantes medios de divulgación de ideas políticas, la prensa periódica tuvo un papel decisivo como personificación de la opinión pública al fungir como espacios para la exhibición del discurso político.⁹ Personajes y grupos políticos solían escribir para la prensa, que organizaba discusiones e intercambios entre ellos. Cada periódico, además, buscaba conformar su propia comunidad de lectores, contribuyendo a forjar y reforzar identidades políticas. A través de sus contenidos, los periódicos se convirtieron en operadores decisivos en la arena política al crear un espacio en donde se expresaron y debatieron ideas políticas. Nos centraremos en identificar las ideas de representación política que circularon en estos medios de la mano de los diputados constituyentes que plasmaron sus ideas con el fin de difundirlas ante la opinión pública.

Quisiera brevemente describir algunos elementos metodológicos sobre la que esta construida esta tesis. Para acercarse a la comprensión del concepto de representación política fue necesario abordarlo en términos de la interacción con su contexto específico. Como sugiere Elías J. Palti, una correcta aproximación a la historia intelectual implica romper con el esquema tradicional de las “influencias ideológicas” en la historia de las ideas y, en cambio, propone apuntar el enfoque metodológico hacia las transformaciones que alteran

⁸ Hilda Sabato, *Republics of the New World: The Revolutionary Political Experiment in Nineteenth-Century Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 2018, p. 12.

⁹ *Ibid.*, p. 151.

objetivamente las condiciones de enunciación de los discursos.¹⁰ Este marco o enfoque metodológico toma como base los aportes de las dos grandes escuelas que dominan hoy la reflexión teórica dentro del campo de la historia de los lenguajes políticos, las llamadas ‘escuela de Cambridge’ y la escuela alemana de historia de conceptos o *Begriffsgeschichte*.¹¹ Siguiendo a J.G.A. Pocock, Palti señala que el significado de las ideas –lo que dice el autor– puede establecerse *a priori*, no así su sentido que es lo relativo a quien lo dijo y en qué circunstancias, etc.¹² Es decir, es el contexto dentro del cual se desenvuelve una idea lo que la dota de sentido. Las ideas por sí mismas no son objetos propiamente históricos. Es su eventual aplicación a un contexto particular lo que las historiza.¹³ En ese mismo sentido, Palti cita a Reinhart Koselleck al señalar que un término o idea se convierte en un concepto “si la totalidad de un contexto de experiencia y significado sociopolítico, en el que se usa y para el que se usa esa palabra, pasa a formar parte globalmente de esa única palabra”.¹⁴ En la medida en que “condensa una experiencia histórica”, afirma Palti, “un concepto articula redes semánticas [...]”.¹⁵ Por ello, para aprehender las transformaciones conceptuales en su contexto de enunciación es necesario, “intentar comprender cómo, más allá de la persistencia de las ideas, se reconfiguraron los *lenguajes políticos* subyacentes”.¹⁶

Partiendo de estas premisas metodológicas, Palti arremete contra la aproximación tradicional de la historia de las ideas fundada en el esquema de “modelos” y “desviaciones”. En este, los “modelos” de pensamiento –los “tipos ideales”– considerados en sí mismos, (fuera de toda realidad contextual) aparecen como “perfectamente consistentes” y “lógicamente integrados” y, por lo tanto, definibles *a priori*.¹⁷ Es decir, dicho esquema supone ideas claramente delimitadas y definidas. Al ser trasladados a un medio supuestamente extraño y hostil a las mismas, las ideas “fuera de lugar” se desvían de su

¹⁰ Elías J. Palti, *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, pp. 44 y 45.

¹¹ Elías J. Palti, “De ‘ideas’ a la historia de los ‘lenguajes políticos’ - las escuelas recientes de análisis conceptual: el panorama latinoamericano” en *Anales*, N.E., 2004-2005 no. 7/8, p. 64. <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/3275>

¹² Palti, *El tiempo de la política...*, *op. cit.*, p. 42.

¹³ Palti, “De ‘ideas’ a la historia...”, *op. cit.*, pp. 70 y 71.

¹⁴ *Ibid.*, p. 71.

¹⁵ *Ídem.*

¹⁶ Palti, *El tiempo de la política...*, *op. cit.*, pp. 43 y 44.

¹⁷ *Ibid.*, p. 38.

sentido original y se presentan como una suerte de anomalía respecto al supuesto “tipo ideal”.¹⁸ Es decir, es en los traslados contextuales que los conceptos particulares registran las “desviaciones” al “modelo” o sistema de pensamiento racional, lógico y por ende, perfectamente contenido.¹⁹ Para Palti, el esquema de “modelos” y “desviaciones” aplicado tradicionalmente –e incluso hasta nuestros días– en la historia de las ideas resulta equivocada por su naturaleza apriorística. Al presuponer como válidos los sistemas de pensamiento o “tipos ideales”, éstos resultan inmunes a toda contrastación histórica.²⁰ Las “desviaciones”, como el término implica, son meros accidentes o contradicciones que distorsionan las ideas o sistemas de pensamiento “verdaderos”. Al proveer los estándares respecto de los cuales podrían medirse las anomalías locales producidas por los traslados contextuales, los modelos funcionan como simples premisas, algo dado.²¹ Lo anterior, continúa Palti resulta en una visión aporética de la historia intelectual occidental ya que nuestras investigaciones no descubrirán nada que no sepamos de antemano.²² Los conceptos no preexisten las circunstancias políticas, sino que surgen como resultado de éstas. Los conceptos no se anticipan a los problemas, sino que se producen y adquieren su significado singular como respuesta a una problemática específica que buscan resolver. El esquema de “modelos” y “desviaciones” nos conduce, en definitiva, a narrativas pseudohistóricas.²³

La exposición de la presente tesis está organizada de la siguiente manera: el análisis y reconstrucción del concepto de representación política en el proceso constitucional Congreso Constituyente de 1856-57 está precedido por dos capítulos. En el primero de ellos busco explicar de qué manera el concepto de representación política sufrió una transformación con la transición del constitucionalismo del Antiguo Régimen al constitucionalismo moderno o liberal inaugurado en Cádiz. La intención es explicar cómo, tras la adopción de la soberanía popular como principio fundacional del poder, se sientan las

¹⁸ Palti, “De ‘ideas’ a la historia...”, *op. cit.*, p. 77.

¹⁹ Palti, *El tiempo de la política...*, *op. cit.*, p. 38.

²⁰ Héctor Andrés Echevarría Cázares y Yorluis Guzmán Toro, “Entrevista a Elías Palti. El estado de la historia intelectual en Latinoamérica”, *Tzintzun. Revista de estudios históricos*, no. 70, 2019, pp. 175-194. 2019, [consultada 15 de noviembre de 2022], http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-719X2019000200175&lng=es&tlng=es.

²¹ Palti, *El tiempo de la política...*, *op. cit.*, p. 39.

²² Palti, “De ‘ideas’ a la historia...”, pp. 175-194.

²³ Palti, *El tiempo de la política...*, p. 38.

bases de la política moderna en el mundo hispánico con la creación de instituciones como los derechos individuales y sus garantías, la sujeción de los gobernantes al derecho en el principio de legalidad, y desde luego, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de la representación política.²⁴ En el siguiente capítulo presento un panorama general de las ideas de representación política que fueron adoptados en las constituciones que rigieron en México durante la primera mitad del siglo XIX. El objetivo es poner de relieve la dinámica cambiante –que no lineal– del concepto de representación política dentro del marco del constitucionalismo liberal de la primera mitad del siglo XIX. Como veremos, cada proyecto ensayado significó una manera distinta de entender y poner en práctica la representación política. Por último, cierro la tesis con un capítulo en donde recupero los temas más relevantes de mi investigación y, a partir de éstos, concluir con algunas reflexiones finales.

²⁴ François-Xavier Guerra, “Las metamorfosis de la representación en el siglo XIX”, en Alicia Salmerón y Cecilia Noriega Elío (eds.), *Pensar la modernidad política. Propuestas desde la nueva historia política. Antología*, México, Instituto Mora, 2016, p. 189.

2. La reformulación del concepto de representación política en la transición del constitucionalismo del Antiguo Régimen al constitucionalismo moderno o liberal

A principios del siglo XIX, España y sus colonias de América entraron en un periodo de grandes transformaciones que modificaron el escenario político radicalmente. El desmoronamiento del poder real sobre el que se sostenía la autoridad política de la monarquía provocó que se redefinieran los fundamentos sobre los que debían construirse las nuevas comunidades políticas.²⁵ La Constitución de Cádiz indicó el momento de transición hacia una nueva era política, marcada por la adopción de la soberanía como principio fundacional del poder político y de la república representativa como forma de gobierno. Asentado sobre el principio de la soberanía popular y la representación moderna, el poder político, ejercido por la voluntad de la nación soberana y expresada a través del carácter general y abstracto de la ley, habría de ser el pilar en el que se sustentara la nueva forma de Estado.²⁶ La introducción del concepto de soberanía popular al lenguaje y cultura política despejó el camino hacia el constitucionalismo moderno al introducir innovaciones radicales en las formas de instituir la política y legitimar la autoridad.²⁷ Con la introducción del concepto de soberanía nacional establecido en la Constitución de Cádiz nace el constitucionalismo moderno en México con el liberalismo como referente político-ideológico.

Entendida como el mecanismo mediante el cual se buscó la activación desde debajo de la voluntad del pueblo soberano, la democracia participativa sería una de estas formas innovadoras introducidas por el constitucionalismo moderno.²⁸ Bajo el principio de igualdad se instaura por primera vez en la Constitución de Cádiz la idea de la representación democrática en la configuración de los poderes políticos. A partir de entonces el referente político-ideológico del constitucionalismo mexicano a lo largo de todo el siglo XIX, fue el liberalismo, con un único momento de quiebre o desengaño: la dictadura de Antonio López de Santa Anna.

²⁵ Hilda Sabato, "Introducción", en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones*, México, Colmex-FCE, 1997, pp. 12 y 13.

²⁶ Sabato, "Introducción" en Sabato (coord.), *Ciudadanía política...*, *op. cit.*, p. 13; Maurizio Fioravanti, *Constitucionalismo: Experiencias históricas y tendencias actuales*, Madrid, Trotta, 2004, p. 24.

²⁷ Sabato, *Republics...*, *op. cit.*, p. 28.

²⁸ Fioravanti, *Constitucionalismo...*, *op. cit.*, p. 24.

La Constitución de 1857, inscrita dentro de esta tradición liberal propia del constitucionalismo moderno, adoptó la idea de la democracia participativa bajo los supuestos de la representación moderna. El objetivo del presente apartado es explicar de qué manera el concepto de representación política se transformó con la transición del constitucionalismo del Antiguo Régimen al constitucionalismo moderno o liberal inaugurado en Cádiz. Explicar cómo operó la representación política bajo el constitucionalismo del Antiguo Régimen y como ésta sufrió, en palabras de François-Xavier Guerra, una “metamorfosis” con el advenimiento del constitucionalismo moderno nos permitirá entender con mayor profundidad la tradición constitucional en la que se inscribe la Constitución de 1857 y los principios sobre los que descansa, incluyendo, la representación política.²⁹

La representación en el Antiguo Régimen

A mediados del siglo XVIII, la casa de Borbón, con miras a reestructurar y consolidar su gobierno en sus dominios ultramarinos, implementó una serie de políticas innovadoras que afectaron las relaciones con sus súbditos novohispanos.³⁰ Con las llamadas “reformas borbónicas” la monarquía española buscó implementar un sistema de gobierno más centralizado y legalista, lo que supuso que en la Nueva España se intensificaran las reflexiones sobre la relación entre monarquía y súbditos y los derechos de estos últimos amparados por lo que la historiografía refiere como “constitución histórica” o “antigua constitución”.³¹ Esta reflexión constitucional buscó recuperar la “antigua constitución” ante la necesidad de conservar y reafirmar los derechos adquiridos a través del tiempo y así contrarrestar el “impulso absolutista” de la monarquía española.³²

²⁹ Guerra, “Las metamorfosis...” *op. cit.*, p. 189.

³⁰ Beatriz Rojas, “Las ciudades novohispanas ante la crisis: entre la antigua y la nueva constitución, 1808-1814” *Historia Mexicana*, vol. 58, n.º 1 de julio de 2008, pp. 290 y 291. [consultado el 19 de octubre de 2021] en <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1706>.

³¹ Beatriz Rojas, “Constitución histórica: ‘No la hallaréis escrita como comedia de escenas’”, en *Historias*, núm. 76, Instituto Nacional de Antropología e Historia, mayo-agosto 2010, p. 90.

³² *Ibid.*, p. 92.

A diferencia de las constituciones modernas o liberales, la “antigua constitución” no fue un documento tangible plasmado de manera escrita o declarada, sino que se venía fraguando con el devenir del tiempo por medio de la consolidación de derechos frente a la autoridad con el fin de equilibrar las fuerzas y establecer límites al poder político.³³ Debido a que la “antigua constitución” encuentra su fundamento en la historia, la historiografía también la ha llamado “constitución histórica”. En efecto, el constitucionalismo de la “antigua constitución” se nutre a partir de un conjunto de preceptos, normas, mecanismos – teóricos y empíricos– fundados casi siempre en la tradición.³⁴ Es el resultado de pactos o reglas de carácter consuetudinarias acordadas con aquel poder político que ocupa una posición preponderante en un territorio determinado.³⁵ Es lo que François-Xavier Guerra define como “pactismo”, es decir, “la relación recíproca entre el rey y el reino mediante derechos y deberes recíprocos”.³⁶ En ese mismo sentido, Maurizio Fioravanti señala que la constitución antigua es el conjunto de pactos acuerdos que mantiene unida la comunidad política y que atribuye a cada uno de sus partes derechos y deberes proporcionados, limitando también de este modo el poder del rey”.³⁷

El constitucionalismo histórico, como tradición política o intelectual, se sostiene sobre ciertos principios y mecanismos puntuales que buscan establecer las condiciones y límites claros al ejercicio del poder. Entre ellos se encuentran los usos y costumbres de los pueblos; las leyes fundamentales de los reinos y las dictadas por la autoridad; los pactos y contratos establecidos entre el gobernante y los gobernados; y las instituciones de representación y negociación existentes dentro de algunas entidades políticas europeas como los concilios, Senados, cortes o parlamentos.³⁸ El constitucionalismo histórico siempre fue acompañado del instrumento de la representación como mecanismo para equilibrar o limitar al gobierno.³⁹ Las instituciones y los mecanismos de representación, como elemento básico del constitucionalismo del Antiguo Régimen, funcionaban como instancias que permitían la negociación entre los monarcas y ciertos sectores de la sociedad. Francisco Quijano señala

³³ Rojas, “*Constitución histórica...*”, *op. cit.*, pp. 89-90; Fioravanti, *Constitucionalismo...*, *op. cit.*, p. 25.

³⁴ Quijano Velasco, *Las repúblicas de la Monarquía...*, *op. cit.*, p. 25.

³⁵ Fioravanti, *Constitucionalismo...*, *op. cit.*, p. 21.

³⁶ Guerra, “*Las metamorfosis...*” *op. cit.*, p. 188.

³⁷ Fioravanti, *Constitucionalismo...*, *op. cit.*, p. 27.

³⁸ Quijano Velasco, *Las repúblicas de la Monarquía...*, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

³⁹ Fioravanti, *Constitucionalismo...*, *op. cit.*, p. 17.

que los organismos de representación, constituidos bajo el imaginario corporativo o estamental de la sociedad, son las expresiones más institucionalizadas o formales de establecimiento de límites a la autoridad de los reyes.⁴⁰ Históricamente, las Cortes fungieron como las instituciones representativas en donde se reunían los representantes de una sociedad para hacer valer frente a la monarquía sus derechos adquiridos en el tiempo.

Como se mencionó anteriormente, la representación en el Antiguo Régimen se define por su carácter corporativo. A diferencia del constitucionalismo moderno o liberal, no se reconoce al individuo como sujeto de derechos, sino en función del grupo o los grupos de que forma parte. Lo cierto es que en el imaginario colectivo de la sociedad del Antiguo Régimen está aún lejos de concebirse como un conjunto de individuos o unitariamente como una nación, y es más bien considerada aún como un conjunto de corporaciones y estamentos.⁴¹

De acuerdo con el imaginario tradicional del Antiguo Régimen, la representación remite siempre al grupo o cuerpo de pertenencia. Los representantes tienen un mandato de carácter imperativo, puesto que reciben una misión o instrucción con alcances y objetivos concretos y se comprometen en nombre del grupo. Alfredo Ávila precisa que, más que representantes en un sentido político, los representantes de las distintas corporaciones lo eran en un sentido meramente legal.⁴² Por ello, continúa Ávila, el término más empleado para referirse a ellos era el de “procuradores” ya que fungían más como lo que entendemos por “apoderado”, es decir, aquel que remite a una delegación tradicional.⁴³ En ese sentido, Guerra nos ofrece una analogía esclarecedora al señalar que la representación en el imaginario tradicional gira entorno a “a la imagen o el juego teatral”.⁴⁴ Lo anterior supone que el representante *actúa* en nombre del representado; como un “portavoz” limitado por la instrucción del representado.

La transición hacia una representación moderna: el debate

⁴⁰ Quijano Velasco, *Las repúblicas de la Monarquía...*, *op. cit.*, p. 31.

⁴¹ Fioravanti, *Constitucionalismo...*, *op. cit.*, p. 26.

⁴² Alfredo Ávila, *En nombre de la nación: la formación del gobierno representativo en México (1808-1824)*, México, Taurus-Centro de Investigación y Docencia Económica, 2002, p. 293.

⁴³ *Ídem.*

⁴⁴ Guerra, “Las metamorfosis...”, *op. cit.*, p. 207.

La abdicación del rey Fernando VII como consecuencia de la invasión de Napoleón a España sumergió a la monarquía española en una profunda crisis política que no tardó en convertirse también en una crisis constitucional. Ante la ausencia del rey, el orden jurídico sustentado en el régimen absolutista del poder real se derrumbó. Para poder brindar las bases teóricas y dotar de legitimidad a la resistencia, se recurrirá al principio de soberanía del pueblo como fundamento del nuevo orden político. Los términos empleados para apelar a la soberanía, explica Guerra, fueron “múltiples y cambiantes, pero lo que designan es claro: la sociedad”.⁴⁵ Cómo la legitimidad del poder político sólo podía surgir de la sociedad, surge la apremiante interrogante de cómo se traslada la legitimidad radicada en ésta a los nuevos poderes constituidos.⁴⁶ Surge así el debate en torno a la representación. Se trata, en síntesis, de comprender de qué modos y formas se expresa la voluntad del nuevo poder soberano.

El debate en torno a la representación se empieza a desarrollar formalmente a partir del 24 de septiembre de 1808 con la constitución de la Junta Central Suprema y Gubernativa del Reino, producto de la unión de las diversas juntas insurreccionales españolas – posteriormente reconocidas por los americanos– que surgieron de manera espontánea para hacer frente a la crisis constitucional provocada por la abdicación de la casa real. A pesar de que la crisis y, consecuentemente, el debate en torno a la representación se suscitó de manera repentina –casi de manera accidental– su transformación se dio de manera gradual. Por ejemplo, Guerra afirma que si bien para los delegados de la Junta Central la “nación” recuperó su soberanía, la naturaleza de ésta se encontraba aún lejos de ser concebida como un conjunto de individuos y es más bien entendida como una pluralidad de comunidades – los pueblos– que tratan de reconstruir el poder político mediante un pacto.⁴⁷ Además, insiste Guerra, las elecciones de los diputados americanos a la Junta Central se estructuraron “en concordancia con el imaginario tradicional en donde la sociedad se ve a sí misma como una pirámide de cuerpos, cuya autoridad –y por lo tanto la representación– recae en los más

⁴⁵ *Ibid.*, p. 187.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 190.

⁴⁷ *Ídem.*

‘dignos’”.⁴⁸ Por su parte, Beatriz Rojas señala que, siguiendo la lógica tradicional de la “nación” entendida como un conglomerado de cuerpos, la convocatoria electoral de diputados a Cortes fue clara al indicar que cada provincia debía entregar al diputado electo sus instrucciones.⁴⁹ Para Rojas, estas instrucciones se centraron en reforzar la estructura provincial en lugar de la del reino por lo que imperaba nuevamente el imaginario tradicional de la representación de la nación compuesta por grupos y no por individuos.⁵⁰ En ese mismo sentido, al estudiar la *Instrucción para las elecciones por América y Asia* (1810), Marta Lorente Sariñena, da cuenta de cómo los primeros representantes enviados a formar parte de las Cortes constituyentes fueron seleccionados ajustándose a los tradicionales criterios corporativos que ya habían sido utilizados en las elecciones de la Junta Central.⁵¹ Lo cierto es que, durante el proceso constitucional gaditano, si bien comienza a gestarse la idea de representar a la nación, ésta aún no se concibe como un conjunto de individuos sino como un conjunto de comunidades o cuerpos. En tal sentido, no se representa a la nación en abstracto, entendida como un conjunto de individuos, sino a una comunidad política determinada. El mandatario recibe instrucciones específicas del cuerpo al que representa. Prevalece así el mandato imperativo según la cual los mandatarios estaban limitados por la voluntad de sus mandantes.⁵²

En suma, si bien la crisis constitucional provocada por la abdicación del rey introdujo conceptos al lenguaje político que habrían de reformular el orden constitucional a uno con referentes modernos, en la práctica aún prevalecen prácticas de representación de acuerdo con los cánones corporativos del Antiguo Régimen. El mundo del individuo no ha logrado cimentarse en el imaginario de las élites. Para ello, habría que contar con el presupuesto básico que hasta ahora no se ha logrado vislumbrar: el principio de la igualdad. Aunque la categoría moderna de “ciudadano” –en su calidad de individuo como sujeto de derechos diferenciados o individuales– comienza a gestarse en el lenguaje político, la concepción

⁴⁸ *Ibid.*, p. 193.

⁴⁹ Rojas, “Las ciudades novohispanas...” *op. cit.*, p. 310.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 311.

⁵¹ Marta Lorente Sariñena, “De súbditos a ciudadanos: notas sobre los orígenes gaditanos de la representación moderna” en *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 285. [consultado el 10 de junio de 2021] en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4037/14.pdf> [consultado el 10 de junio de 2021].

⁵² *Idem.*

dominante todavía es la de la representación gremial o corporativa, en donde más que un representante en el sentido moderno, es decir, con plena independencia y autonomía para decidir en interés de la Nación, actúa a partir de instrucciones precisas en interés de un determinado cuerpo.

Cádiz y el constitucionalismo liberal

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz en marzo de 1812, se consolida – por lo menos teóricamente– la transición de una tradición constitucional anclada en el imaginario del Antiguo Régimen hacia un constitucionalismo sustentado por referentes modernos. Para entonces, son introducidos al lenguaje político grandes conceptos tales como soberanía, igualdad ante la ley, ciudadanía, o representación nacional que son desconocidos para la realidad política y social en la que se desarrolla el constitucionalismo del Antiguo Régimen.⁵³ En efecto, la constitución gaditana aspira a sustituir la planta jurídico-político de la antigua sociedad de los privilegios y de los derechos estamentales que había regido en la monarquía hispánica por la sociedad de los derechos individuales, fundada sobre el principio de igualdad.⁵⁴ Por ello, a partir de la adopción de la soberanía nacional como fuente única de legitimidad, la nueva realidad política y social exige la introducción de nuevos conceptos capaces de sostener el andamiaje sobre el cual un nuevo constitucionalismo centrado en el individuo habría de descansar. La Constitución de Cádiz representa el proyecto político que triunfa en el debate en Cortes: el de la soberanía en el sentido más fuerte el término. Ésta reside en la nación que está formada por individuos radicalmente iguales. Estamentos y corporaciones privilegiados son un lastre para la manifestación de la voluntad general. Los diputados representan a la nación como un conglomerado de individuos y, como tal, no pueden estar obligados por ningún mandato imperativo.⁵⁵

⁵³Fioravanti, *Constitucionalismo...*, *op. cit.*, p. 20.

⁵⁴ Marcos F. Gasso Garrote, “Significado y aportes de la Constitución de Cádiz de 1812 en el constitucionalismo español e iberoamericano”, en *Revista boliviana de derecho* no. 12, julio, 2011, p. 124; Fioravanti, *Constitucionalismo: Experiencias históricas y tendencias actuales*, Trotta, Madrid, 2004, p. 25

⁵⁵ Guerra, “Las metamorfosis...”, *op. cit.*, p. 191.

La Constitución de Cádiz, al reconocer en su artículo primero que “la nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios” y, en su artículo tercero, que “la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo, pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales”, encontramos enseguida la afirmación del principio de soberanía.⁵⁶ Ahora existe un solo “cuerpo”, el de la nación, que como sujeto soberano es capaz de dotarse de leyes a través del ejercicio de la ciudadanía entendida como aquellos individuos –ya no cuerpos– investidos de derechos políticos cumpliendo ciertos requisitos establecidos en la ley.

Bajo el principio de igualdad se intentan abolir los particularismos que resultan de las distinciones de estatus o jerarquías legales entre los hombres. A partir de este momento, todos son iguales ante una ley de carácter general. Surge así en el mundo hispánico la novedosa idea del hombre considerado como individuo e igual a sus semejantes. Nace así el ciudadano-individuo como componente elemental de este nuevo poder soberano.⁵⁷ La nación y el ciudadano son de las novedades más significativas del mundo moderno, ambas íntimamente ligadas al concepto de soberanía.⁵⁸ La nación –compuesta por virtud de una asociación voluntaria de individuos-ciudadanos iguales– representa una novedad radical respecto a la sociedad del Antiguo Régimen, en la que el individuo se concebía ante todo como miembro de una colectividad, en la que la jerarquía se consideraba como constitutiva del orden social [...].⁵⁹ Dadas las concepciones vigentes de nación, la creación de una ciudadanía política constituyó un aspecto central.

Un sujeto colectivo –como lo es la nación– sólo existe mediante la representación, es decir, existe en la medida que es capaz de expresar su voluntad. El artículo 29 de la Constitución de Cádiz señala que la base de la representación nacional es la población.⁶⁰ A su vez, el artículo 27 expresa que: “Las Cortes son la reunión de todos los diputados que

⁵⁶ “Constitución Política de la Monarquía Española” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-2017*, 25a. ed., Porrúa, México, 2017, p. 60.

⁵⁷ François-Xavier Guerra, “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”, en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía, política y formación de las naciones: Perspectivas históricas*, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/FCE, México, 1999, p. 33.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 34.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ “Constitución Política de la Monarquía Española” en Tena Ramírez, *Leyes...*, *op. cit.*, p. 64.

representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos [...].⁶¹ La voluntad de la nación se expresa a través del ejercicio de los derechos políticos del ciudadano; a través de su capacidad de elegir a sus representantes y de ser elegido como tal. Así, el ciudadano se ubica dentro de una nueva concepción de la sociedad y de la política moderna: la representación política. Ciudadanía y sistema electoral forman parte de un sistema representativo. Al representar a la nación, la ciudadanía es la única capaz de legitimar los poderes constituidos. Será a través de la representación política como se exprese la voluntad general.⁶²

Con la mutación a la noción moderna de representación queda explícita el rechazo del mandato imperativo. El artículo 100 de la Constitución de Cádiz detalla los términos del poder amplio que los electores habrían de otorgar a los diputados al presentarse en las Cortes: “[...] les otorgan poderes amplios a todos juntos, y a cada uno de por sí, para cumplir y desempeñar las augustas funciones de su encargo, y para que con los demás diputados de Cortes, como representantes de la Nación española, puedan acordar y resolver cuanto entendieren conducente al bien general de ella [...].⁶³ El diputado no es el representante de la circunscripción que lo ha elegido, sino de la nación, de una colectividad única y abstracta.⁶⁴ Al respecto, Guerra explica que la antigua representación-misión –la del mandato imperativo– es reemplazada por una representación-ficción y la reduce al ámbito político: servir de base a la legitimidad de los gobernantes.⁶⁵ Ya no se representa a una multiplicidad de cuerpos, sino que solo se representa a una nación formada por individuos-ciudadanos. En suma, se trata de elegir representantes de la nación y no sus mandantes. Los diputados representan a la Nación y no a las partes que la componen ni a las circunscripciones que los eligen. Así, las Cortes quedan desvinculadas de todo mandato imperativo y se convierten en la voluntad de la nación.

⁶¹ *Ibid.*, p. 63

⁶² Fioravanti, *Constitucionalismo...*, *op. cit.*, p. 39.

⁶³ “Constitución Política de la Monarquía Española” en Tena Ramírez, *Leyes...*, *op. cit.*, p. 71.

⁶⁴ Guerra, “El soberano...” *op. cit.*, p. 43.

⁶⁵ Guerra, “Las metamorfosis...” *op. cit.*, p. 208.

Conclusión

La Constitución de Cádiz puede ser vista como el punto que marcó el momento de transición de la “constitución antigua” al constitucionalismo moderno o liberal. Con el reconocimiento de la soberanía popular como fuente única para legitimar la autoridad triunfan los principales elementos constitutivos de la política moderna: una concepción igualitaria de la ciudadanía y la representación moderna de la nación como el conglomerado de individuos-ciudadanos.⁶⁶ En efecto, estos novedosos conceptos como el de soberanía popular, igualdad ante la ley, ciudadanía y representación política no pueden comprenderse el uno sin el otro; guardan una relación de interdependencia sin la cual su singularidad deja de ser inteligible. Estos conceptos cobran sentido porque forman parte de un sistema léxico y cultural al que podemos identificar como el del constitucionalismo moderno o liberal. Como hemos señalado, estos conceptos son desconocidos para el imaginario de la sociedad tradicional. Es por virtud de este nuevo lenguaje político de referentes modernos el que nos permite identificar la transición gradual del viejo paradigma medieval de cuerpos y estamentos, y el surgimiento de la moderna tradición de la tutela de los derechos individuales: el constitucionalismo liberal.⁶⁷

Ante la crisis constitucional provocada por la ausencia del monarca, surge la apremiante necesidad de incorporar al lenguaje político nociones o conceptos novedosos para instituir la política y para legitimar la autoridad. Sin embargo, a pesar de que se han sentado las bases teóricas de una nueva tradición constitucional éstas se construyen sobre la base de un imaginario que aún se encuentra fuertemente anclado a la tradición corporativista y, por lo tanto, conservan muchos de sus elementos. Como ha apuntado Beatriz Rojas, no obstante se han sentado las bases teóricas del constitucionalismo liberal, “aun persisten las prácticas de representación concordantes con los cánones corporativos propios del imaginario político-social del Antiguo Régimen Virreinal que aún predominaban.⁶⁸ Nos advierte que sobre la imposibilidad de “ignorar la herencia de la *constitución antigua*, es evidente su permanencia no nada más en el imaginario de los actores políticos, sino sobre todo en las prácticas

⁶⁶ Guerra, “El soberano...” *op. cit.*, p. 58.

⁶⁷ Fioravanti, *Constitucionalismo...*, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

⁶⁸ Rojas, “Las ciudades novohispanas...”, *op. cit.*, p. 311.

políticas”.⁶⁹ En ese mismo sentido, Israel Arroyo ha dado cuenta de cómo la representación imperativa no terminó con la entrada en vigor de la Constitución de Cádiz. Señala como las distintas convocatorias a Cortes –el Constituyente y tres Congresos ordinarios más, hasta que la Nueva España logró su independencia – muestran que los representantes actuaron con base en las instrucciones que recibían de las autoridades locales.⁷⁰ Por ello, Arroyo considera que, para el acercamiento al estudio de las representaciones políticas, la división entre Antiguo Régimen y modernidad como categorías analíticas resultan endebles o problemáticas.⁷¹

Por ello, más que hablar de una ruptura, la Constitución de Cádiz debe considerarse como un momento de transición entre el constitucionalismo de la “antigua constitución” y el constitucionalismo moderno o liberal. Por un lado, se introducen al lenguaje político las bases teóricas para una sociedad basada en el individuo y la configuración del poder político a través de éste, pero por el otro se mantienen diversas prácticas corporativas que mantienen la tradición constitucional del Antiguo Régimen, aunque con menor vigor, pero aún vigente.

En definitiva, dentro del periodo comprendido entre 1808 y 1812, año que se promulga la Constitución de Cádiz, se sientan las bases de la política moderna en el mundo hispánico y, como señala Guerra, aparecen prácticas políticas de “larga proyección en el futuro.”⁷² Este esfuerzo creará instituciones como los derechos individuales y sus garantías, la sujeción de los gobernantes al derecho en el principio de legalidad, y desde luego, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de la representación política. Nace así la Constitución liberal.

⁶⁹ Rojas, "Constitución histórica..." en *op. cit.*, p. 98.

⁷⁰ Israel Arroyo García, *La Arquitectura del Estado Mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*, Instituto Mora, México, 2011, p. 405.

⁷¹ *Ibid.*, p. 398.

⁷² Guerra, "Las metamorfosis...", *op. cit.*, p. 189.

3. La representación política en México: un panorama de la Constitución de Cádiz a la Constitución de 1857

En la primera mitad del siglo XIX se presentaron en México diversas tentativas de construcción del Estado a través del diseño de leyes fundamentales que buscaban la integración del territorio nacional y su gobernabilidad. Todos estos intentos se hicieron sobre la base de los principios liberales fundamentales, pero también tratando de atender a los diferentes intereses políticos y sociales en juego. El presente apartado busca explicar cómo el constitucionalismo en México se fue construyendo a partir de la realidad de los grupos e intereses políticos regionales, sin lograr afianzarse lo largo de varias décadas. Cada ley constitucional ensayaba fórmulas distintas para construir instituciones y avanzaba, pero no lograba consolidar gobiernos debido a las prácticas políticas que venían de tiempo atrás y los intereses en juego se imponían. Sería hasta 1857, donde inicia ya un proceso de consolidación del Estado, cuando el Congreso Constituyente logró realmente recuperar las experiencias constitucionales anteriores y forjar pactos entre los grupos regionales y el centro del país que abrieron la puerta a la gobernabilidad y a la consolidación de instituciones. Revisemos, pues, el fenómeno del constitucionalismo mexicano en la primera mitad del siglo XIX a través de la perspectiva de su evolución con el tiempo poniendo de relieve las transformaciones y rupturas.

3.1. El liberalismo como referente ideológico del constitucionalismo mexicano en la primera mitad del siglo XIX

Entender el proceso de construcción del constitucionalismo moderno mexicano como fenómeno político e histórico implica necesariamente remontarse al ocaso de la época colonial, cuando la Nueva España estaba bajo la jurisdicción de la corona española. Compartimos la observación de Felipe Tena Ramírez al considerar que el estudio de la Constitución de Cádiz resulta necesario para la comprensión de dicho proceso no sólo “por haber regido durante los periodos de los movimientos preparatorios de la emancipación [...] sino también por la influencia que ejerció en nuestros instrumentos constitucionales, no menos por la importancia que se le reconoció en *la etapa transitoria* que precedió a la

organización constitucional del nuevo Estado”.⁷³ Al reconocer en su artículo primero que “La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios” y en su artículo tercero que “La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo, pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales”⁷⁴, la Constitución de Cádiz marcaba, con el reconocimiento del principio de soberanía nacional, el momento de transición de la “Constitución antigua” al constitucionalismo moderno. Como principio constituyente, la soberanía nacional brindaba la capacidad social para alterar y redefinir el orden político. Citando a Casimiro de Orense, José M. Portillo Valdés recupera el pensamiento liberal bajo el que se sustentó esta voluntad transformadora. Explica que “Tras la experiencia del despotismo interno y el protagonismo nacional en la independencia respecto de la intervención tiránica, surgió la necesidad de considerar a un nuevo sujeto de la soberanía que procurara no sólo el acceso a la libertad sino a la permanencia en ella, el “modo de asegurar la independencia civil y de desterrar el despotismo del suelo español perpetuamente”.⁷⁵ La Constitución de Cádiz marca el momento de transición en donde el constitucionalismo comenzaría a incorporar los principios rectores del liberalismo dentro de sus textos: soberanía nacional, igualdad ante la ley, régimen representativo y división de poderes.

La soberanía nacional, como principio constitucional y fundamento de todo orden político y social, adoptado por la Constitución de Cádiz, supuso una nueva manera de entender y poner en práctica el poder público. La soberanía nacional sería recogida por los discursos independentistas en la Nueva España y, una vez consumada la separación, se adoptaría como fundamento del nuevo Estado mexicano. Los textos constitucionales que rigieron en México ya como nación independiente asumirían los principios liberales sin vacilaciones. Tras la ruptura del orden colonial y la experiencia imperial, el vacío existente entre gobernantes y gobernados sólo podía colmarse con la idea de la representatividad como

⁷³ “La Constitución Española de Cádiz” en Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 59. Las cursivas son mías.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 60.

⁷⁵ José M. Portillo Valdés, “¿Rousseau travestido? Los liberales tomistas en las Cortes de Cádiz” en Gabriel Entin (editor), *Rousseau en Iberoamérica: lecturas e interpretaciones entre monarquía y revolución*, SB Editorial, Buenos Aires, 2018, p. 43.

fuerza de poder público.⁷⁶ Tal y como fue utilizada por los ideólogos españoles para dar respuesta a la crisis constitucional derivada de la invasión francesa, la doctrina liberal de la soberanía nacional sería un presupuesto que también habría de servir para legitimar la independencia de México y la posterior construcción del Estado Mexicano.

Como principio constituyente, la soberanía nacional habría de ser recogida por el *Plan de Iguala*, los *Tratados de Córdoba*, la *Constitución de Apatzingán* y finalmente el *Acta de Independencia Mexicana* de 1821, en la cual encontraron dentro de sus presupuestos la legitimidad requerida en el discurso independentista. En su tercer párrafo, el Acta de Independencia establece que “[...] las naciones cultas de la tierra, en libertad de constituirse del modo que más convenga a su felicidad, y con representantes que puedan manifestar su voluntad [...] y declara solemnemente: *que es nación soberana e independiente de la antigua España [...]*”.⁷⁷ Si bien dichos textos buscaban construir el Estado mexicano a partir de una monarquía constitucional, el origen o fundamento de poder emanaba de la nación. A partir de entonces el principal referente político-ideológico del constitucionalismo mexicano a lo largo de todo el siglo XIX fue el liberalismo con un único momento de quiebre o desengaño, que fue la dictadura de Antonio López de Santa Anna.

Tanto el *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana* como el *Acta Constitutiva de la Federación* –documentos que habrían de devenir en la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* (1824)– reconocieron en sus textos los principios liberales de igualdad ante la ley, división de poderes, y un sistema de gobierno representativo. El *Acta Constitutiva de la Federación* estableció en el artículo tercero que “la soberanía reside radical y esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales...”.⁷⁸ Por su parte, el artículo quinto adoptó como régimen o

⁷⁶ Fernando Serrano Migallón, *Historia mínima de las Constituciones en México*, El Colegio de México, México, 2013, p. 159.

⁷⁷ “Acta de la Independencia Mexicana de 1821” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25ª edición, Porrúa, México, 2017, p. 60 p. 123

⁷⁸ “Acta Constitutiva de la Federación” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25ª edición, Porrúa, México, 2017, p. 154.

“forma de gobierno el de una república, representativa, popular y federal”.⁷⁹ Además, dedica todo un apartado del texto a la división de poderes.⁸⁰

La lectura del acta del Congreso General Constituyente de 1824 nos revela la fuerte presencia de las ideas de doctrinarios liberales europeos en el pensamiento constitucional mexicano. Efectivamente, el Constituyente de 1824 establece como objetivo redactar una constitución la cual logrará, “...hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden [...] demarcar sus límites a las autoridades supremas de la nación;”⁸¹ o como sintetiza el diputado Lorenzo de Zavala, “en una palabra, entrar en pleno goce de los derechos de hombres libres.”⁸² En su discurso, Zavala abraza el credo liberal surgido de la Ilustración que le permitan “buscar las bases constitutivas de las asociaciones humanas en las inmortales obras de aquellos genios sublimes que supieron encontrar los derechos perdidos del género humano.”⁸³ La reflexión política de Zavala –como él mismo asevera en el Congreso Constituyente– giraba en torno al origen y naturaleza del estado social y del gobierno civil de Rousseau y Montesquieu, los cuales habían “definido los principios de la sociedad, y fijado sus bases.”⁸⁴ El constitucionalismo moderno, afirmaba Zavala, no podría “ya tolerar sino gobiernos análogos a este orden...”⁸⁵ El constitucionalismo mexicano en ciernes había adoptado la “clave central” o premisa en la que se debería de fundar todo contrato legítimo: aquella “ecuación axiomática, dogmática si se quiere, entre condición humana y libertad”.⁸⁶ Miguel Ramos Arizpe, delegado a Cortes en Cádiz “fue el agente principal” en la creación de la diputación provincial en Nueva España y más tarde sería el jefe del partido federalista mexicano en el Congreso Constituyente de 1823-24 que adoptaría un sistema federal de gobierno.⁸⁷ Fue así como los principios liberales fijados en la Carta de Cádiz, los cuales descansaban sobre la idea de soberanía nacional, fueron rescatados por doctrinarios liberales que habrían de formular el texto constitucional de 1824.

⁷⁹ *Ídem.*

⁸⁰ *Ibid.*, p. 155.

⁸¹ “El Congreso General Constituyente” en Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales...*, *op. cit.*, p. 162.

⁸² *Ibid.*, p. 164.

⁸³ *Ibid.*, p. 165.

⁸⁴ *Ídem.*

⁸⁵ *Ídem.*

⁸⁶ Myers, “Prólogo. El teórico de la libertad...”, *op. cit.*, p. 14.

⁸⁷ Hale, *El liberalismo mexicano...*, *op. cit.*, p. 81.

Estos principios abstractos fueron plasmados como derecho positivo en la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* promulgada en 1824. En el artículo cuarto, la constitución establece que la nación mexicana –en su calidad de soberana– “adopta la forma de república representativa popular federal”.⁸⁸ El artículo sexto establece también la división de poderes para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. La constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835, años en los que permaneció sin alteraciones hasta su abrogación. En esta segunda experiencia constitucional mexicana –tomando en cuenta la experiencia gaditana como la primera–, México como nación independiente reafirmó los principios liberales del constitucionalismo moderno.

Tras la convulsa experiencia del primer federalismo mexicano, que bajo la Constitución de 1824 no alcanzó a lograr la articulación de los intereses a lo largo y ancho del país ni a consolidar un gobierno central capaz de atender las exigencias nacionales, los partidos y facciones ensayarían un régimen centralista. Efectivamente, para 1835 habrían de consolidarse dos corrientes políticas muy importantes que se disputaron el poder y se enfrentaron en torno a diseños constitucionales encontrados: los partidos liberal y conservador. Sus proyectos para la construcción de la nueva nación tenían diferencias muy importantes en torno a la forma de gobierno –la principal en torno al carácter centralizado o no que debería tener el poder nacional– pero a pesar de que la historiografía tradicional los ha presentado como antagónicos del todo, ambas corrientes políticas comulgaban con el liberalismo. Efectivamente, diversos historiadores que han profundizado en el estudio de la historia política del siglo XIX lo han demostrado. En su obra *De Cádiz a Querétaro* (2017), Catherine Andrews realiza una extensa revisión historiográfica sobre el constitucionalismo mexicano en la cual retoma la tesis de Erika Pani, quien sostiene que aproximarse al estudio de la historia constitucional bajo el modelo dicotómico de luchas entre estas dos posturas ideológicas resulta “profundamente insatisfactorio” y sirve poco como herramienta analítica.⁸⁹ Ver la construcción de la nación mexicana en términos de una lucha entre dos posturas ideológicas monolíticas –la liberal y la conservadora–, y hacerlo además desde

⁸⁸ “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos” en Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales...*, *op. cit.*, p. 168

⁸⁹ Erika Pani, “Las fuerzas oscuras. El problema del conservadurismo en la historia de México”, en Erika Pani (coord.), *Conservadurismo y derechas en la historia de México*, vol. 1, FCE, México, 2009, p. 14.

posturas maniqueas, explica muy poco sobre el proceso de construcción del Estado nacional mexicano. En su extenso recorrido historiográfico sobre el constitucionalismo mexicano Andrews advierte lo anterior al establecer que:

...diversos historiadores que han abordado el estudio de los diferentes textos constitucionales que rigieron en territorio mexicano desde los albores de la Independencia hasta 1847, inclusive aquellos que han sido caracterizados tradicionalmente como “conservadores”, buscaron establecer gobiernos liberales fundamentados en los principios constitucionales de corte liberal adoptados previamente por las doctrinas anglosajonas, francesas y españolas: la representación, la separación de poderes, la soberanía nacional o popular y la igualdad ante la ley.⁹⁰

Comúnmente vistos como representantes de posturas políticas antagónicas, se ha comprobado como José María Luis Mora y Lucas Alamán, los principales ideólogos de la primera mitad del siglo XIX, compartían una serie de ideas basadas en las doctrinas de Edmund Burke y Benjamin Constant.⁹¹ Si bien Alamán expuso su tesis centralista que habría de ser adoptada por la *Constitución de las Siete Leyes*,⁹² en contraposición con el régimen federal de 1824, esto no implicaría un alejamiento de los principios liberales. Basta revisar las *Bases Constitucionales* expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 para identificar el principio liberal de soberanía nacional en artículo primero y la forma de gobierno representativo en el artículo tercero.⁹³ A su vez, se identifica la separación de poderes en su artículo cuarto en el cual establece que “El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto.”⁹⁴ Finalmente aprobada en abril de 1836, las *Leyes Constitucionales*, también conocidas como las *Siete Leyes* establecieron la institución del Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser “el árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus

⁹⁰ Andrews, *De Cádiz a Querétaro...*, *op. cit.*, p. 103.

⁹¹ *Ibid.*, p. 10.

⁹² “La Constitución de 1836”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25ª edición, Porrúa, México, 2017, p. 203., p. 201.

⁹³ “Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835”, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, *op. cit.*, p. 203.

⁹⁴ “Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835”, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, *op. cit.*, p. 203.

atribuciones, según lo había anunciado en términos generales el artículo cuarto de las *Bases Constitucionales*.⁹⁵ Así, el texto constitucional salvaguardaba en dicha institución la separación de poderes. En este mismo sentido, en la obra *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, Alfonso Noriega Cantú sostiene que los autores de las *Siete Leyes* debían categorizarse como “liberales ilustrados”.⁹⁶ Por otro lado, aunque desde perspectivas distintas, Mirian Galante e Ivana Frasquet también han situado los planteamientos constitucionales de los autores de las *Siete Leyes* dentro de la corriente del liberalismo doctrinario de Francia, España y Estados Unidos.⁹⁷ De esta manera, diferentes investigaciones apuntan a las ideas liberales europeas como referente del constitucionalismo mexicano representado por las *Siete Leyes*.

Con el convenio de la Estanzuela firmado en 1841 había concluido la vigencia de la Constitución centralista de las Siete Leyes. Este texto constitucional fue el primero en establecer el sistema de gobierno centralista poniendo fin así al ensayo federalista, nacido naturalmente de la institución de la diputación provincial establecida en la Constitución de Cádiz de 1812. Sin embargo, el régimen centralista habría de continuar en los proyectos de reforma de 1841, 1842 y en las *Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843*. Todos estos textos constitucionales adoptaron el sistema centralista, pero no se alejaron de los principios liberales del constitucionalismo moderno como ejes rectores de la estructura del Estado. Esta experiencia centralista inaugurada por las Siete Leyes continuó hasta que fue restaurado el sistema federal con el *Acta de Reformas de 1847*, también fiel a los principios de soberanía nacional, igualdad ante la ley, régimen representativo y división de poderes. En su artículo quinto, el *Acta de Reformas de 1847* establecía que “Para asegurar los *derechos del hombre* que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad y propiedad é igualdad de que gozan todos los habitantes de la República.”⁹⁸ Además, el artículo 29 estableció que “En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la

⁹⁵ “Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835”, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, *op. cit.*, p. 202.

⁹⁶ Andrews, *De Cádiz a Querétaro...*, *op. cit.*, p. 106.

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ “Acta Constitutiva y de Reformas” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25ª edición, Porrúa, México, 2017, p. 472.

independencia de la Nación, su forma de Gobierno republicano, representativo, popular, federal, y la división, tanto de los poderes generales como los de los Estados.”⁹⁹

Pero con el *Acta de Reformas de 1847* tampoco se logró una estabilidad de las instituciones. Los enfrentamientos ideológicos, la guerra de partidos y facciones, un orden constitucional que no funcionaba, además de la pérdida de una gran parte del territorio nacional tras la guerra con Estados Unidos, llevaron a un impase de desencanto constitucional. Se adoptaron entonces unas *Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución* de 1853 que representaron un momento de quiebre con el liberalismo como referente ideológico y político del constitucionalismo que se construía en México. Esta era una ley que desaparecía elecciones y Congreso, con lo que la nación quedaba a expensas de un poder dictatorial, después de cuatro décadas de lucha por los principios e ideales constitucionales. Para diciembre de 1854, se le prorrogó a Santa Anna el ejercicio de la dictadura y se le facultó para designar sucesor. Sobrevino como respuesta la revolución de Ayutla y el destierro de Antonio López de Santa Anna en 1855, con la imperante necesidad de redefinir los principios de organización del Estado. Un nuevo Congreso Constituyente, reunido en 1856-57, recuperaría las experiencias constitucionales previas y replantearía algunos principios entre ellos, el de representación política, que quedaría plasmado en una nueva constitución.

Conclusión

A pesar de la que la historiografía tradicional ha insistido en abordar el estudio de la historia política a partir de dos ideologías encontradas, la liberal y la conservadora, lo cierto es que a partir una lectura detenida de los textos constitucionales y de las doctrinas presentes en la redacción de los mismos, encontramos que, salvo en el breve periodo de la dictadura de Santa Anna (1853-1855), el constitucionalismo mexicano incluido el del periodo conservador, se fundó bajo los principios liberales. En la obra *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, recuperando las ideas de Jesús Reyes Heróles, Charles A. Hale

⁹⁹ “Acta de Reformas de 1847” Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25ª edición, Porrúa, México, 2017, p. 475.

establece que desde el rompimiento con España “corrió por México” un “optimismo constitucional” que expresaba un cierto “determinismo” cuyo tema era que, con una constitución benigna, los problemas de México desaparecerían.¹⁰⁰ Reafirma lo dicho al señalar que, “la élite política mexicana compartía una fe casi ciega en ‘la magia de las constituciones’, de manera que todos los políticos postulaban un gobierno sustentado en los principios de la representación, separación de poderes e igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.”¹⁰¹ Desde la Constitución de Cádiz como primera experiencia constitucional de la Nueva España, siguiendo por los ensayos constitucionales de México como nación independiente se dio, en palabras de José M. Portillo Valdés, un “extraordinario despliegue de experimentos constitucionales”.¹⁰² Como dos caras de una misma moneda o los rostros del dios Jano, la constitución liberal debía cumplir con un doble propósito que no dejaban de ser uno sólo: la garantía de la libertad individual y los límites al poder. Bajo estos presupuestos o principios axiomáticos, el constitucionalismo moderno se reveló como un componente primordial del discurso y la experimentación política.¹⁰³ No obstante los numerosos experimentos políticos puestos en práctica en la primera mitad del siglo XIX por este dinamismo constitucional, los textos constitucionales, a pesar de la ideología e intereses que los hayan motivado, no se alejaron de los presupuestos básicos del constitucionalismo moderno.

La extensión de un constitucionalismo fundamentado en los principios liberales con tales referentes no fue exclusivo del proceso mexicano. En el libro titulado, *Ciudadanía política y formación de naciones*, obra colaborativa que recoge los estudios y reflexiones de diversos historiadores en torno al tema de la ciudadanía política en América Latina, Hilda Sábato menciona que “todas ella [comunidades políticas] sostuvieron los principios básicos del credo liberal.”¹⁰⁴ En consonancia con las tesis de Andrews, Pani y Portillo, Sábato sostiene que “si bien es cierto que del seno mismo de las propias élites surgieron ideas de

¹⁰⁰ Hale, *El liberalismo mexicano...*, *op. cit.*, p. 76.

¹⁰¹ Catherine Andrews, *De Cádiz a Querétaro: Historiografía y bibliografía del constitucionalismo mexicano*, FCE-CIDE, México, 2017, p. 103.

¹⁰² José M. Portillo Valdés, *Historia mínima del constitucionalismo en México*, COLMEX, México, 2016, p. 15.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 1.

¹⁰⁴ Hilda Sábato, “Introducción”, en Hilda Sábato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones*, Colmex-FCE, México, 1997, p. 13.

signo conservador difícilmente reductibles al liberalismo, que compitieron con éste y lograron imponerse en algunas coyunturas, nunca llegaron a constituirse en alternativas duraderas.¹⁰⁵ El liberalismo como referente ideológico y político se logró imponer como pensamiento rector en la construcción del constitucionalismo moderno, tanto en México como en el resto del continente, bajo sus presupuestos fundamentales.

3.2. El diseño del poder legislativo previo al proceso constitucional de 1856-57

El poder legislativo, en tanto es aquel en el que reside la potestad de hacer las leyes que deben regir en una nación, aparece, en el marco de los debates de la democracia electoral del siglo XIX, como depositario de su soberanía, el representante por excelencia de la soberanía nacional. En el marco de un proyecto liberal, esta potestad es ejercida a través de una Asamblea o un Congreso de carácter representativo. En el México independiente el diseño del poder legislativo se transformó varias veces a lo largo del siglo XIX, en razón de distintas concepciones de representación. En el presente apartado se presentarán algunos de estos diseños –aquellos que corresponden al proceso constitucional de 1812 a 1853– y, de manera muy general, las ideas de representación a las que respondían. Para llegar al diseño del poder legislativo en sí, recuperaré dos elementos fundamentales de todo sistema representativo: la definición de ciudadanía y del sistema electoral y analizaré la forma en que se transformaron. Sobre la base de los importantes estudios que existen hoy sobre estos temas, haré un seguimiento de los cambios de estos primeros dos elementos y, después, de los de la estructura misma del poder legislativo.

Ciudadanía: el derecho a representar y ser representados

Una vez adoptado el principio de soberanía popular como fundamento del poder político, la definición de ciudadanía y la constitución del ciudadano se convirtieron en aspectos clave del proceso de construcción de la nación. Efectivamente, el principio de la soberanía nacional, en tanto fuente y fundamento de los poderes políticos a través de la representación

¹⁰⁵ *Idem.*

electiva, se hacía posible sobre la base de la definición de una ciudadanía como la condición que reconocía a determinados individuos el derecho a representar y ser representados. Como señala Roberto Breña, aunque es cierto que la representación política existía desde mucho antes de la era de las revoluciones, la abstracción jurídico-política de la ciudadanía es la que hace posible el surgimiento de la representación moderna como la única manera mediante la cual la sociedad podía “materializar” la soberanía popular.¹⁰⁶ En ese sentido, la proclamación de la soberanía nacional por las Cortes de Cádiz como fundamento del poder político es el primer y fundamental acto que pone en práctica el principio de representación moderna en el ámbito hispanoamericano.

Desde el siglo XIX, el concepto de ciudadanía en el marco de la tradición constitucionalista liberal ha sido definido desde una doble acepción: por un lado, la ciudadanía activa, la cual configura el derecho del individuo a votar –a ser representado– y, por el otro, la ciudadanía pasiva, entendida como aquella que establece los requisitos para ser votado –a representar–. Para hacer comprensible el concepto de ciudadanía, Israel Arroyo utiliza la analogía de una moneda con sus dos caras, en donde ambos lados son imprescindibles en la discusión de toda representación política.¹⁰⁷ Ambas caras de la moneda, ciudadanía activa y pasiva, se definieron siempre en función de las cualidades o calificaciones que en el momento se consideraba que debía tener un individuo para elegir y para ser electo: sexo, origen étnico, edad, estado civil, vecindad, ilustración, honorabilidad e, incluso en algunos momentos, ingreso económico mínimo.

Los textos constitucionales que rigieron en Nueva España y México entre 1812 y 1853 adoptaron distintas exigencias para definir la ciudadanía. Como señala Hilda Sabato, el proceso de construcción del concepto de ciudadano en toda América Latina “fue el resultado de una compleja combinación, negociación y confrontación de principios, expectativas y prácticas de diferentes grupos de la sociedad, así como de la articulación y rearticulación de

¹⁰⁶ Roberto Breña, “Consideraciones sobre la representación en las Cortes de Cádiz” en *México en Cádiz, 200 años después. Libertades y democracia en el constitucionalismo contemporáneo*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2015, p. 162 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5012/10.pdf> [consultado el 14 de junio de 2021].

¹⁰⁷ Arroyo García, *La arquitectura...*, op. cit., p. 474.

relaciones y jerarquías sociales nuevas y tradicionales.”¹⁰⁸ Lo anterior necesariamente implicó que la definición de ciudadanía a nivel constitucional sufriera cambios para el caso mexicano, al menos durante la primera mitad del siglo XIX. No obstante, tanto Arroyo como Catherine Andrews coinciden en que –a pesar de las exclusiones por criterios tanto morales y naturales– lo que predominó a lo largo de estas décadas fue un sistema de ciudadanía amplia definida por el “modo honesto de vivir”¹⁰⁹ y su vinculación a una categoría colonial que implicaba un arraigo territorial y a un cierto estatus social: el vecino.¹¹⁰ Por su parte, François-Xavier Guerra señala que la vecindad, efectivamente, no sólo indicaba lugar de residencia y cierta permanencia en él, sino también ciertas cualidades de carácter moral como “la ausencia de indignidad”.¹¹¹ Por su parte, Marcello Carmagnani y Alicia Hernández Chávez, enfatizando la exigencia de arraigo territorial contenida en el requisito de vecindad para ser ciudadano, observan que dentro del pensamiento constitucional mexicano a lo largo del siglo XIX, el concepto de ciudadanía adquirió una “connotación de ser orgánica a la localidad en la cual el vecino radica, labora y ejerce su acción social, política y cultural”.¹¹² En ese sentido, la categoría de vecino, como miembro arraigado a la localidad y respetado de la comunidad, fue considerada como fundamental para definir tanto la ciudadanía activa como pasiva. Esta exigencia de vecindad, con las implicaciones aquí apuntadas –arraigo local y estatus social– respondió a la concepción gaditana de representación y se mantuvo en las constituciones del México independiente hasta la década de 1840.

Las exigencias de vecindad para ser reconocido como ciudadano aparecen por primera vez como preceptos constitucionales en la Constitución de Cádiz y fueron retomados por la Constitución de 1824. No obstante, ésta última, amplió la noción de ciudadanía al otorgar plena igualdad en derechos políticos, “sin otra distinción que su mérito y virtudes” a aquellos sectores que la carta de Cádiz no había contemplado.¹¹³ Esta ampliación en la definición de

¹⁰⁸ Hilda Sábato, “Sobre la ciudadanía política en América latina en el siglo XIX” en Alicia Salmerón y Cecilia Noriega Elío, *Pensar la modernidad política: Propuestas desde la nueva historia política*. Instituto Mora, México, 2016, p. 438 y 439.

¹⁰⁹ Arroyo García, *La arquitectura...*, op. cit., p. 474

¹¹⁰ Andrews, *De Cádiz a Querétaro...*, op. cit., p. 134.

¹¹¹ Guerra, “Las metamorfosis...”, op. cit., p. 193.

¹¹² Marcello Carmagnani y Alicia Hernández Chávez, “La ciudadanía orgánica mexicana 1850-1910” en Hilda Sábato, (coord.) *Ciudadanía política y formación de las naciones*, Colmex-FCE, México, 1997, p. 374.

¹¹³ Arroyo García, *La arquitectura...*, op. cit., p. 56

ciudadanía se refería, en particular, a la eliminación de un candado de la ley gaditana que excluía de la ciudadanía, en principio, a quienes tuvieran sangre africana, considerados descendientes de esclavos negros.¹¹⁴ Las exigencias de sexo, edad, estado civil, vecindad y honorabilidad establecidas en la Constitución de 1812 se mantuvieron en la legislación de la primera mitad del siglo XIX mexicano, con pocas excepciones.

Una de estas excepciones fue la eliminación del requisito de contar con un “modo honesto de vivir” de la Constitución de 1836, para optar por exigencias más excluyentes, pues en su lugar se introdujo un concepto de ciudadanía por renta anual. En efecto, las Siete Leyes, como también fue conocida la Ley de 1836, exigieron como requisito para votar el cumplir con el censo en edad de votar, pero también que se tuviera una renta anual mínima de 100 pesos por el trabajo acumulado de un año.¹¹⁵ Las Bases Orgánicas de 1843, que se asumieron como ley fundamental en lugar de la de 1836, incrementaron la exigencia a 200 pesos anuales.¹¹⁶ Las exigencias para acceder a la ciudadanía pasiva en 1836 fueron mucho mayores: una renta anual de 1,500 pesos para ser electo diputado, si bien las Bases Orgánicas redujeron el monto de esa renta mínima a 1,200 pesos al año.¹¹⁷ El diseño de representación por renta anual significó la variación de un modelo de ciudadanía amplia –sólo con las limitaciones de sexo, edad, vecindad y honorabilidad– a uno de carácter restringido en razón de estatus económicos, ya que la renta anual mínima, en palabras de Arroyo, “seguramente excluyó a amplios sectores de la población”.¹¹⁸

Sería con el Acta de Reformas de 1847, cuando la categoría de “modo honesto de vivir” sería recuperada en favor de un modelo de ciudadanía amplia.¹¹⁹

¹¹⁴ A decir de Roberto Breña la negativa de conceder la ciudadanía a las llamadas “castas” (población de origen africano) hubiera implicado el control de las Cortes por parte de los americanos, pues la población americana era mayor que la peninsular. Vista desde la óptica de la *realpolitik* más elemental, la renuencia peninsular resulta de los más comprensible. Breña, “Consideraciones sobre la representación...”, *op. cit.*, p. 162.

¹¹⁵ Arroyo García, *La arquitectura...* *op. cit.*, p. 490.

¹¹⁶ Cuadro 9. “Requisitos para ser diputado y procedimientos de elección 1823-1857, en Arroyo García, *La arquitectura...*, *op. cit.*, pp. 472 y 473.

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 490.

¹¹⁹ Cuadro 9. “Requisitos para ser diputado y procedimientos de elección 1823-1857, en Arroyo García, *La arquitectura...*, *op. cit.*, pp. 472 y 473.

Andrews considera que Jaime E. Rodríguez exagera al afirmar que, en términos de representatividad, la Constitución de Cádiz “superó todos los sistemas representativos, como los de Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia” al acercarse a un sufragio universal.¹²⁰ Admite, no obstante, que la declaración del autor no se aleja de la realidad al señalar que Antonio Annino ha demostrado la participación amplia en las elecciones gaditanas y la posibilidad de salvar las restricciones al voto de los descendientes de africanos en algunos casos.¹²¹ Por su parte, Arroyo señala incluso cómo la Constitución de 1824, respecto a la ciudadanía “fue más radical en la definición de derechos políticos” al eliminar la distinción de castas y suspender el requisito de alfabetización hasta 1830, lo que supuso una de las “legislaciones más avanzadas del mundo respecto a la ciudadanía.”¹²²

Con pocas excepciones –la representada por las leyes fundamentales de 1836 y 1846– el constitucionalismo mexicano de la primera mitad del siglo XIX se caracterizó por una definición de ciudadanía amplia, es decir, por una concepción de representación bastante abierta. Al respecto, François-Xavier Guerra señala que aun cuando se intenta restringir el alcance del voto, la tradición más difundida es la de un sufragio que se asemeja al universal.¹²³ En suma, como lo señala Andrews y lo comprueba Arroyo, es posible afirmar que en México se definió y se aspiró a hacer efectiva una ciudadanía casi universal masculina, si bien se mantuvo por varias décadas la exigencia del arraigo territorial y de estatus social vía el requisito de vecindad. Ahora bien, esa ciudadanía amplia se combinó con procedimientos de elección más bien restrictivos.¹²⁴ Si bien un vasto número de varones podían votar, no todos los ciudadanos tendrían igual oportunidad de acceder a un cargo.

Sistemas electorales

La representación política moderna se manifiesta a través del voto. En función de cómo fue concebida la ciudadanía, los diversos textos constitucionales adoptaron diferentes sistemas de elección para nombrar a los poderes del Estado. Si bien el procedimiento de

¹²⁰ Andrews, *De Cádiz a Querétaro...*, *op. cit.*, p. 135.

¹²¹ *Idem.*

¹²² Arroyo García, *La arquitectura...*, *op. cit.*, p. 475.

¹²³ Guerra, “Las metamorfosis...”, *op. cit.*, p. 185.

¹²⁴ Arroyo García, *La arquitectura...*, *op. cit.*, p. 474.

elección indirecto fue el que imperó para las elecciones de los poderes nacionales, éste sufrió diversos cambios que tuvieron implicaciones significativas en la representatividad a lo largo de dicho periodo. El método electivo indirecto por grados para elegir a los poderes del Estado fue primeramente establecido por la Constitución de Cádiz.¹²⁵ Los ciudadanos elegían a los votantes de las elecciones primarias o de parroquia que a su vez escogían electores para las juntas electorales de partido. En ellas se definía quiénes serían los votantes secundarios que pasarían a la junta electoral provincial o estatal. Los electores de esta tercera junta nombraban a los diputados a Cortes. Con el paso de Cádiz a la Constitución de 1824 se dio un cambio importante que resultó en un sistema electoral de menor restricción, a saber, la eliminación del compromisario. Esta era una figura intermedia entre el ciudadano y el elector primario, encargados de elegir a los electores primarios que en los hechos implicó la adopción de un sistema indirecto de cuatro grados.¹²⁶ Con la eliminación de la figura de los compromisarios, el sistema electoral por tres grados habría de mantenerse, con pocas variaciones, para elecciones nacionales hasta 1853. Entre esas variaciones se contó la introducción por el Acta de Reformas de 1847 de un sistema de listas diferenciadas en las juntas electorales que buscaba aumentar la representación política incorporando a las minorías.¹²⁷

El método de elecciones en México durante la primera mitad del siglo XIX, en palabras de Arroyo, “emuló un embudo”.¹²⁸ Como se mencionó con anterioridad, la representatividad en México fue amplia por lo que concierne a la definición de ciudadanía, pero fue restrictiva por los diversos filtros de los procedimientos electivos. La eliminación de la figura del compromisario y la incorporación del sistema de listas diferenciadas en las juntas electorales fueron dos momentos de avance en un sentido expansivo de la representación política, aunque el sistema indirecto en tercer grado para elecciones nacionales prevaleció a lo largo de casi toda la primera mitad del siglo XIX. Las transformaciones políticas y sociales tras medio siglo de vida independiente empujarían en

¹²⁵ Miguel Ángel Sandoval García, "Tipo y grados de elección a nivel nacional. Nueva España y México, siglo XIX" en Fausta Gantús (coord.), *Historia de las elecciones en el México del siglo XIX. Las prácticas*, México, Instituto Mora/TEDF, 2016, t. II, pp. 236-259. Toda la redacción en relación a los tipos y grados de elección se desprenden del cuadro.

¹²⁶ Arroyo García, *La arquitectura...*, *op. cit.*, p. 489.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 480.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 489.

favor de la reducción de los niveles de la elección a uno solo, lo que se alcanzaría a partir de 1857.

Estructura y composición del poder legislativo y su relación con los sistemas federal y unitario

Ciudadanía amplia y sistema electoral estructurado en varios grados fueron elementos fundamentales del sistema representativo del México de la primera mitad del siglo XIX. En apego a ese sistema electoral indirecto, los ciudadanos elegían a quienes, en su representación, ejercerían los poderes del Estado. Las Cortes y los Congresos Constituyentes fueron las asambleas por excelencia en las que la soberanía de la nación se manifestaba con toda su fuerza. Por eso mismo, el debate en torno a quiénes tenían derecho a ser representados en esas asambleas fue siempre un tema político central.

Los debates acerca de quienes representarían a la nación en el contexto de la crisis de la monarquía hispánica en 1808-1810 se puso de manifiesto ya en la celebración de las Cortes Generales y Extraordinarias, antes incluso de la Convocatoria a las Cortes de Cádiz. En efecto, en septiembre de 1810, una de las discusiones más relevantes en las Cortes Generales giró en torno a la representación de los reinos americanos como parte la nación. Más adelante, ya en los debates en Cádiz y en la Constitución aprobada se optó por garantizar a los territorios americanos una representación igualitaria en las Cortes generales, que serían la institución unicameral en la que residiría el poder legislativo. “Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por sus ciudadanos...”, señala el artículo 27 de la Constitución.¹²⁹ El debate sobre la representación en el proceso constitucional gaditano llevó necesariamente a responder la pregunta: ¿Qué es la nación? En ese sentido, la composición de un órgano legislativo unicameral obedece a la idea de nación que triunfó en los debates constituyentes. Dicha idea entendió a la nación como un sujeto indivisible compuesto exclusivamente, como se dijo anteriormente, de individuos iguales. Como lo explica Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, “se trataba de establecer, pues, una verdadera asamblea nacional, en la que todos y cada uno de los diputados representasen a la Nación, y no, como hasta aquel entonces había ocurrido, a los diversos estamentos y reinos

¹²⁹ “Constitución Política de la Monarquía Española” en Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales...*, op. cit., p. 63.

de la monarquía”.¹³⁰ La soberanía nacional no era para estos diputados más que el resultado de un proceso de agregación de unidades singulares soberanas al margen de cualquier consideración estamental.¹³¹ De estas premisas se desprende, en palabras de Varela Suanzes-Carpegna, que el concepto de nación adoptado por la Constitución de Cádiz...

[...] no era la suma de sus individuos componentes, sino un ser puramente ideal, ficticio, un mero sujeto de imputación del poder, carente de existencia empírica. En consecuencia, la soberanía no la hicieron recaer en el rey y en las Cortes de consuno, como pensaban los realistas [...] ni en el conjunto de individuos y pueblos de la monarquía, como estimaban los americanos, sino en la Nación de modo exclusivo e indivisible (o «esencial», como proclamaba el artículo tercero de la Constitución de 1812).¹³²

Esta concepción individualista de la nación como el fruto de la unión de voluntades individuales —de la cual surgiría la voluntad general— sustituyó al conglomerado complejo de la sociedad estamental y el mandato representativo acabó con el mandato imperativo del antiguo régimen. De manera explícita, los artículos 27 y 100 de la Constitución señalaron que las Cortes serán la reunión de los diputados que “representan a toda la Nación” y no a sus electores o distritos, sin que queden vinculados a la voluntad de estos por mandato imperativo.¹³³ Es decir, los diputados representan a la Nación y no a las partes que la componen ni a las circunscripciones que los eligen.¹³⁴ En ese mismo sentido, François-Xavier Guerra señala que la Constitución de Cádiz, al establecer que la soberanía reside en la Nación, encontró en los estamentos jerarquizados y corporaciones privilegiadas como “obstáculos para la manifestación de la voluntad general”.¹³⁵ La voluntad general es puesta en marcha por la suma de individuos iguales, no por cuerpos o estamentos. Efectivamente, los diputados representan a un ente abstracto o imaginario llamado nación y por lo tanto no pueden estar

¹³⁰ Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Alicante, 2005, http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/las-cortes-de-cdiz--representacin-nacional-y-centralismo-0/html/0062af0a-82b2-11df-acc7-002185ce6064_7.html [consultado el 21 de junio de 2021]

¹³¹ Art. 3. La soberanía reside esencialmente en la Nación... en “Constitución Política de la Monarquía Española” en Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales...*, *op. cit.*, p. 60. Varela Suanzes-Carpegna, *Las Cortes de Cádiz...*, *op. cit.*

¹³² *Idem.*

¹³³ “Constitución Política de la Monarquía Española” en Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales...*, *op. cit.*, pp. 63 y 71. Véase Gasso Garrote, “Significado y aportes de la Constitución de Cádiz...”, *op. cit.*, p. 137.

¹³⁴ Gasso Garrote, “Significado y aportes de la Constitución de Cádiz...”, *op. cit.*, p. 137.

¹³⁵ Guerra, “Las metamorfosis...”, *op. cit.*, p. 191.

ligado por mandato imperativo. En el sentido moderno el concepto de representación política se entiende ya no como un mandato si no como una subrogación, es decir, una ficción jurídica, “como si se tratara de la misma persona”.¹³⁶ El pasaje a la noción moderna de representación, con rechazo del mandato imperativo, reemplaza la antigua representación-misión por una representación-ficción y la reduce al ámbito político: servir de base a la legitimidad de los gobernantes.¹³⁷ En suma, la nación es entendida como sujeto y objeto y de la representación política y, por lo tanto, como fundamento del poder político. En ese mismo sentido, Varela Suanzes-Carpegna explica esta transición como un “giro copernicano en la exégesis del sistema representativo” mediante el cual se dejaba de representar a los estamentos, brazos o incluso ciudades del Reino sino a la Nación como nuevo sujeto soberano, “reflejo real de una nueva sociedad individualista en ciernes [...]”.¹³⁸

En efecto, resultaba necesario dar a tal representación, aceptada por todos, una base indiscutible de legitimidad que encarnara la idea de unidad política de la nación española: un congreso unicameral.¹³⁹ Las razones por las cuales se optó por un congreso unicameral sobre uno bicameral las encontramos en el *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*. En dicho texto constitucional Agustín de Argüelles argumentó que la división de las Cortes en cuerpos separados provocaría la división de la Nación. Al respecto el *Discurso* señala de manera clara: “[...] la razón más poderosa, la que ha tenido para la Comisión una fuerza irresistible, es que los brazos, que las cámaras o cualquiera otra separación de los diputados en estamentos provocaría la más espantosa desunión, fomentaría los intereses de cuerpos [...]”.¹⁴⁰

Así, el nuevo carácter individualista e indivisible de la nación se opuso a la antigua concepción organicista de la representación en donde las Cortes deberían componerse de dos

¹³⁶ *Ibid.*, p. 207.

¹³⁷ *Idem.*

¹³⁸ Varela Suanzes-Carpegna, *Las Cortes de Cádiz...*, *op. cit.*

¹³⁹ Guerra, “Las metamorfosis...”, *op. cit.*, p. 192.

¹⁴⁰ Agustín de Argüelles, *Discurso preliminar a la constitución de 1812*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. 2011, p. 84 <http://www.cepc.gob.es/docs/actividades-bicentenario1812/discuprelicons1812.pdf?sfvrsn=2> [consultado el 19 de junio de 2021].

cámaras, en una de las cuales tendrían cabida los estamentos privilegiados de la nobleza y el clero, mientras que en la otra se daría acogida al elemento popular.¹⁴¹

En función de esta nueva manera de entender a la nación, la Constitución de Cádiz estableció que la base para la representación nacional sería la misma en ambos hemisferios y se asignaría un diputado por cada 70,000 almas o fracción mayor de 35,000.¹⁴² El establecimiento de una base poblacional obedeció a la idea de la nación como suma de individuos iguales –o ciudadanos– como depositaria de la soberanía lo que implicó reformular la vieja concepción de la representación política por cuerpos propia del imaginario tradicional del antiguo régimen. Nuevamente en el *Discurso preliminar a la Constitución de 1812* encontramos dichos argumentos:

[...] Así como se han suprimido los brazos por incompatibles con un buen sistema de elecciones, o sea, representativo, por la misma razón se ha omitido dar diputados a las ciudades de voto en Cortes; pues habiendo sido éstas la verdadera representación nacional quedan hoy incorporadas a *la masa general de la población*, única base que se ha tomado en adelante.¹⁴³

Una vez consumada la Independencia, la idea del poder legislativo como depositario de la soberanía nacional mantenía su lugar, si bien se debatía si la institución en que recayeran sus funciones debía ser unicameral o bicameral. El debate caminaba de la mano de la discusión acerca de la forma de gobierno misma que debía adoptar la nueva nación. Durante el llamado Primer Imperio, surgieron voces en favor del bicamarismo. Para el primer Congreso Constituyente, Agustín de Iturbide propuso que la elección de diputados se hiciera con base en una representación de clases. La propuesta de convocatoria proyectó un Congreso dividido en clases “separado categóricamente” en mineros, eclesiásticos, labradores, comerciantes, literatos, títulos, militares, artesanos, audiencias, universidades y pueblo.¹⁴⁴ Posteriormente, para el proyecto constitucional redactado en 1823, Catherine Andrews afirma que:

¹⁴¹ Varela Suanzes-Carpegna, *Las Cortes de Cádiz...*, *op. cit.* Las cursivas son mías.

¹⁴² Serrano Migallón, *Historia mínima...*, *op. cit.*, p. 45.

¹⁴³ de Argüelles, *Discurso preliminar...*, *op. cit.*, p. 85.

¹⁴⁴ Serrano Migallón, *Historia mínima...*, *op. cit.*, p. 125.

[...] Antonio José Valdés –colaborador cercano a Iturbide– propuso un Poder Legislativo bicameral similar al que se propuso durante la Regencia: una Cámara baja de representación popular y una alta con la presencia de los príncipes imperiales, los arzobispos, un representante de cada provincia y 27 Senadores nombrados por el emperador entre los consejeros del Estado, obispos, embajadores, militares, la nobleza, los intendentes y los magistrados.¹⁴⁵

Siguiendo a Erika Pani, Andrews señala que “no es posible clasificar las propuestas imperiales como una manera corporativa simple de representación, pues se incluyeron ‘una serie de clases’ que no tenían identidad corporativa alguna bajo el antiguo régimen”. “Significó” —continúa Andrews— “más bien un esfuerzo por “contraponer y balancear intereses y prerrogativas distintas.”¹⁴⁶ Al respecto, Alfredo Ávila señala que la representación por clases propuesta por Iturbide fue un intento por representar a los distintos grupos de interés, ya fuera por su relevancia económica (agricultores, mineros), sus conocimientos (abogados, clérigos), su fuerza (ejército). Recupera también lo señalado por Erika Pani, quien sostiene que Iturbide “intentó adecuar la diversidad de los intereses del país en el marco de la representación moderna”.¹⁴⁷

La representación por clases impulsada por Iturbide no estuvo ausente de reacciones. El clérigo insurgente José de San Martín argumentó que, si se suponía la igualdad de los hombres, sus representantes lo eran de todos y no de grupos en particular.¹⁴⁸ Además de atender con la idea de igualdad implícita en la representación por base poblacional, la representación por clases también significaba —según argumentó San Martín— regresar a la figura del mandato imperativo propia del imaginario de una representación corporativa.¹⁴⁹

Por último, la convocatoria al Congreso Constituyente mantendría la representación territorial. De esta manera, los diputados serían electos por criterios tanto territoriales como de clase, como hemos visto. El impulso de las representaciones territoriales se hizo presente cuando, de acuerdo con Arroyo, “Iturbide ofreció a los poderes territoriales de la Nueva

¹⁴⁵ Andrews, *De Cádiz a Querétaro...*, *op. cit.*, p. 157.

¹⁴⁶ *Idem.*

¹⁴⁷ Ávila, *En nombre de la nación...*, *op. cit.*, pp. 217 y 218.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 218.

¹⁴⁹ *Idem.*

España y parte de Centroamérica lo que los constituyentes de Cádiz le negaron a ultramar: la igualdad de trato en la doble representación política que se instituyó en Cádiz, representación a Cortes y representaciones locales (diputaciones provinciales y ayuntamientos).”¹⁵⁰

El Poder Legislativo diseñado por la Constitución de 1824 se depositó en dos Cámaras. Se buscó con ello dotar a las provincias y territorios de una representatividad equitativa. Fernando Serrano Migallón argumenta que la representatividad nació como un reclamo tanto de las fuerzas políticas como de la propia población que buscaba participar en la toma de las decisiones políticas de la Nación.¹⁵¹ Lo anterior se observa a partir de una propuesta de fray Servando Teresa de Mier, quien en la sesión del 11 de junio de 1823 expresó lo siguiente:

Considerando que las provincias desean y exigen la división de la representación nacional en para que en la segunda, compuesta por la base del número de provincias, se neutralice y equilibre la preponderancia de algunas provincias tan populosas como la de México han de obtener una sola cámara compuesta por la base de la población.¹⁵²

La Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los estados de acuerdo con una base poblacional. Según lo establecido en el texto constitucional, por cada 80,000 almas se nombraría a un diputado, o bien por una fracción que pasara de 40,000. Sin embargo, el estado que no tuviera esta población nombraría de igual modo a un representante.¹⁵³ El Senado estaría compuesto por dos Senadores de cada estado, es decir, por 46 Senadores elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años.¹⁵⁴ De tal forma, la representatividad no solamente sería electiva, sino que también periódica. Además, los Senadores representarían a los Estados y la Cámara Alta al pacto federal.¹⁵⁵ Con la adopción de un sistema bicameral y, en particular con la conformación de la Cámara de Senadores, se buscó que los intereses regionales estuvieran debidamente representados dentro del poder legislativo. Como señala Andrews, la insistencia a favor de los autogobiernos regionales en

¹⁵⁰ Arroyo García, *La arquitectura...*, *op. cit.*, pp. 44 y 47.

¹⁵¹ Serrano Migallón, *Historia mínima...*, *op. cit.*, p. 163.

¹⁵² Servando Teresa de Mier, citado en Serrano Migallón, *Historia mínima...*, *op. cit.*, p. 167.

¹⁵³ *Idem.*

¹⁵⁴ *Idem.*

¹⁵⁵ Ávila, *En nombre de la nación...*, *op. cit.*, p. 279.

el gobierno nacional fueron claves para explicar la organización de un Poder Legislativo con una segunda cámara compuesta por representantes de los estados.¹⁵⁶ Por su parte, Alfredo Ávila señala que “el establecimiento del federalismo bien puede ser interpretado como un intento por lograr una representación más equitativa entre los grupos políticos del país”.¹⁵⁷ En ese mismo sentido, Serrano Migallón argumenta que el debate por la representatividad en la Constitución de 1824 estuvo acompañado de un fenómeno político de grandes dimensiones que incluyó a todas las provincias y que llevó, entre julio de 1823 y enero de 1825, cada una de ellas estableciera sus propios congresos constituyentes que las transformarían en estados federados.¹⁵⁸ Con la adopción del federalismo como sistema de gobierno, se entendió la representación en un doble sentido: una representación nacional y una representación territorial.

¿Federalismo o unitarismo?

La crisis del pacto constitucional del Antiguo Régimen, el cual suponía que el pueblo retenía la titularidad de los derechos políticos y volvió a ejercer los una vez roto el vínculo con el rey, nace y se desarrolla a partir de la tensión entre “campos de fuerza regionales” que buscaron defender espacios de autonomía frente a la autoridad-jurisdicción del poder central.¹⁵⁹ El federalismo en México, adoptado por primera vez en el pacto federal de 1824, buscó distribuir los poderes entre el gobierno general y los gobiernos provinciales o estatales a partir de la idea de que cada uno de los poderes es titular de una esfera de soberanía.¹⁶⁰ Con la adopción del federalismo se creyó que se lograría establecer acuerdos entre los distintos actores sociales y regionales para poder consolidar las instituciones requeridas para gobernar el país. Sin embargo, la Constitución de 1824 fracasó en generar las condiciones propicias para evitar el confrontamiento y la inestabilidad política que el país vivió en los años venideros. Acontecimientos tales como la toma de la Acordada y el saqueo del Parián en

¹⁵⁶ Andrews, *De Cádiz a Querétaro...*, *op. cit.*, p. 157.

¹⁵⁷ Ávila, *En nombre de la nación...*, *op. cit.*, p. 295.

¹⁵⁸ Serrano Migallón, *Historia mínima...*, *op. cit.*, p. 167.

¹⁵⁹ Marcello Carmagnani, “Conclusión: el federalismo, historia de una forma de gobierno”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, FCE-Colmex-FHA, 1993, pp. 136 y 137.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 408.

1829 son ejemplo de ello.¹⁶¹ Como consecuencia de lo anterior, se generó un gran descontento entre la población lo que provocó que voces que abogaban por un sistema de gobierno centralista cobraran mayor fuerza. Entre ellas se encontraba la de Lucas Alamán quien en 1835 expuso su tesis centralista.¹⁶² Andrews señala que tanto Alamán como Mora criticaron el federalismo de la Constitución de 1824 bajo el argumento de que dicho sistema debilitaba al gobierno nacional frente a los estados por lo que la Carta de 1824 fue incapaz de imponer un orden político estable en México.¹⁶³ Ante lo que se tomaba como el fracaso del federalismo, se pensó que la mejor forma encauzarse en la senda del progreso era contrarrestar las debilidades de dicha forma de gobierno.¹⁶⁴

En ese contexto comenzaron las discusiones que darían vida, en 1836, a un sistema de gobierno centralista –o unitario– de acuerdo con el diseño establecido primero en las Bases de Reorganización de la Nación Mexicana y posteriormente en las llamadas Siete Leyes. En su artículo primero, las Bases establecieron que “La Nación Mexicana, *una*, soberana e independiente [...]” lo que supuso la transición de una forma de gobierno federal – establecido en la Constitución de 1824– a un sistema de gobierno centralista. De acuerdo con Andrews, el Acta Constitutiva de 1824 había declarado que la soberanía residía en la nación, y que los estados eran soberanos “en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior”.¹⁶⁵ Al considerar que la nación mexicana era *una*, se abandonaba la idea de un sistema de gobierno federal. La declaración del artículo mencionado —continúa Andrews— establecía el “centralismo” del proyecto constitucional de 1836 ya que “en el debate político hasta el momento, solamente se admitía por federalismo una forma de gobierno que reconocía tanto la soberanía nacional como la estatal”.¹⁶⁶ La declaración de soberanía nacional en 1835 permitió que las Siete Leyes establecieran una forma de gobierno

¹⁶¹ Zoraida Vázquez, “El federalismo mexicano, 1823-1847”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, FCE-Colmex-FHA, 1993, p. 28.

¹⁶² “La Constitución de 1836” en Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales...*, *op. cit.*, p. 201.

¹⁶³ Andrews, *De Cádiz a Querétaro...*, *op. cit.*, p. 68.

¹⁶⁴ Serrano Migallón, *Historia mínima...*, *op. cit.*, p. 175.

¹⁶⁵ Catherine Andrews, “El legado de las siete leyes: una reevaluación de las aportaciones del constitucionalismo centralista a la historia constitucional mexicana” en *Hist. mex.* [online]. 2019, vol. 68, n.4, p. 1549. [consultado el 10 de agosto de 2021], Disponible en: <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/3855/381565312019000201539&lng=es&rm=iso>.

¹⁶⁶ *Idem.*

en la cual el gobierno general sería el único representante de la soberanía.¹⁶⁷ Al respecto, Arroyo señala que “por primera vez se postuló, como un principio incuestionable, que la representación general sería de la nación y no de los estados, distritos o de algún sector en lo particular”.¹⁶⁸

La Tercera Ley de las Siete Leyes refiere al Congreso general. Aunque el nuevo texto constitucional conservó el sistema bicameral, la adopción del sistema unitario significó que la Cámara de Senadores, compuesta por 24 miembros, dejaría de cumplir las funciones de representación política de las regiones para pasar a ser una cámara con facultades de revisión sobre los actos de la Cámara de diputados. El número de diputados y la forma de elegirlos también cambiaron a fin de formar un congreso más pequeño. La base para la elección de diputados se amplió considerablemente en comparación con la Constitución de 1824: un diputado por cada 150,000 habitantes, y por cada fracción de 80,000. En relación con la Constitución de 1824, el constitucionalismo de 1836 incrementó —aproximadamente el doble— la base poblacional para la configuración de las cámaras. En concordancia con el establecimiento de requisitos censitarios para el ejercicio de la ciudadanía activa y pasiva, el incremento de la base poblacional para la configuración del poder legislativo reiteró la insistencia, en palabras de Andrews “en cuidar el perfil del electo a cargo público”.¹⁶⁹ De conformidad el artículo octavo de la citada ley el Senado habría de componerse por miembros elegidos por la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia.¹⁷⁰ A diferencia de la Constitución de 1824 —la cual contemplaba la conformación de la cámara de Senadores mediante la elección de sus miembros por las legislaturas de los estados— las Siete Leyes previeron una cámara de Senadores que en lugar de representar los intereses regionales, representarían a los poderes formales de la República.¹⁷¹

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 1550

¹⁶⁸ Arroyo García, *La arquitectura...*, *op. cit.*, p. 161.

¹⁶⁹ Andrews, “El legado de las siete leyes...”, *op. cit.*, p. 1554.

¹⁷⁰ “Leyes constitucionales” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25ª edición, Porrúa, México, 2017, p. 213.

¹⁷¹ Francisco José Paoli Bolio, *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*. INEHRM/UNAM, México, 2016, p. 124.

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4426-constitucionalismo-en-el-siglo-xxi-a-cien-anos-de-la-aprobacion-de-la-constitucion-de-1917-coleccion-inehrm> [consultado el 4 de septiembre de 2021].

En 1842 el militar Mariano Paredes y Arrillaga se levantó en armas bajo un pronunciamiento al que denominó plan de Guadalajara y al cual se unieron los generales Gabriel Valencia y Antonio López de Santa Anna. Éstos tres militares suscribieron el 28 de septiembre las llamadas Bases de Tacubaya, documento en el cual se desconocía el entonces presidente general Anastasio Bustamante y se ponía fin a la vigencia de las Siete Leyes de 1835-1836.¹⁷²

El 23 de diciembre de 1842, el presidente de la República, Nicolás Bravo, hizo la designación de los ochenta “notables” que integrarían la Junta Nacional Legislativa y habrían de elaborar Las Bases de organización política de la República Mexicana también conocidas como las Bases Orgánicas de 1843. Como su nombre lo indica, la Junta de Notables de 1843, fue expresamente convocada para congregarse a las notabilidades del país que no representaban ni mucho menos a todas las regiones de la república sino que se concentraban en su mayor parte en la capital.¹⁷³ Dichas bases, en efecto, habrían de continuar con una forma de gobierno centralista. Establecieron que el poder Legislativo se depositaba en una Cámara de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados se compondría de representantes elegidos por los departamentos sobre una base poblacional: uno por cada 70,000 habitantes o por fracción mayor a 35,000 habitantes. Por su parte, la Cámara de Senadores se componía de 63 individuos, de los cuales dos tercios serían elegidos por las asambleas departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁷⁴ Al igual que las Siete Leyes las Bases Orgánicas de 1843 especificaron que el Senado sería sólo una cámara revisora por lo que dicha cámara dejaría de representar a los estados de la república. Además. Tal y como afirma Cecilia Noriega Elío, el centralismo de la Bases Orgánicas de 1843 quedaba de manifiesto ya que “no se reconocían los gobiernos o poderes departamentales como principio expreso”.¹⁷⁵ Además, insiste Noriega, el centralismo quedó “firmemente establecido” en la parte relativa a las facultades del Congreso “cuando se declaraba que tocaba al Congreso arreglar ‘todos y cada uno’ de los

¹⁷² Reynaldo Sordo Cedeño, “El grupo centralista y las Constituciones de las Siete Leyes, 1835-1837”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus constituciones*, 2ª ed., México, FCE, 2003, p. 113.

¹⁷³ Noriega Elío, *El Constituyente...*, op. cit. p. 171.

¹⁷⁴ Serrano Migallón, *Historia mínima...*, op. cit. pp. 197 y 221.

¹⁷⁵ Noriega Elío, *El Constituyente...*, op. cit. pp. 123 y 124.

ramos de la administración pública; cuando dentro de sus facultades estaba reprobado los decretos de las asambleas departamentales [...]. Las mencionadas facultades de los departamentos quedaban como una mera fórmula inicial”.¹⁷⁶

El intento de constituir el Estado con un régimen centralista previsto por las Siete Leyes de 1836 y por las Bases Orgánicas de 1843 tampoco logró la tan ansiada estabilidad política. El nuevo sistema fracasó en los mismos objetivos: La oposición federalista estuvo presente durante estos años. Para Reynaldo Sordo Cedeño, los centralistas fueron quedando solos frente a los otros grupos políticos y que por ello se puede definir perfectamente el centralismo como “un movimiento débil que aprovechó las circunstancias para instalarse, pero que nunca tuvo consensos amplios ni en la sociedad ni entre los grupos de poder”.¹⁷⁷

El 4 de agosto de 1846 el general Mariano Salas se pronunció por restaurar el federalismo. Al pronunciamiento de Salas se sumó Valentín Gómez Farías, quien firmó una circular mediante la cual se solicitaba la reunión de un nuevo congreso constituyente conforme a las disposiciones de 1824. Así comenzaba el fin de la corta vida de las Bases Orgánicas.¹⁷⁸

El Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario el 18 de mayo de 1847, restableció el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre de ese mismo año, pero con una serie de modificaciones fundamentales a su estructura constitucional.¹⁷⁹ Por lo que refiere a la composición del Poder Legislativo, se mantenía el sistema bicameral. Serrano Migallón da cuenta cómo en su célebre voto particular, Mariano Otero señaló que, fijando la base de un diputado por cada ochenta mil habitantes, la Constitución de 1824 había establecido “la cámara popular menos numerosa que hemos tenido” y llamaba a reformarla.¹⁸⁰ En ese sentido, argumentó que las mejores prácticas constitucionales consideraban a un Poder Legislativo con un “crecido número de

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 171.

¹⁷⁷ Sordo Cedeño, “El grupo centralista...”, *op. cit.*, p. 113.

¹⁷⁸ Serrano Migallón, *Historia mínima...*, *op. cit.*, pp. 197 y 227.

¹⁷⁹ José Barragán Barragán, “Breve comentario sobre las leyes constitucionales de 1836”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus constituciones*, 2ª ed., México, FCE, 2003, p. 116.

¹⁸⁰ Serrano Migallón, *Historia mínima...*, *op. cit.*, p. 235.

individuos, porque sólo así expresa el elemento democrático, reúne gran cantidad de luces, representa todos los intereses, todas las opiniones, y no queda expuesta á que sobreponiéndose algunos pocos, el arbitrio de la minoría pueda gobernar”.¹⁸¹ “Entre nosotros” continúa diciendo Otero, “la imperfección del sistema electoral había hecho ilusorio el sistema representativo: por él las minorías han tomado el nombre de mayorías, y por él, en vez de que los congresos hayan representado a la nación como es en sí, con todas sus opiniones y todos sus intereses, sólo han representado con frecuencia una fracción, y dejando a las demás sin acción legal y sin influjo...”¹⁸². La recomendación emitida por Otero en su voto particular fue recogida en el Acta por ya que el criterio de base poblacional para elegir diputados disminuyó por lo que consecuentemente el número de diputados en la Cámara de Diputados aumentó. Así, de conformidad con el artículo séptimo del Acta Constitutiva y de Reformas, se elegiría un diputado por cada 50,000 almas o por fracción que pasara de 25,000.¹⁸³ En efecto, para los constituyentes –conducidos por las ideas de Otero– a mayor número de diputados, mayor representatividad. Para poner en marcha la democracia, era necesario que el sistema representativo incorporara las voces de las minorías. Para ello, la reducción de la base poblacional era fundamental. Al respecto, Otero argumentó que:

La simple razón natural advierte que el sistema representativo es mejor en proporción que el cuerpo de representantes se parezca más a la nación representada. La teoría de la representación de las minorías no es más que una consecuencia del sufragio universal: porque nada importa que ninguno quede excluido del derecho de votar, si muchos quedan sin la representación, que es el objeto del sufragio.¹⁸⁴

Para Israel Arroyo, los cambios más importantes del Acta de Reformas se dieron en el Senado y la recuperación del voto por diputaciones.¹⁸⁵ Otero impulsó, en su voto particular, una representación de dos Senadores por estado más un número igual al de las entidades reconocidas constitucionalmente. Se compensó las diferencias de población en las partes (Cámara de Diputados), mediante una representación territorial (Cámara de Senadores) en igualdad de circunstancias. La innovación o alejamiento de las constituciones de 1824 y 1842

¹⁸¹ *Idem.*

¹⁸² “Voto particular de D. Mariano Otero” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25ª edición, Porrúa, México, 2017, p. 461.

¹⁸³ *Idem.*

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 462.

¹⁸⁵ Arroyo García, *La arquitectura..., op. cit.*, p. 247.

provino del tercio de Senadores restante. Correspondería a las autoridades en funciones – Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y el ejecutivo– proponer y elegir al tercio referido. El sistema de nombramientos rompía con el principio federalista de representación igualitaria para los estados, por lo menos un tercio de la Cámara de Senadores que sería más cercano a las directrices de la clase política del centro.¹⁸⁶ En ese sentido, Arroyo señala que el sistema de nombramientos “tenía como objeto fortalecer los poderes centrales principalmente el poder ejecutivo contra los poderes territoriales de los estados”.¹⁸⁷

Conclusión

Nos hemos extendido en el análisis del diseño de las Cortes establecido en la Constitución de Cádiz por lo significativo que resultó la mutación de las élites hispánicas hacia un sistema de referencias políticas modernas.¹⁸⁸ Guerra refiere a este proceso como una “metamorfosis” de la representación que empieza a migrar de un imaginario tradicional a un imaginario moderno. Así, la Constitución de Cádiz marca un parteaguas que significó dejar atrás la representación por grupo de pertenencia propia del Antiguo Régimen para que ésta se centrara en la del ciudadano.¹⁸⁹ Esta nueva cultura política considera que el poder político toma su legitimidad de la sociedad, es decir, de los ciudadanos. El nuevo dogma de la soberanía como fundamento del poder político tiene como “tema central” el traslado del poder político a los ciudadanos a través del sistema representativo.¹⁹⁰ Como bien ejemplifica Alfredo Ávila, en la representación tradicional los diputados tenían más bien un carácter de apoderados, procuradores o abogados y no de representantes en el sentido moderno del término. Su misión —o mandato— era *hacer presentes* a las corporaciones que los habían designado y no representar a la nación.¹⁹¹ En este mismo sentido, explica François-Xavier Guerra, el sentido principal en la concepción tradicional de la representación gira alrededor de la imagen o del juego teatral mientras que “una sola significación corresponde el sentido

¹⁸⁶ *Idem.*

¹⁸⁷ *Idem.*

¹⁸⁸ Guerra, “Las metamorfosis..., *op. cit.*, p. 190.

¹⁸⁹ *Ibid.*, pp. 206 y 207.

¹⁹⁰ *Ibid.* p. 190.

¹⁹¹ Ávila, *En nombre de la nación..., op. cit.*, p. 36.

moderno: la subrogación, es decir, una ficción jurídica”.¹⁹² De esta manera, la Constitución de Cádiz fue el referente de lo que después se propondría para la nueva nación mexicana en términos de representación política.

Si bien en términos de ciudadanía podríamos considerar que el constitucionalismo de la primera mitad del siglo XIX fue avanzado desde una perspectiva liberal al ser esta considerada amplia o poco restrictiva –cuasi universal masculina–, los sistemas electorales, en cambio, fueron restrictivos. Estos fungieron como un cuello de botella entre la gran masa de ciudadanía activa y ciudadanía pasiva. La construcción de la ciudadanía durante el periodo analizado, es decir, desde La Constitución de Cádiz hasta el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 consideró, en términos generales, derechos políticos amplios y procedimientos de elección restrictivos.¹⁹³ Lo anterior, señala Arroyo, implicó que amplios sectores de la población ejercieran su derecho al voto pero esto no necesariamente se traducía en cargos de representación.¹⁹⁴ Como señala Alfredo Ávila, la exclusión de amplios grupos sociales en la vida pública no fue una continuidad de la cultura política Antiguo Régimen, bien al contrario, fue un producto de la tradición liberal inaugurada en Cádiz. Si bien es cierto que el gobierno representativo parte de un principio democrático –que la soberanía pertenece al conjunto de individuos que integran la nación– en la práctica evita que sean todos los ciudadanos los que participen en los negocios públicos.¹⁹⁵ Prueba de ello, como se ha visto, fue la implementación de un sistema electoral indirecto. En su célebre obra, *Los principios del gobierno representativo*, Bernard Manin, al referirse a los mecanismos de elección propios del sistema representativo señala que:

Los sistemas electivos conducen a la autoselección y selección de candidatos que sean considerados superiores, en una dimensión u otra, al resto de la población y, por tanto, por parte de los votantes. No es una coincidencia que los términos de “elección” y “élite” tengan la misma raíz etimológica y que en una serie de idiomas el mismo objetivo de no a una persona de distinción y aún elegida.¹⁹⁶

¹⁹² Guerra, “Las metamorfosis...”, *op. cit.*, p. 207.

¹⁹³ Arroyo García, *La arquitectura...*, *op. cit.*, p. 590.

¹⁹⁴ *Idem.*

¹⁹⁵ Ávila, *En nombre de la nación...*, *op. cit.*, p. 298.

¹⁹⁶ Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 2017, p. 174.

Así, el concepto de ciudadanía construido a lo largo de la primera mitad del siglo XIX en México no todos los ciudadanos tendrían igual oportunidad de acceder a un cargo. La posición de los representantes se reservaría a las personas consideradas de alguna forma, superiores. El sistema electivo indirecto conlleva una dimensión aristocrática, en el sentido de que los elegidos no serían similares a los que los eligieron, aun cuando todos los ciudadanos tuviesen derecho de voto. Además, no todos tendrán la misma oportunidad de ejercer el poder político, aunque nadie tuviese trabas legales para presentarse cargos. Fue Mariano Otero que con su célebre voto particular evidenció esta situación al señalar que poco importaba que la ciudadanía activa fuera amplia si muchos ciudadanos quedaban excluidos del ejercicio de representar.

Tras la caída de Iturbide las provincias exigieron tener sus propios organismos representativos, por lo que promovieron la reunión del nuevo Congreso Constituyente que terminaría promulgando la Constitución Federal de 1824. Fue con dicha carta constitucional en donde se comienza a reconocer la representación territorial al paralelo de la representación política entendida como individuos –ciudadanos– representando a la nación. Esta idea de representación por población y territorial implementada por la Carta de 1824 fue confrontada por el llamado Régimen Unitario (1836-1847) que consideraba a la nación como una, es decir, sin considerar la posibilidad de reconocer junto con la representación nacional, la representación territorial. Esta disputa sobre cómo entender la representación política estuvo estrechamente relacionado en la configuración y composición del Poder Legislativo en los diversos ensayos constitucionales de la primera mitad del siglo XIX. Inclusive, fue determinante para adoptar ya sea el régimen federal o central como sistema de gobierno. En este sentido, Las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 se caracterizaron por la insistencia en la supremacía del gobierno general sobre los gobiernos regionales, mientras que la originalidad del constituyente de 1842 se inscribe en el intento de romper con el republicanismo confederal de 1824 y en el relativo fracaso de la política centralizadora del Régimen Unitario.¹⁹⁷ Fue finalmente con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, donde el constitucionalismo mexicano da, en palabras de Héctor Fix-Zamudio “un paso firme en la

¹⁹⁷ Arroyo García, *La arquitectura...*, op. cit., p. 173.

consolidación de nuestro régimen federal y una fase definitiva hacer la Constitución de 1857.”¹⁹⁸

¹⁹⁸ Héctor Fix-Zamudio, “Acta Constitutiva y de Reformas. 1847: marco jurídico”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus constituciones*, 2ª ed., México, FCE, 2003, p. 242.

4. Diseño del poder legislativo y las ideas de representación democrática en el Constituyente de 1856-57

En México, el periodo entre 1821 y 1853 se caracterizó por ser uno de profunda agitación política. Desde sus inicios como nación independiente, se ensayaron –sin mayor éxito– diversas constituciones con sus formas particulares de gobierno en buscaron garantizar la gobernabilidad dentro del territorio. A pesar de los infructuosos esfuerzos de generar un marco institucional que lograra la tan ansiada estabilidad política, en la búsqueda de soluciones a los problemas políticos reales nunca se abandonaron los principios o ejes rectores del constitucionalismo liberal. A lo largo del siglo XIX, los códigos fundamentales adoptados en México siempre instituyeron una república representativa con un solo momento que atentó contra dicha continuidad: la llamada dictadura de Santa Anna.

Sería en el año de 1853, en un ambiente de enfrentamientos ideológicos, la guerra de partidos y facciones, un orden constitucional que no funcionaba, además de la pérdida de una gran parte del territorio nacional tras la guerra con Estados Unidos, llevaron a un impase de desencanto constitucional. Se adoptaron entonces unas *Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución* de 1853 que representaron un momento de quiebre con el liberalismo como referente ideológico y político del constitucionalismo que se construía en México. Esta era una ley que desaparecía elecciones, Congreso general y suspendía permanentemente las legislaturas locales. Con ello la nación quedaba a expensas de un poder dictatorial después de cuatro décadas de lucha por los principios e ideales constitucionales. Como respuesta, diversos levantamientos militares se adhirieron al Plan de Ayutla, firmado el 1 de marzo de 1854 y modificado en Acapulco a los pocos días con el fin de derrocar a Santa Anna y restaurar el orden constitucional bajo una república representativa.

Tras el triunfo de la revolución de Ayutla fue convocado un congreso constituyente que habría de elaborar una nueva constitución. Los constituyentes, conscientes de los años de crisis e inestabilidad política que habían acechado el país desde su independencia, consideraron apremiante la necesidad de dar vida a nuevos modelos políticos e institucionales

en vista la imposibilidad de los precedentes de garantizar la gobernabilidad de su territorio.¹⁹⁹ Así, el Congreso Constituyente fungió como un espacio de controversia donde se debatieron las ideas sobre la estructuración y formas de participación en el nuevo Estado mexicano. Una de las discusiones más álgidas se dio en torno al tema de la representación política, particularmente las querellas sobre el diseño unicameral o bicameral del poder legislativo –y su estrecha relación con el debate acerca de la Constitución de un Estado federal o unitario– y los procedimientos de elección en función del carácter amplio o restringido de la ciudadanía. El presente apartado busca analizar dichos debates con el fin de entender lo que significó el concepto de representación política para los constituyentes del congreso de 1856-57.

4.1. La situación en que está México cuando se reúne el Constituyente de 1856-57

Tras la derrota militar sufrida contra Estados Unidos es firmado el 2 de febrero de 1848 el tratado de Guadalupe Hidalgo por virtud del cual México pierde más de la mitad del territorio nacional. Los años posteriores a la guerra se caracterizaron por un México sumergido en la inestabilidad y efervescencia política. La gobernabilidad del país se vio constantemente amenazada por levantamientos militares y grupos inconformes. Tan sólo un mes después de asumir la presidencia el 3 de junio de 1848, José Joaquín Herrera se vio ante la necesidad de sofocar en Guanajuato el primer pronunciamiento contra su régimen, encabezado por el Gral. J. Mariano Paredes y meses después, en 1849, tuvo que sofocar un levantamiento liderado por el veterano militar Leonardo Márquez. Además, diversos levantamientos de indígenas tales como la llamada “guerra de castas” de los mayas en Yucatán y la guerra social en la Sierra Gorda representaron una constante amenaza a la gobernabilidad.²⁰⁰

¹⁹⁹ Marcello Carmagnani, “Conclusión: el federalismo, historia de una forma de gobierno”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, FCE-Colmex-FHA, 1993, p. 144.

²⁰⁰ Andrés Lira, “La consolidación nacional (1853-1887)”, en Gisela von Wobeser (coord.), *Historia de México*, 2ª ed., FCE, México, 2014, p. 269.

Sumándoles a la problemática de gobernabilidad, la hacienda pública continua en bancarrota. El país no había logrado pagar los intereses de los préstamos de la deuda externa por lo que ésta ascendió constantemente y las puertas al crédito le fueron cerradas.²⁰¹ Al respecto, Jorge Sayeg Helú explica como “No deja de ser sintomático [...] que en menos de cinco años, de junio de 1848 as enero de 1853, durante la administraciones de Herrera y Arista, se hayan sucedido hasta trece ministros de Hacienda, de todos los colores, tratando de superar, infructuosamente, la situación deficitaria en la que se encontraba el país [...]”²⁰².

En este contexto de crisis tanto política como económica, el presidente Mariano Arista fue electo presidente para el periodo de 1851-1854. En el mes de octubre de 1852, se proclamó el Plan del Hospicio, que dentro de sus postulados exigía la destitución del presidente Arista y el regreso de Antonio López de Santa Anna para ocupar la presidencia. Ante la imposibilidad de sofocar el levantamiento, Arista se vio forzado a presentar su renuncia el 5 de enero de 1853, señalando la imposibilidad de gobernar ante la anarquía que prevalecía en el país.

En una carta fechada el 23 de marzo de 1853 dirigida a un Santa Anna, Lucas Alamán expresó el ideario de como habría de formarse el nuevo Estado para hacer frente a los diversos problemas que acechaban al país. Al respecto señalo que:

Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llama elección popular, mientras no descansa sobre otras bases. Creemos necesaria una nueva división territorial, que confunda enteramente y haga olvidar la actual forma del Estado y facilite la buena administración, siendo éste el medio eficaz para que la federación no retoñe. Pensamos que debe hacer una fuerza armada en número competente para las necesidades del país, siendo una de las más esenciales la persecución de los indios bárbaros y la seguridad de los caminos; pero esta fuerza debe ser proporcionada a los medios que haya para sostenerla, organizando otra mucho más numerosa de reserva como las antiguas milicias provinciales, que poco o nada costaban en tiempo de paz y se tenían prontas para caso de guerra. Estamos persuadidos de que nada de esto puede hacer un congreso, y quisiéramos que

²⁰¹ Josefina Zoraida Vázquez, “La consolidación nacional (1853-1887)” en Gisela Von Wobeser (coord.), *Historia de México*, 2ª ed., FCE, México, 2014, pp. 263 y 264.

²⁰² Jorge Sayeg Helú, *El constitucionalismo social mexicano: la integración constitucional de México (1808-1986)*, tomo 1, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, pp. 339 y 340.

usted lo hiciese, ayudado por consejos poco numerosos, que preparasen sus trabajos. Estos son los puntos esenciales de nuestra política que hemos debido exponer franca y lealmente [...].²⁰³

Dichas ideas fueron finalmente plasmadas en las “Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución” del 22 de abril de 1853. Bajo dicho código se implementó un sistema de centralización administrativa el cual excluyó cualquier tipo de elecciones y de órganos legislativos. A efecto de concentrar el poder en el Gobierno Supremo encabezado por Santa Anna y eliminar los obstáculos en el ejercicio de éste, las bases establecían que en virtud “de la amplia facultad que la Nación me ha concedido para la reorganización de todos los ramos de la administración pública, entrarán en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los Estados y territorios.”²⁰⁴ Se trataba de un orden administrativo que excluía toda participación y representación política por considerarlas contrarias al orden de gobierno.²⁰⁵ Al suprimir las autoridades legislativas, las Bases atentaban con el orden constitucional y se construyó, en palabras de Israel Arroyo, “algo cercano a una tiranía”, lo que suscitó descontento e inconformidades por parte de diversos sectores sociales.²⁰⁶ El 1 de marzo de 1854 fue pronunciado el Plan de Ayutla el cual logró aglutinar a diversos movimientos regionales para echar abajo la dictadura de Santa Ana y reestablecer el orden constitucional bajo los principios liberales. Bajo lo establecido en el plan, se convocaría a un congreso extraordinario que se ocuparía exclusivamente de “constituir a la Nación bajo la forma de una República representativa y popular [...]”.²⁰⁷ Iniciaron así, en febrero de 1856, los debates en el congreso constituyente que habrían de reformular los principios rectores del liberalismo entre ellos, claro está, el de la representación democrática.

²⁰³ “Carta de Alamán a Santa Anna, 23 de marzo de 1853” en Moisés González Navarro, “La era de Santa Anna” en Miguel León-Portilla (ed.) *Historia documental de México* 2, p. 310. https://historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/historia_documental/v02/593t2c_04_02_santa_anna.pdf [consultado el 2 de junio de 2022].

²⁰⁴ “Bases para la administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1987*, México, Porrúa, 1988, p. 484.

²⁰⁵ Andrés Lira, “La consolidación nacional (1853-1887)” en Gisela Von Wobeser, *Historia de México*, 2ª ed., FCE, México, 2014, p. 270.

²⁰⁶ Arroyo García, *La arquitectura...*, op. cit., pp. 458 y 459.

²⁰⁷ “Plan de Ayutla reformado en Acapulco, el 11 de marzo de 1854”, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, op. cit., p. 497.

4.2. El diseño de un poder unicameral o bicameral, en relación estrecha con el debate acerca de la constitución de un Estado federal o unitario.

La discusión sobre el diseño institucional de un poder unicameral o bicameral se suscitó tan pronto el proyecto de Constitución fue presentado ante el pleno. El debate se desarrolló en torno cuatro temas estrechamente relacionados entre sí: 1) la atribución del Senado como cámara revisora de las iniciativas de ley propuestas por la cámara de diputados, 2) la naturaleza antidemocrática de la Cámara Alta, 3) el Senado como contrapeso institucional, y 4) la representación de las entidades políticas ante la falta la supresión del Senado y la adopción del federalismo como forma de gobierno. Los diputados que se mostraron a favor de un poder unicameral y que sobresalieron por sus intervenciones fueron Ponciano Arriaga, José María Castillo Velasco, Miguel Castellanos, Francisco de Paula Cendejas, José Antonio Gamboa, Joaquín García Granados e Ignacio Ramírez. En cambio, los diputados que destacaron en la defensa en que se estableciera el Senado fueron Isidoro Olvera, Francisco Zarco, Espiridión Moreno y José María Iglesias.

La facultad revisora del Senado... ¿un freno a las reformas?

En su calidad de presidente, el 16 de junio de 1856, Ponciano Arriaga dio lectura a la parte expositiva del dictamen de la comisión de Constitución en donde argumentó a favor el ejercicio del poder legislativo en una sola asamblea. Arriaga defendió la supresión del Senado argumentado que, de acuerdo con “las lecciones de la práctica” dicha cámara se asemejaba a una “rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma”.²⁰⁸ Arriaga veía en el Senado una institución que, por su propia naturaleza, históricamente había funcionado como el “refugio y el punto de apoyo de todos los intereses que quieren prevalecer con perjuicio del interés general”.²⁰⁹ Por ello insistió en que, en su calidad de cámara revisora, el Senado “paraliza la acción legislativa”.²¹⁰

²⁰⁸ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente [1856-1857]*, El Colegio de México-FCE, México, 1956, p. 321.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 322.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 458.

Haciendo eco de la postura asumida por Arriaga, José María Castillo Velasco señaló que con la supresión del Senado “se abre las puertas a la reforma” al expeditar la marcha del cuerpo legislativo eliminando la resistencia del Senado en su calidad de cámara revisora.²¹¹ En ese mismo sentido, Miguel Castellanos expuso que el Senado, en caso de marchar de acuerdo con la “cámara popular”, resultaba ser una institución “inútil” y si, en cambio, se oponía a toda reforma, resultaba ser una institución “perniciosa” por ir en contra del interés público.²¹²

Para Ignacio Ramírez, el Senado “no era más que un abuso del sistema representativo que embrolla y convierte en laberinto la formación de las leyes”.²¹³ Insistió en que los representantes debían seguir la voluntad del pueblo por lo que sus poderes debían ser “muy limitados y sencillos”, y “sin necesidad de revisión.”²¹⁴ Para Ramírez, el Senado era una institución conservadora al representar a “las clases privilegiadas para oponerse a toda reforma”.²¹⁵ En una intervención que fue recibida con aplausos, Ramírez expuso ante el pleno:

Pueblos como el nuestro necesitan una marcha expedita y reciben gravísimos males de toda institución conservadora. La prueba es que ahora son contadas las reformas que han podido conquistarse. Es un absurdo pensar en detener a cuerpos que deben ser el vapor de la democracia, porque detenerlos es oponerse a los progresos de la humanidad.²¹⁶

Francisco de Paula Cendejas secundó lo dicho por Ramírez y abiertamente expuso lo que el resto de los diputados habían inferido o señalado implícitamente. Esto es, que al instituir al Senado con facultades revisoras, “se busca un poder superior a los representantes del pueblo”.²¹⁷ Señaló que el mecanismo de revisión violaba el principio de igualdad – fundamental en cualquier sistema representativo– al equiparar al Senado con los intereses de

²¹¹ *Ibid.*, p. 471.

²¹² *Ibid.*, pp. 475 y 476.

²¹³ *Ibid.*, p. 842.

²¹⁴ *Idem.*

²¹⁵ *Ibid.*, pp. 842 y 843.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 843

²¹⁷ *Ibid.*, p. 842.

“las clases privilegiadas para oponerse a toda reforma”.²¹⁸ En un tono cargado de ironía, el diputado se pregunta: “¿No es esto lo mismo que defender un cuerpo de sacerdotes egipcios para conservar intactas la ciencia y la tradición? Quien así habla, defiende ideas conservadoras y principios aristocráticos”.²¹⁹

En defensa del Senado: el sistema bicameral como mecanismo de maduración de leyes

Cómo replica a lo planteado por los diputados que defendieron el diseño de un sistema unicameral, en su voto particular, Isidoro Olvera defendió la idea de un sistema bicameral centrándose en dos argumentos. En el primero fue que, en su calidad de cámara revisora, el Senado permitiría madurar las leyes para así brindar las necesarias “garantías contra una legislación intempestiva, precipitada y peligrosa; [...], dándose así más tiempo a la reflexión de los representantes”.²²⁰ Insiste en su alegato al señalar que “[...] teme mucho que en una sola cámara se festinen los negocios más graves cediendo a un momento de alucinación o de entusiasmo”. “El Senado”, continúa diciendo, “está llamado a moderar estos arranques de pasión y, cuando un negocio pasa por dos cámaras, hay más tiempo de reflexionar y de comprender lo que puede ser imprudente”.²²¹

A fin de robustecer sus argumentos a favor de un sistema bicameral, Olvera también apela a la historia y da cuenta de ciertos acontecimientos en donde habiendo acogido la idea de un Congreso unicameral, México había sufrido de sus resultados. Al respecto, Zarco narra lo siguiente:

El señor Olvera sostiene la subsistencia del Senado y examina rápidamente lo que ha hecho en México el poder legislativo cuando ha existido en una sola cámara. El primer Congreso consistió en la coronación de Iturbide y así preparó el sacrificio del héroe de Iguala. La cámara única de 1836 estableció el centralismo. La cámara única en 1847 se dobló ante el poder de Santa-Anna, retrocedió en la vida del progreso, capituló con una asonada inmoral y sacrificó al esclarecido patriota que preside hoy la asamblea constituyente.²²²

²¹⁸ *Ibid.*, pp. 842 y 843.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 841.

²²⁰ *Ibid.*, p. 354.

²²¹ *Ibid.*, pp. 836 y 837.

²²² *Ibid.*, p. 480.

Zarco, quien acompañó a Olvera en la defensa del Senado, expuso que “en el orden normal de los sistemas constitucionales” la maduración de leyes a través de la discusión, votación y revisión de éstas, “es una garantía y una ventaja de acierto para los pueblos”.²²³ Considera que una vez aprobada una ley por una cámara “puede ser perfeccionado en la otra y, cuando un cuerpo está sujeto a la revisión de otro, [...], incurre en menos inconsecuencias y versatilidades que el que puede obrar por sí solo”.²²⁴

El debate sobre el diseño Congreso encontró espacio en la prensa nacional en donde José María Iglesias, desde el periódico *El Siglo XIX*, defendió al Senado como órgano fundamental para la maduración y revisión de leyes. Considera que la deliberación entre las dos cámaras para la formulación de leyes es indispensable. Al respecto, Iglesias señala:

Desde luego se presenta como primera razón en favor de la existencia del Senado, la del carácter de qué debe estar investido el cuerpo legislativo, a cuyas determinaciones es en sumo grado útil que proceda la más lenta y reflexiva deliberación. Así como en la ejecución de las leyes conviene la celeridad, para hacerlas respetables y efectivas, así por el contrario con su formación la demora es indispensable para que llenen el alto fin aunque sean dictadas. La necesaria lentitud de qué hablamos sólo se consigna plenamente con la revisión de una segunda cámara [...].²²⁵

El Senado... ¿una afrenta al principio democrático?

Uno de los argumentos mayormente esgrimidos por los diputados que defendían el sistema unicameral fue aquel que consideró que el Senado violentaba el sistema representativo al atentar contra el principio democrático de la voluntad de la mayoría. Si bien las intervenciones de los diputados giraron en torno a esta tesis, formularon sus propios alegatos con el fin de robustecer una postura compartida.

²²³ *Ibid.*, p. 836.

²²⁴ *Idem.*

²²⁵ José María Iglesias, “Subsistencia del Senado” en *El Siglo XIX*, 4 de julio de 1856, p. 1, <http://www.hndm.unam.mx/consulta/resultados/visualizar/558a3e077d1ed64f1716327e?resultado=1&tipo=pagina&intPagina=1&palabras=subsistencia-Senado>

En su intervención ante el pleno, Miguel Castellanos identificó a la Cámara de Diputados como la “cámara popular” en donde la voluntad de la mayoría queda debidamente representada. En contrapartida, calificó a la cámara de Senadores como una institución nociva al sistema representativo al infringir el “principio democrático y la voluntad de la mayoría”.²²⁶ En ese sentido, señaló que sí el Senado se opusiera a las reformas planteadas por la voluntad del pueblo representada en la cámara de Diputados, se vería afectado, consecuentemente, el interés público.²²⁷ Al respecto, explicó que si, por ejemplo, una ley fuera aprobada por unanimidad por la cámara de diputados, ésta pudiera ser nulificada por el voto de la mitad y uno más de los Senadores. Castellanos busca ejemplificar como la voluntad del pueblo, representada por los diputados elegidos por la ciudadanía, podría ser contrariada por la cámara de Senadores. Con ello buscaba demostrar como “matemáticamente” el Senado “es una institución antidemocrática”.²²⁸ En ese mismo sentido, Joaquín García Granados señaló como “siendo muy reducido el número de Senadores, a veces bastará cohechar a dos individuos para arrancar un voto contrario a los intereses públicos”.²²⁹

Por su parte, José Antonio Gamboa expuso que el fundamento de la democracia participativa era el voto del pueblo y, por consiguiente, de las mayorías. Para el diputado, a la “soberanía del pueblo” se le daba voz únicamente a través de un sistema electoral sustentado sobre la base poblacional de tal forma que la “representación democrática” era una realidad sólo si se fundaba sobre la “representación de la mayoría de los sufragios del pueblo”.²³⁰ Aseveró que con la instauración del Senado la minoría podría sobreponerse al interés de la mayoría. Para que los intereses del pueblo queden representados bastaría la cámara de Diputados, siendo esta la auténtica “representación democrática”.²³¹

Siguiendo la misma línea argumentativa que el diputado Gamboa, Moreno insistió que el Senado violentaba el principio democrático de la voluntad de la mayoría manifestando que “los Congresos sólo deben representar el número de ciudadanos y nada más, pues otra

²²⁶ Zarco, *Historia del Congreso...*, *op. cit.*, p. 476.

²²⁷ *Ibid.*, pp. 475 y 476.

²²⁸ *Ibid.*, p. 476.

²²⁹ *Ibid.*, p. 836.

²³⁰ *Ibid.*, p. 839.

²³¹ *Ídem.*

cosa es salirse del sistema democrático”.²³² El Senado resultaba contrario al principio democrático siendo que el Congreso estaba llamado a redactar una Constitución “democrática y popular” y que es “ley de las democracias que las minorías cedan siempre a la mayoría.”²³³

Ignacio Ramírez insistió sobre el asunto. Para el diputado el poder legislativo dividido en dos cámaras “adultera el sistema representativo”, al atacarse los intereses de la mayoría “resultando evidentemente contrario al principio de toda asociación”.²³⁴

Los argumentos expuestos por los diputados en torno a la cuestión de la necesidad de suprimir el Senado son resumidos de manera clara y tajante por Cedejas. Para este diputado, “Que un cuerpo sea revisor basta para hacerlo antidemocrático, y la subdivisión del poder legislativo es antilógica y perjudicial a la teoría de la democracia.”²³⁵ Concluyó su intervención aseverando que “la cámara única se acerca en lo posible a la perfectibilidad del sistema democrático”.²³⁶

En suma, las ideas sobre la conformación del poder legislativo en una sola cámara de representantes, impulsada y defendida por los mencionados diputados, buscó crear una asamblea verdaderamente popular que pudiera llevar a cabo, sin cortapisas, las reformas sociales tan necesarias para el país. Consideraron al Senado una institución que históricamente había defendido intereses de clase, lo que había impedido que se afianzara una sociedad verdaderamente liberal, es decir, construida sobre la máxima del principio de igualdad. Para ello, había que suprimir una institución que violentaba el principio democrático, y consecuentemente, el sistema representativo. Para un gran número de diputados el Senado, al no tener un origen popular, representaba o había representado hasta entonces a las clases privilegiadas. En ese sentido, la Cámara Alta representaba un afronta al principio de democrático. La supresión de esta institución seguía la lógica de reafirmar el principio de igualdad que históricamente había sido obstaculizado por una cámara que

²³² *Ibid.*, p. 837.

²³³ *Ídem.*

²³⁴ *Ibid.*, p. 842.

²³⁵ *Ibid.*, p. 841.

²³⁶ *Ibid.*, p. 842.

representaba, según Zarco, a estamentos reconocidas por la colonia.²³⁷ Quienes abogaron por una sola cámara de origen popular buscaron en ésta, como explica María Luna Argudín, una auténtica convención revolucionaria que cambiara a las estructuras sociales del país.²³⁸

En respuesta al argumento expuesto por García Granados en donde señaló que un Congreso dividido en dos cámaras impediría la formación de un gabinete parlamentario y, consecuentemente, haría imposible que el gobierno “se conforme a lo que exige el sistema representativo”,²³⁹ Zarco replicó que para superar la “discordia extrema” y así “salvar el sistema representativo son indispensables las transacciones de los partidos”.²⁴⁰ Para Zarco, el congreso debiera ser bicameral para fomentar el parlamentarismo. El intercambio de ideas y confrontación de posturas es, para Zarco, un ejercicio fundamental dentro del sistema constitucional liberal.

Respecto a la idea que el Senado desvirtúa el sistema democrático al alejarse del principio de igualdad, Zarco considera que la solución es sencilla: en lugar de suprimir el Senado, “lo lógico” sería “averiguar en qué consistía el mal y aplicar el remedio”.²⁴¹ Acepta el hecho que el Senado violenta el principio democrático al no derivarse del pueblo porque, por un lado, sus miembros eran elegidos por las legislaturas y también porque, “Senado requisito indispensable para ser electo [Senador] haber servido ciertos cargos públicos”, y, por lo tanto, “la cámara revisora se convertía en cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas”.²⁴² No obstante, considera que la cuestión de los rasgos aristocráticos del Senado queda resuelta en la enmienda propuesta por Olvera en su voto particular. Al respecto, Zarco señala que:

[...] el voto particular del señor Olvera inicia la reforma conveniente, resolviendo que los Senadores sean electos por los mismos colegios que nombran a los diputados, y con esto desaparece toda idea de aristocracia y el Senado es tan

²³⁷ *Ibid.*, p. 841.

²³⁸ María Luna Argudín, *El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*, México, Colegio de México-FCE, 2006, p. 91.

²³⁹ Zarco, *Historia del Congreso...*, p. 836.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 837.

²⁴¹ *Ibid.*, pp. 835 y 836.

²⁴² *Ibid.*, p. 835.

popular como, la otra cámara [...] derivándose el Senado del pueblo y sólo del pueblo, será eminentemente democrático.²⁴³

Aun los diputados que defendían la institución del Senado como fundamental para el sistema representativo, reconocieron que históricamente el Senado, por su forma de ser elegido y los requisitos establecidos para elegir a sus miembros violentaba el principio de igualdad. Por ello, en lugar de eliminarlo, consideraron que con reformarlo y lograr su “democratización” pudieran resolver la cuestión que alegaba el bloque que buscó su supresión. Finalmente, consideraron que la institución era fundamental para la estabilidad del sistema constitucional a través del contrapeso institucional.

¿El Senado como contrapeso institucional?

El tema del contrapeso institucional fue también central, como se mencionó, en los debates sobre el Senado. Este asunto no se agotaba sólo en un asunto de balance de poder entre cámaras. Teniendo presente la crisis constitucional provocada por la tiranía santanista, los diputados que defendieron el Senado consideraron que éste también debía ser un contrapeso contra el ejecutivo. Para los diputados que defendieron el Senado dicho órgano era fundamental para lograr la estabilidad institucional no sólo dentro del poder legislativo, sino también entre los poderes legislativo y ejecutivo. El Senado resultaba imprescindible para salvaguardar el orden constitucional.

Zarco veía en el Senado el “saludable freno a los desmanes del gobierno”²⁴⁴ y hacía recordar que “las violaciones del sistema representativo”, incluso las revueltas a mano armada históricamente habían “dimanado de la caprichosa obstinación de los presidentes.”²⁴⁵ El Senado no sólo propiciaría el debate en el Congreso para la buena marcha del proceso legislativo ya que su existencia permitiría que “ambas cámaras se vigilarán mutuamente sobre el cumplimiento de sus deberes constitucionales [...]”²⁴⁶ sino también sería un poder que garantizara contrarrestar los posibles arrebatos del poder ejecutivo. De esta manera, para

²⁴³ *Ibid.*, pp. 835 y 836.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 836.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 837.

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 354.

Zarco el papel del Senado era fundamental en como contrapeso institucional en dos ámbitos: Al respecto, Olvera señaló que no defendía al Senado como “freno para la otra cámara [...] sino que el Senado servirá de freno a los desmanes del Ejecutivo, lo cual es conveniente donde los encargados del poder tienden siempre a excederse de sus facultades.”²⁴⁷

Desde la prensa, Iglesias también expuso las razones por la cual el Senado era necesario para fungir como órgano de equilibrio y vigilancia dentro del orden constitucional. Por un lado, habría de servir como mediador entre el poder ejecutivo y el congreso y evitar que los posibles conflictos paralizaran la marcha del país. Por el otro, sugirió que el Senado podría suponer un contrapeso y vigilar que los poderes legislativo y ejecutivo no invadieran sus respectivas esferas de competencias. Al respecto, considera:

[...] Muy recomendable es también el obstáculo que opone la división del cuerpo legislativo, así a que llegue a ser dominado por el ejecutivo como a que estalle entre ambos guerra sin cuartel. Cualquiera de estos dos peligros es de los más terribles que puede correr una nación. Si el gobierno logra disponer por medios ilícitos de una mayoría parlamentaria, que decide a su antojo las cuestiones más arduas que se presenten, se acabará en el acto del equilibrio constitucional, ocupando su puesto un encubierto despotismo. Si por el contrario, se entabla una lucha abierta entre el gobierno y la cámara unitaria, la discordia no dejará lugar a la adopción de medidas convenientes, que sólo son posibles cuando entre los dos poderes reina la más completa armonía, y el país no podrá menos de ser víctima del choque continuo de las autoridades supremas encargadas de regirlo [...].²⁴⁸

Iglesias se unía así a Zarco y a Olvera como grupo político que defendió al Senado como órgano de control a los actos del presidente para “defender los intereses sociales” evitando “que la acción del ejecutivo degenera en despótica, como sucede frecuentemente cuando desaparece esta traba”.²⁴⁹

En suma, el grupo político liderado por Olvera y Zarco defendió el Senado como un órgano imprescindible para lograr la tan ansiada estabilidad institucional. Los años convulsos

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 842.

²⁴⁸ José María Iglesias, “Subsistencia del Senado” en *El Siglo XIX*, 4 de julio de 1856, p. 1, <http://www.hndm.unam.mx/consulta/resultados/visualizar/558a3e077d1ed64f1716327e?resultado=1&tipo=pagina&intPagina=1&palabras=subsistencia-Senado> [consultado el 10 de junio de 2022].

²⁴⁹ Luna Argudín, *El Congreso...*, *op. cit.*, p. 99.

que había vivido la República desde su independencia les había enseñado que para evitar que el orden constitucional se viera violentado, era fundamental contar con un órgano que fungiera como equilibrio entre los poderes. Además, consideraron que una segunda cámara era necesaria para promover el parlamentarismo entre las cámaras y así cultivar el sistema representativo republicano.

Ante estos argumentos, los opositores a la institución de un Senado adoptaron una postura pragmática o de *realpolitik*: no era tiempo para contrapesos que pudieran frenar el ímpetu reformista, tan necesario para el país en ese momento. Para impulsar las reformas sociales era necesario eliminar todo obstáculo a la voluntad de la mayoría. En este sentido, el Senado, se erigía como una amenaza a toda reforma surgida de la voluntad del pueblo y resultaba nocivo e incongruente con el sistema representativo al no derivarse del pueblo.

Sin embargo, la defensa del Senado liderada por Olvera y Zarco sucumbió ante la postura del grupo político que buscó eliminarlo por ser considerado un órgano que pondría freno a las reformas sociales que la “triste situación del pueblo mexicano reclama como necesarias y aun urgentes”.²⁵⁰

Al concluir el debate y tras una cerrada votación, el artículo 53 del proyecto de Constitución fue aprobado. El ejercicio del supremo poder legislativo habría de depositarse en una asamblea que se denominaría Congreso de la Unión.²⁵¹

El problema de la representación de los estados en un sistema federal y unicameral.

Días antes de entrar en el debate sobre el diseño de un poder legislativo unicameral o bicameral, el Congreso Constituyente había adoptado sin discusión el sistema federal de gobierno reconociendo así a los estados como entidades dotadas de su propia esfera de soberanía. Como hemos visto, históricamente, el Senado había fungido como el órgano donde los intereses de los estados eran representados por lo que su supresión significó un serio

²⁵⁰ Zarco, *Historia del Congreso...*, p. 307.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 835.

problema de coherencia constitucional dentro de la tradición liberal. Conscientes que la representación territorial era fundamental para el adecuado funcionamiento de una república federal, los diputados recurrieron al sistema del voto por diputaciones. Antes de explicar las distintas posturas que se contrapusieron en torno al voto por diputaciones, es conveniente recordar los argumentos que se presentaron a favor del federalismo como sistema de gobierno.

Valdría la pena recuperar lo señalado por Israel Arroyo, quien nos recuerda que el Constituyente de 1856 nació a partir de una vasta coalición de levantamientos regionales con sus correlativos proyectos políticos.²⁵² Al aglutinar los movimientos armados en oposición al despotismo de Santa Anna, el Plan de Ayutla reconoció los intereses regionales y los encauzó hacia un objetivo común. El aspecto federalista del Plan de Ayutla habría de marcar la pauta dentro del Congreso de 1856-57 para que este adoptara sin mayor resistencia el principio federativo como forma de gobierno. Consecuentemente, el proyecto de constitución partió del reconocimiento de la soberanía de los estados y, por lo tanto, el ejercicio de amplias facultades para regirse de manera autónoma. Así lo expuso Arriaga en la parte expositiva del dictamen de Proyecto de Constitución al abogar por el federalismo:

[...] se comprende que un gobierno general representando los intereses comunes y nacionales, y estados soberanos ejerciendo amplias facultades para su régimen interior y local, son condiciones no solamente reclamadas por la voz uniforme de los pueblos al secundar el memorable Plan de Ayutla, no solamente establecidas naturalmente, [...] necesarias, indispensables para nuestro futuro régimen político. Sin ellas no tendríamos unidad nacional, no pondríamos término ni freno a la anarquía, [...].”²⁵³

La motivación detrás de la adopción del sistema federal se sustentaba en la idea de que era ilusorio gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes. Para Arriaga, como para un buen número de diputados, las ventajas del principio federativo se sostenían en “Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circuns-

²⁵² Mediante al acta de Lagos se logró aglutinar los proyectos políticos más visibles de la coyuntura política: el de Juan Álvarez e Ignacio Comonfort en el sur (Plan de Ayutla y el Reformado en Acapulco), el de Antonio de Haro y Tamariz y Anastasio Parrodi en la región de la Huasteca y Tamaulipas (Plan de San Luis Potosí), el de Manuel Doblado en Guanajuato (Plan San Pedro Piedra Gorda) y el de Santiago Vidaurri (Plan Restaurador de la Libertad en Nuevo León y Coahuila) en Arroyo García, *La Arquitectura..., op. cit.*, p. 256.

²⁵³ Zarco, *Historia del Congreso..., op. cit.*, p. 311.

tancias;”²⁵⁴ El sistema federal reconocía la esfera de autonomía de los estados como entidades dotadas de soberanía, fundamental para lograr la unión y evitar la anarquía.

En efecto, el federalismo como sistema de gobierno contaba con una gran aceptación entre los diputados constituyentes. “Cierto es que la forma federativa es la única que conviene a la República [...]”, señalaba, por ejemplo, Juan Bautista Barragán.²⁵⁵ A su vez, Gamboa, como miembro de la comisión de Constitución, observaba “que nadie ha combatido el principio federal, aunque hay amplia libertad para hacerlo; deduce de aquí que la forma republicana federal no encuentra antagonistas [...]”.²⁵⁶ En efecto, el artículo 47 del proyecto de constitución asumía el principio federativo al establecer que “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los estados para lo que toca a su régimen interior, [...], los que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto federal.” Este artículo fue aprobado por unanimidad y sin discusión.²⁵⁷ Más que un sistema de gobierno, el federalismo fue considerado como un pilar del sistema constitucional liberal. Nuevamente Arriaga, en su exposición del dictamen, enfatizó este hecho al señalar que “La voz de república federada se hizo escuchar por todos [...] y el voto público por esta forma de gobierno llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza como se había pronunciado por la independencia”.²⁵⁸

La argumentación a favor de la forma federal de gobierno vino, naturalmente, acompañada de fuertes críticas al centralismo, el cual, en palabras de Arriaga, era considerado como “un funesto sistema de gobierno que se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias”.²⁵⁹ En ese mismo sentido, Gamboa reafirmaba que “en el orden de los gobiernos unitarios sigue la dictadura”.²⁶⁰ Para un gran número de diputados, el centralismo invariablemente se asociaba con el despotismo. Por ello, Arriaga expuso que “retroceder a las maléficas combinaciones del centralismo” hubiera sido un “error craso, voluntario, inexcusable” toda vez que dicha forma de gobierno “no dejó para México sino

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 310.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 473

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 474.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 834.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 310.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 310.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 474.

huellas de despotismo, recuerdos de odio, semillas de discordia.”²⁶¹ En contrapartida, el sistema federal permitiría la unión de los distintos intereses locales bajo un gobierno común a partir del reconocimiento tanto de su autonomía como de objetivos comunes.

Lo anteriormente expuesto queda resumido de manera clara y concisa en el Manifiesto del Congreso Constituyente a la Nación, redactado y leído por Zarco, que siguió al juramento de la nueva Constitución:

[...] Ni un instante pudo vacilar el Congreso acerca de la forma de gobierno que anhelaba darse la nación. Claras eran las manifestaciones de la opinión, evidentes las necesidades del país, indudables las tradiciones de la legitimidad, y elocuentemente persuasivas las lecciones de la experiencia. El país deseaba el sistema federativo, porque es el único que conviene a su población diseminada en un vasto territorio; el solo adecuado a tantas diferencias de productos, de climas, de costumbres, de necesidades; el solo que puede extender la vida, el movimiento, la riqueza, la prosperidad a todas las extremidades, y el que, promediando el ejercicio de la soberanía, es el más a propósito para hacer duradero el reinado de la libertad y proporcionarle celosos defensores [...].²⁶²

El problema, como hemos visto, no fue adoptar el federalismo como forma de gobierno, sino el tipo de federalismo que habría de implementarse. En este sentido, el Senado ocupó un lugar en el debate dado que su supresión implicaba la mutilación de la representación territorial. La cuestión por resolver era: ¿Como representar los intereses de los estados ante la falta del Senado?

Al ser el Senado la cámara que introducía en el poder legislativo la representación e intereses de los estados dentro del sistema federal, suprimirla implicaba “fuertes dificultades para llenar el vacío que la estructura constitucional dejaba la falta de aquella cámara”.²⁶³ Los diputados Olvera y Zarco centraron su defensa del Senado como órgano fundamental al sistema representativo y al principio federativo al ser este el órgano que otorgaba la igualdad en representación a las entidades políticas. Reconociendo el problema y con el afán de subsanarlo, el proyecto de Constitución planteaba el mecanismo del voto por diputaciones.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 312.

²⁶² *Ibid.*, pp. 1291 y 1292.

²⁶³ *Ibid.*, p. 320.

Una de las fuertes críticas que hicieron los diputados a la propuesta del sistema unicameral fue precisamente la falta de representación de los estados en el poder legislativo. Zarco alzó la voz y señaló que “una vez adoptada la federación, si no han de ser mentira todos los derechos y facultades que el Código fundamental concede a los estados, es preciso reconocer que estos, como entidades políticas, deben tener igual representación, y que no la tienen en la cámara única.²⁶⁴ Para Zarco, adoptar el sistema federal y suprimir el órgano de la representación de los estados significaba una afrenta al sistema representativo; una contradicción. En el mismo sentido, Olvera precisó “que el Senado es la representación de los intereses federales y de las entidades políticas que constituyen la Unión”. De manera contundente insistió que, sin la representación de los estados en poder legislativo, “viene por tierra el sistema federal”.²⁶⁵

Otro alegato que ofreció Zarco fue sobre la proporcionalidad de la representación. Para Zarco, el Senado era necesario para equilibrar la representación de los estados. Siendo que el criterio para la elección de diputados no podía ser otro que el de la base poblacional, resultaría necesariamente “una representación muy desigual” entre los estados.²⁶⁶ Naturalmente, los estados con mayor población contarían con mayor representación en el Congreso. Aun con la convicción y consenso entre un gran número de diputados de que el federalismo era el sistema de gobierno apropiado para la República, la supresión del Senado significaba un grave problema para el sistema representativo.

Los opositores a la institución del Senado atendieron el problema de la representación de los estados, pero propusieron otra solución. Reconociendo el problema de la desproporcionalidad, Arriaga señaló que “Para que no se frustre el objeto de la igual representación de los estados, cuando la diputación de alguno de ellos lo pida por unanimidad, la ley será votada por diputaciones”.²⁶⁷ Con el voto por diputaciones, cada estado contaría con un voto –independientemente del peso por población y por ende del número de diputados que le tocara– en el momento de votar por un proyecto de ley cuando

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 838.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 840.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 835.

²⁶⁷ *Ibid.*, 323.

éste así lo solicitara.²⁶⁸ De esta manera, el voto por diputaciones buscaba compensar las diferencias de población de las entidades federales para lograr una representatividad equilibrada.

El mecanismo de voto por diputaciones –refutó Zarco– lejos de resolver el problema, amenazaba con contrariar el interés público al atentar contra el principio democrático. Al respecto señaló:

La comisión ha conocido este inconveniente y, para subsanarlo, aconseja que en la cámara se vote por diputaciones cuando así lo pida la diputación de todo un estado. Pero esto no allana la dificultad, sino que la acrecienta, porque entonces no los intereses públicos, sino las intrigas de bandería y las combinaciones numéricas, serán las que decidan la votación por diputaciones cuando se tema el voto decisivo de la mayoría.²⁶⁹

Lo que Zarco criticaba era la desproporcionalidad en la representación territorial a la que el voto por diputaciones abría las puertas. Al otorgar un voto a cada estado – independientemente de su peso poblacional– el voto por diputaciones se prestaba a intrigas y negociaciones en donde las minorías pudieran fácilmente sobreponerse a las mayorías, violentando así el axioma democrático aceptado por los diputados. Apoyándose en el argumento de Zarco, Olvera insistió sobre el asunto:

Es tan cierto que en una sola cámara no hay igualdad de representación que varios estados han hecho eficaces representaciones en este sentido y que la comisión, para salvar en parte la dificultad, propone la votación por diputaciones, arbitrio que no remedia el mal y cuyos inconvenientes ha demostrado el señor Zarco haciendo ver que a él se recurrirá, no por el interés público, sino por intrigas y combinaciones numéricas.²⁷⁰

Posteriormente, Moreno se sumó a la crítica del mecanismo de voto por diputaciones para solventar el problema de la representación federal. Señaló que “[...] la comisión ha perdido la brújula que la guiaba en la defensa de las ideas democráticas y se ha apartado hasta del Plan de Ayutla, que impuso al Congreso el deber de desarrollar en la Constitución las teorías de la democracia”.²⁷¹ Para esclarecer su

²⁶⁸ Arroyo García, *La arquitectura...*, op. cit., pp. 323 y 324.

²⁶⁹ Zarco, *Historia del Congreso...*, op. cit., p. 835.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 840.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 946.

postura señaló que “La votación por diputaciones falsea la ley de las mayorías, hace que un estado como el de Jalisco valga tanto como la Baja California y ofrece el inconveniente de que las diputaciones muy numerosas rara vez podrán poner se de acuerdo para apelar al recurso que les da el artículo 69”.²⁷² De igual manera, para Moreno, la desproporcionalidad en la representación provocada por el mecanismo del voto por diputaciones de los estados era una afrenta para el sistema representativo. Un voto por cada estado, sin tomar en cuenta su peso poblacional, resultaba inequitativo y se alejaba del principio democrático.

En suma, para Zarco y Olvera el sistema bicameral era fundamental para salvaguardar el principio federativo al equilibrar la representatividad de las entidades políticas, situación que el voto por diputaciones no lograba resolver. Olvera concluye el debate haciendo notar “que la comisión no ha podido encontrar el medio de llenar el hueco que en el orden constitucional ha dejado la supresión del Senado”.²⁷³ El voto por diputaciones, al no resolver el asunto de la representatividad de los estados de forma equitativa, atentaba contra el principio federativo y, consecuentemente, con el orden constitucional. Para Zarco y Olvera, sólo el federalismo bicameral podría evitar esta desproporcionalidad.

A diferencia de los otros debates, sobre este tema no hubo mayor argumento de quienes se oponían al Senado. La única voz en defender la representación territorial a partir de la votación por diputaciones fue la de Mata quien replicó que ésta dicho mecanismo “se funda en el principio federativo” toda vez que era necesaria para “dar equilibrio parlamentario a los estados [...]”.²⁷⁴ Admitió que “[...] a pesar de todos los defectos que pueda tener” el sistema del voto por diputación “es mucho más expedito que el de las dos cámaras”.²⁷⁵

El artículo 69 del proyecto de Constitución, el cual proponía la figura del voto por diputaciones fue retirado de la votación para su revisión y enmienda. En la ulterior modificación del dictamen no incluiría el voto por diputaciones en su calidad de

²⁷² *Idem.*

²⁷³ *Idem.*

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 945.

²⁷⁵ *Idem.*

representación territorial.²⁷⁶ Ninguna de las dos propuestas discutidas –federalismo bicameral y federalismo unicameral con voto por diputaciones– prosperó, por lo que no se logró establecer un mecanismo adecuado para dotar de una representación equitativa a las entidades políticas.

Conclusión

El estudio de los debates en torno al diseño institucional del poder legislativo nos permite acercarnos a las ideas de representación política que se discutieron en el seno del constituyente. El debate sobre el diseño institucional del poder legislativo se genera a partir de dos posturas distintas en torno a la idea de representación política. Para los diputados que defendieron el proyecto de constitución que planteó el diseño de un sistema unicameral, el fundamento de la democracia participativa era el voto del pueblo. Para ellos, el sistema representativo habría de articularse necesariamente a partir de un sistema electoral sustentado sobre el criterio de la base poblacional. Por ello, identificaron a la cámara de diputados como la “cámara popular” en donde la voluntad de la mayoría quedaba debidamente representada. Las palabras de Arriaga en su exposición del dictamen del comisión de Constitución ante el pleno dejan clara la postura unicameralista al referirse al congreso como “[...] los verdaderos delegados del pueblo, la genuina representación nacional”.²⁷⁷ Sostuvieron la propuesta de supresión del Senado arguyendo que, por su método de elección –votados por las legislaturas– y por los requisitos de elegibilidad de sus miembros, dicha institución no representaba la voluntad popular y, por lo tanto, resultaba ser una institución nociva al sistema representativo. Para el bloque que favoreció la idea de una representación derivada exclusivamente de la voluntad general, es decir, mediante el voto popular, la única representación podría darse en el Congreso y no en el Senado. En suma, para estos diputados, el concepto de representación política es predominantemente nacional, con una administración central fuerte dictada por el Congreso como depositario de la voluntad general. La soberanía popular habría de ser ejercida por los diputados y, por lo tanto, identificaron el poder legislativo con el pueblo; de ahí que llamaran al congreso, la

²⁷⁶ Arroyo García, *La Arquitectura...*, p. 367.

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 323.

“representación nacional”.²⁷⁸ Para estos diputados, el Senado significaba una afrenta al principio democrático al representar los intereses de las élites. No había cabida para un órgano que no estuviera dotado de legitimidad, lo que solamente podría ofrecer una cámara elegida directamente por la ciudadanía.

Por su parte, los diputados que abogaron por un sistema bicameral alegaron que suprimir el órgano de la representación de los estados significaba una afrenta al sistema representativo y atentaba contra el orden constitucional. Para ellos, el sistema representativo federal se basó en el reconocimiento de los estados como entes preexistentes dotados de soberanía y su equilibrada representación en el gobierno general. Para hacer del sistema representativo una verdad, era necesario equilibrar la representación nacional –cámara de diputados– con la representación territorial –cámara de Senadores–. Como señala María Luna Argudín, bajo el consenso sobre el establecimiento de un país federal, se “encubría la tensión profunda” de los diputados que tendían a un horizonte confederal y los que lo hacían a uno federalista.²⁷⁹

Así, la idea de representación sustentada bajo el criterio poblacional que prevaleció sobre la representación territorial reformuló los principios federales. Con la supresión del Senado se migraría de una postura confederal, en donde la federación era el resultado de la asociación de entidades políticas preexistentes –como lo estableció la Constitución de 1824– hacía un pacto federal que buscó dotar de mayores facultades al gobierno nacional.²⁸⁰ El Congreso o la “representación nacional”, –como se le llamó en el congreso constituyente– con sus amplias facultades, habría de tomar la directriz de los asuntos del gobierno por encima del poder ejecutivo e incluso, sobre el de los estados. Lo anterior se observa en el artículo 48 del proyecto de Constitución, el cual, sin mayor discusión, estableció que las facultades residuales del Congreso pasarían a ser atribuciones de los estados y no al revés. De esta manera, la federación se erigía como superior a sus partes.

²⁷⁸ Luna Argudín, *El Congreso...*, *op. cit.*, p. 104.

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 124.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 49.

El diseño del poder legislativo se construyó a partir de las ideas de representación que se confrontaron en el seno del Congreso Constituyente. El debate en torno a la idea de representación que habría de fungir como eje rector para el diseño del poder legislativo, no se limitó a recuperar doctrinas constitucionales surgidas en otros espacios históricos, sino que fue formulada a partir de legados y experiencias propias surgidas de problemáticas coyunturales. Si bien Arriaga reconoce que el proyecto de Constitución presentado ante el pleno recupera “[...] los principios adoptados por los mejores publicistas, proclamados en las constituciones de los países más adelantados en el derecho público [...]”, también señala que “lo verdaderamente difícil es la aplicación de las teorías a los casos prácticos, de manera que no engendren graves inconvenientes ni nos conduzcan a los mismos extremos y peligros que deseamos evitar”.²⁸¹ Arriaga señaló que en el diseño del poder legislativo unicameral propuesto, la comisión buscó evitar “un deseo irreflexivo de imitación” y, en cambio, recurrieron a creaciones vernáculas en la manera de formular el concepto de representatividad que a su vez condicionó y reconfiguró la idea de federación.²⁸² Asumiendo una postura pragmática para Arriaga fue necesario “[...] corregir los abusos introducidos en la aplicación, adoptar las reformas que la misma práctica constitucional ha podido enseñarnos [...]”.²⁸³ En este sentido, la idea o concepto de representación política formulada en el seno del Congreso Constituyente responde a una actitud de *realpolitik* asumida por los diputados más que por la aplicación rigurosa de teorías constitucionales.

Por ello, la idea de un diseño unicameral del poder legislativo respondió a la problemática particular de los Senados que, con sus características notabiliarias, habían fungido como un freno a toda reforma y progreso. “Hasta el día de hoy nuestra propia experiencia no nos ha convencido de las grandes ventajas de una segunda cámara”, señalaba Arriaga.²⁸⁴ En suma, las diferentes ideas de representación política presentadas en el Constituyente de 1856-57, no solamente recuperan argumentos abstractos o doctrinales, sino que es, ante todo, una discusión histórica.²⁸⁵ Las ideas de representación discutidas a partir

²⁸¹ Zarco, *Historia del Congreso...*, *op. cit.*, p. 315 y 321.

²⁸² *Ibid.*, p. 315 y 322.

²⁸³ *Ibid.*, p. 309.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 322.

²⁸⁵ Arroyo García, *La arquitectura...*, *op. cit.*, p. 36.

del diseño del poder legislativo se inclinan más a resolver una problemática. Nace así el federalismo unicameral y con ello se ensaya una nueva forma de ejercer la representación.

4.3. Los procedimientos de elección y el carácter amplio o restringido de la ciudadanía para garantizar la representación democrática.

Como hemos visto en capítulos anteriores, el Estado liberal tenía como uno de sus fundamentos el principio de soberanía popular. Por ello, la adopción de mecanismos de democracia representativa, es decir, de la expresión de la libre voluntad de los ciudadanos a través del voto, fue una de las principales vías mediante las cuales se buscó dotar de legitimidad a las instituciones públicas. La ciudadanía, cuando menos en principio, confirió al individuo la capacidad de tomar parte activa dentro de su comunidad política a través del ejercicio de sus derechos políticos. Así, el ciudadano como categoría política habría de resultar fundamental para la construcción de los poderes públicos dentro del sistema constitucional moderno o liberal.

Al hablar de ciudadanía en el marco de los debates de la democracia electoral del siglo XIX, es necesario señalar la diferencia entre los derechos del ciudadano de participar en la elección de sus representantes por medio del voto –ciudadanía activa– y los de ser votado para cargos públicos –ciudadanía pasiva– a través de procedimientos de elección específicos. Como se ha señalado anteriormente, el método electoral mexicano de la primera mitad del siglo XIX emuló un embudo: el ejercicio de los derechos políticos no fue restrictiva por el lado de la ciudadanía activa, sí por el filtro de procedimientos electivos.²⁸⁶ En el presente apartado se busca explicar cómo fue discutido, en el seno del Congreso Constituyente y en la prensa que siguió este proceso, la categoría de “ciudadano” a partir de las ideas sobre ciudadanía activa y pasiva y los procedimientos de elección. Las disputas en torno a la construcción del concepto de ciudadanía se situaron entre 1) aquellos diputados que favorecieron el procedimiento del voto directo contra aquellos que insistieron en

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 474.

mantener el voto indirecto y 2) la disputa sobre mantener o eliminar la categoría política de “vecino” como fundamento de la ciudadanía.

El debate en torno al procedimiento de elección de representantes

Como hemos visto en el capítulo anterior, desde sus inicios como nación independiente, en México se adoptó un sistema de voto indirecto en tres grados –o doblemente indirecto– para la elección de sus representantes. En cambio, el proyecto de constitución discutido en el congreso constituyente de 1856-57 supuso una ruptura con la tradición constitucional al proponer en su artículo 59 un procedimiento de elección de representantes indirecto en un solo grado lo cual generó un amplio e intenso debate. Las voces más destacadas en contra del dictamen fueron las de Francisco Zarco, Ignacio Ramírez y José Antonio Gamboa. Sin embargo, la querrela trascendió el debate en el seno del congreso y el dictamen de la comisión de constitución también fue atacado en la prensa por José María Iglesias. Por su parte, quienes lideraron la defensa del artículo propuesto fueron Isidoro Olvera y Espiridión Moreno.

El voto directo como medio de expresión de la voluntad del pueblo.

Zarco comenzó su crítica al artículo considerando que para “la perfecta aplicación de las teorías democráticas” era necesario recurrir siempre al pueblo. El voto indirecto, señaló “nunca es ni puede ser el medio verdadero para conocer la opinión pública”.²⁸⁷ Para él, una auténtica democracia no podría prescindir de la “expresión genuina de la voluntad del país”.²⁸⁸ Zarco entendió la ciudadanía activa de manera radical. Esto es, consideraba que el sistema representativo sólo se hacía realidad recurriendo “[...] a la fuente más pura, al pueblo y sólo al pueblo [...]” y, consecuentemente, defendió el sistema de representación a partir de la premisa: “que todo ciudadano es elector”.²⁸⁹ Por consiguiente, consideró el método de elección indirecta como un “artificio para engañar al pueblo haciéndole creer que es elector y empleándolo en crear una especie de aristocracia electoral que, mientras más se eleva en grados, más se separa del espíritu y de los intereses del pueblo [...] que vuelven la elección

²⁸⁷ Zarco, *Historia del Congreso...*, *op. cit.*, p. 860.

²⁸⁸ *Ídem.*

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 861.

un juego de azar y no la expresión de la voluntad del pueblo”.²⁹⁰ La consigna de los diputados que se opusieron al proceso electivo por medio del método indirecto la resumía de manera clara y tajante de la siguiente forma: “los que queremos que el poder se derive inmediatamente del pueblo”.²⁹¹

La cuestión para Zarco resultaba sencilla: la soberanía popular es puesta en marcha por medio del sufragio universal. Limitarlo en cualquier aspecto sería mutilar un derecho soberano del pueblo. El voto, cómo único acto o momento en donde se ejerce la soberanía para luego depositar su ejercicio en los poderes constitucionales, debía de ser libre y así evitar coartar el principio de soberanía. No extraña, que unos meses antes, el *Siglo XIX* –diario dirigido por el mismo Zarco– se pronunciara en los mismos términos:

Dando, pues, por sentado que se respeta el dogma de la soberanía popular, base forzosa de todo sistema democrático, fácil nos sería mostrar que el sufragio universal es un corolario lógico de ese principio. Aunque la soberanía nunca deja de residir en el pueblo, su ejercicio pasa a los poderes constitucionales, revestidos del carácter de representantes suyos, de manera que sin embargo de que ellos no son otra cosa que simples delegados de sus comitentes en cuyo nombre obran, el resultado es siempre que el verdadero soberano no desempeña las funciones de tal, más que en el acto de la elección de sus mandatarios. Si, pues, para disfrutar del derecho electoral se fijan requisitos incompatibles con la condición de las masas, si se aglomeran las trabas y las restricciones, será evidente que es reducido a unos cuánto es el número de los ciudadanos, la mayoría del pueblo no intervendrá en el único acto que se reserva de soberanía en el sistema representativo, y que ella, como nominal entonces vendrá a desaparecer, para dejar el puesto a una aristocracia compuesta de sólo los que disponen en la suerte de todos, merced al escluvismo (sic) con que gozan de los derechos que han usurpado.²⁹²

Habiendo asumido el principio de soberanía popular como piedra angular del Estado, los diputados consideraban la voz del pueblo en el ejercicio del sufragio como un pilar básico

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 860.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 875.

²⁹² Editorial, “Ley electoral” en *Siglo XIX*: 17 de agosto de 1855, núm. 2,425, p. 1.

<http://www.hndm.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558a3e047d1ed64f17161c7e?intPagina=1&tipo=pagina&anio=1855&mes=08&dia=17>

de la legitimidad política.²⁹³ En ese sentido, sumándose a Zarco en la defensa del método de sufragio directo como único proceso electivo legítimo, Ramírez argumentó lo siguiente:

Si se quiere que los congresos representen la opinión del país, no hay más medio que la elección directa. Con ella vendrá el sistema de candidaturas que tiene la ventaja de que haya programas claros y explícitos que hagan saber al país lo que tienen que esperar de cada hombre en todo lo que afecta sus intereses. Los *meetings*, los periódicos, cuantos modos hay de dar a conocer la opinión, serán otros tantos recursos de que pueden servirse los candidatos. De otro modo no hay más que aspirantes que intrigan sin comprometerse a nada, hombres que vacilan, que retroceden, que engañan al país, que cuidan más en sus votos y en sus discursos de su bienestar privado que de los intereses de la nación.²⁹⁴

De las intervenciones de Zarco y Ramírez se desprende como estos diputados buscaron vincular la noción abstracta de “opinión pública” con la voluntad del pueblo. La opinión pública habría de abrir el camino al desarrollo y articulación de una serie de instituciones y prácticas (prensa, *meetings*) que habrían de jugar un papel importante como un espacio de participación de diferentes sectores de la población en la vida política. Para estos diputados, el proceso electivo directo de los representantes era la forma de dar a conocer la opinión pública y, a partir de ello, dar vida a una ciudadanía activa en la toma de decisiones, fundamental en un sistema representativo democrático.

En suma, consideraron el método del sufragio directo como la genuina expresión de la voluntad del pueblo. Entendieron el concepto de opinión pública como la encarnación de la voz del pueblo y, por lo tanto, como un pilar básico de la legitimidad política. Cualquier método que coartara la voz del pueblo atentaba contra el principio democrático. El sufragio no podría ser limitado, ya que sería a través del libre y pleno ejercicio de sus derechos políticos como el ciudadano se erigiría como institución fundamental en la vida política del país.

²⁹³ Art. 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar ó modificar la forma de su gobierno. “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos” en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, op. cit., p. 613.

²⁹⁴ Zarco, *Historia del Congreso...*, op. cit., p. 863.

La defensa del sufragio universal como consecuencia del *dogma* de la soberanía popular había sido previamente abordada por la prensa. La editorial de *El Siglo XIX*, al respecto, señala:

Defensores acérrimos del dogma de la soberanía popular, sin el que es inadmisibile todo sistema liberal, siempre lo hemos proclamado, y poco ha que lo presentamos como el más sólido fundamento del sufragio universal, cuya adopción solicitamos con sólo las restricciones que aconseja la sana razón. Privar a cualquier ciudadano sin causa justificada de la parte de soberanía que le corresponde al único acto que la ejerce, habría sido la violación más patente de los principios dominantes.²⁹⁵

De igual modo, para Ramírez, mantener el voto indirecto resultaba ser un despropósito ya que el procedimiento electivo determinado por grados “[...] es un absurdo que falsea y desnaturaliza el sistema representativo”.²⁹⁶ Ramírez advierte de que con el método indirecto el ciudadano “vea con indiferencia las elecciones, pues sabe que su voluntad ha de estrellarse ante un mecanismo embrollado y artificial que huye de la influencia del pueblo porque le tiene miedo y lo mira con desconfianza”.²⁹⁷ Por su método de intermediación en grados, el procedimiento electivo indirecto no hacía más que “falsear la opinión” y por ello, debía ser rechazada “por los liberales como un absurdo, como un contraprinipio en el sistema democrático, y también como un escándalo de inconsecuencia”, insistió Ramírez.²⁹⁸ El método de voto indirecto representaba ser un obstáculo para poner en marcha la voluntad general; una afronta al sistema representativo al desincentivar la participación ciudadana en la vida pública, creando una oligarquía de funcionarios que violentaban los principios democráticos. “Qué queda de la teoría del sistema democrático con una serie interminable de delegaciones de soberanía? ¿Para qué ha de haber representantes que nombren otros representantes, apoderados que busquen a otros apoderados?”, cuestionó Ramírez. “Sólo para huir de la voluntad del pueblo”, fue su respuesta.²⁹⁹

²⁹⁵ Editorial, “El futuro congreso”, en *El Siglo XIX*, 22 de noviembre de 1855, no. 2,521 <http://www.hndm.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558a3e057d1ed64f17162117?intPagina=1&tipo=pagina&anio=1855&mes=11&dia=22> [consultado el 8 de junio de 2022].

²⁹⁶ Zarco, *Historia del Congreso...*, op. cit., p. 863.

²⁹⁷ *Ídem*.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 864.

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 863.

El pueblo... ¿preparado para la democracia directa?

Tanto Olvera como Moreno comprendieron que para argumentar en contra del voto directo no les era posible recurrir –como si lo hicieron Zarco y Ramírez en su defensa– a las teorías o principios democráticos abstractos. Por ello, para sostener la defensa del artículo 59, se centraron más en premisas de carácter sociológicas que jurídicas, argumentando que la mayoría de la población no contaba aún con la suficiente instrucción para hacer efectivo sus derechos políticos.

En la formulación de su argumento, Olvera comienza por generar un diagnóstico de “la situación actual de nuestra población” la cual se encuentra “dividida por desgracia en una clase alta, en otra media y en otra ínfima, que se compone de indígenas no emancipados todavía” por lo que llamó a actuar con prudencia señalando que “La elección directa será oportuna cuando la población presente un carácter homogéneo”.³⁰⁰ Olvera consideraba que la gran mayoría de la población no contaban con “voluntad propia” y que era necesario “esperar la emancipación de estas clases desgraciadas”.³⁰¹ Se declaró a favor de la elección directa “pero no tan pronto sino de una manera progresiva”, por lo que la propuesta de la comisión, “en vez de establecer los tres antiguos grados de elección, deja uno solo, lo cual es un paso importante en la aplicación de los principios democráticos”.³⁰² Secundando lo dicho por Olvera, Moreno señaló que “siente tener que hablar con la mayor franqueza, por que puede parecer inconsecuente con sus principios, pero preciso es decir que el pueblo aún no tiene la ilustración ni el discernimiento necesario para hacer esperar buenos resultados de la elección directa”.³⁰³ Las intervenciones de los diputados nos permiten ver claramente una postura moderada que, si bien abrazaba los principios democráticos abstractos, no veía las condiciones sociales para llevarlas a cabo.

Las intervenciones de Olvera y Morena nos permiten ver cómo, en principio, ambos grupos apoyaban la elección directa. La querrela se situó, más que en una cuestión de principios o coherencia constitucional, en una cuestión práctica. Así lo afirma Moreno al

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 861.

³⁰¹ *Ídem.*

³⁰² *Ídem.*

³⁰³ *Ibid.*, p. 873.

señalar que “Para legislar es menester no dar extensión excesiva a las teorías, dejar a un lado la política de gabinete y examinar fríamente los hechos prácticos”.³⁰⁴ Ambos grupos coincidieron que el objetivo de la representación política era dar a conocer la opinión pública para que ésta determinara las decisiones de Estado. Sin embargo, Olvera argumentó que para conocer la verdadera opinión de “las masas” era preciso “preparar al pueblo a la reforma y no ir tan de prisa como quiere el señor Zarco, pues, si de un golpe se llega a la elección directa, los resultados serán *contra producentem*”.³⁰⁵ “Los demócratas” –insiste– “deben pensar un poco en la aplicación absoluta de ciertos principios y, sobre todo en México [...]”.³⁰⁶ Por ello, Olvera insistió en el método de elección indirecta, “porque está convencido de que en la directa no se tendrá el voto de las masas, sino el de ciertos particulares, no representando, por consiguiente, la verdadera opinión del país”.³⁰⁷ Moreno, por su parte, si bien se mantuvo en la misma línea argumentativa que la de Olvera, se apartó de su tono conciliador al afirmar que “El pueblo necesita ser guiado por hombres pródigos e instruidos, necesita que haya quien lo conduzca como a un rebaño por el sendero del bien, y la reforma debe ser lenta y gradual para que sea provechosa”.³⁰⁸ Para Olvera y Morena, las masas carecían de las capacidades necesarias para tomar parte activa –por lo menos de manera directa– en los asuntos de Estado. Para ellos, los representantes debían de fungir como tutores de un pueblo aun incapaz de hacer valer sus derechos políticos.

Ante estos argumentos, la respuesta del bloque a favor del método de elección directa no se hizo esperar. Tanto Zarco como Ramírez criticaron la postura de los diputados calificándola de inconsecuente con el principio de soberanía popular. Al respecto, Zarco señala:

¿Por qué tanto temor a las influencias que puedan obrar en el pueblo? Si en último caso, apelando al pueblo y sólo al pueblo, hemos de perder las elecciones, los congresos no serán liberales, pero serán verdadera representación nacional. Entonces sabremos que el pueblo no quiere lo que queremos, que le parecen irrealizables nuestras teorías; entonces sabremos la verdad y, fieles a nuestros principios acataremos su voluntad soberana. Entretanto las elecciones no son más

³⁰⁴ *Ídem.*

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 863.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 874.

³⁰⁷ *Ibid.*, pp. 862 y 863.

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 874.

que un artificio y su resultado incierto y casual no da la menor luz para conocer la opinión pública. Si el partido liberal es consecuente con sus doctrinas, no debe retroceder ante la elección directa, [...].³⁰⁹

El asunto fue abordado también en la prensa. Al igual que Zarco, José María Iglesias entendió la ciudadanía de forma radical asumiendo la soberanía popular sin restricción alguna. Por consiguiente, rechazaba cualquier limitación o restricción al sufragio como expresión de la voluntad del pueblo. Iglesias lleva la querrela a la prensa en donde detalla su postura respecto al principio de soberanía llevado al extremo: “Reconocemos en el pueblo el pleno derecho de elegir cualquier sistema, desde el más liberal hasta el más despótico, sin restricción de ninguna clase. Toda limitación que no sea puesta por él mismo es una usurpación de su soberanía; [...]”.³¹⁰

Buscando robustecer lo señalado por Zarco en su intervención ante el pleno, Ramírez detalló como el sistema representativo se articula a partir de una ciudadanía en pleno ejercicio de sus derechos políticos. Coartar dichos derechos en virtud de la implementación de un sistema de elección por grados equivaldría en la mutilación de la soberanía popular dando como resultado el derrumbe de la doctrina liberal. En palabras de Ramírez:

Cuando la Constitución ha declarado ya que todos los habitantes de la República tienen iguales derechos, cuando ha dicho que es prerrogativa del ciudadano votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular, cuando ha proclamado que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo, que el pueblo tiene el inalienable derecho de alterar la forma de su gobierno, cuando ha dicho que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, la elección indirecta viene a nulificar todos estos principios y a convertirlos en una ilusión o en un engaño. Si no, ¿qué se entiende por derecho de ciudadanía? ¿no es el ejercicio individual de la soberanía local o general? ¿Y no se ha dicho que la soberanía reside en el pueblo, esto es, en el conjunto de todos los ciudadanos? Cuando se adopta una teoría debe seguirse en todas sus consecuencias. Si se niega al ciudadano el ejercicio de la soberanía para nombrar a sus mandatarios, si de él se desconfía, si se le tiene miedo, si se le quieren imponer tutores, viene a tierra

³⁰⁹ *Ibid.*, p. 862.

³¹⁰ José María Iglesias, “La Constitución de 1856”, en *El Siglo XIX*, 23 de junio de 1856, no. 2,725, p. 1. <http://www.hndm.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558a3e077d1ed64f17162fed?anio=1856&mes=06&dia=23&tipo=pagina> [consultado el 10 de junio de 2022].

toda la soberanía popular y no queda más que una especie de oligarquía electoral y un artificio para engañar a las masas apartándose de ellas.³¹¹

Para Ramírez, el sistema indirecto propuesto en el dictamen representó una afrenta a toda la doctrina liberal. Para él, el voto indirecto restringía los derechos del ciudadano y con ello se coartaba la libre expresión de la voluntad general. El ciudadano, como institución fundamental dentro del constitucionalismo liberal, quedaba mutilado. La libre expresión de la voluntad general –manifestada a través del voto– quedaba restringida y con ello el ejercicio de la soberanía. El congreso no podría llamarse “soberano” dado que sus integrantes no serían la auténtica representación de la voluntad general. Con el voto indirecto, el sistema representativo dejaría de serlo, por no devenirse del pueblo. “Pero, si se quiere al menos pagar un homenaje a la verdad, no se diga que la ciudadanía es de todos los mexicanos; declárese que sólo son ciudadanos los que la comisión se figura capaces de ser electores y defínanse bien estos seres privilegiados para que no haya ciudadanos a medias, para que el artículo y las elecciones que de él resulten no sean una burla para el pueblo.” sentenció Ramírez.³¹² Gamboa recuperó el argumento de Ramírez y aprovechó para advertir de las consecuencias de atentar en contra el principio de soberanía en virtud de la elección indirecta. Señaló que “No hay por qué temer al pueblo, y los que tanto desconfían de él, al menos para ser consecuentes, debieran renegar del dogma de la soberanía popular, puesto que lo rechazan en la práctica y quieren constituir una especie de oligarquía electoral que se aparta del pueblo”.³¹³ En suma, para ellos, el procedimiento electivo por grados conduciría necesariamente en una oligarquía en la representación nacional y el constitucionalismo sustentado bajo la doctrina liberal sería una ilusión.

Tras un largo e intenso debate, el sistema indirecto en un grado propuesto en el dictamen de constitución fue aprobado por 61 votos contra 21.³¹⁴ Si bien, el sistema electivo paso del método indirecto en tres grados a solamente uno, la mayoría de los constituyentes consideraron que éste debería seguir siendo restrictivo. Así, la idea de representación política por lo que refiere a los procedimientos de elección descansó sobre la premisa de que el pueblo

³¹¹ Zarco, *Historia del Congreso...*, *op. cit.*, p. 875.

³¹² *Ibid.*, p. 876.

³¹³ *Ibid.*, p. 873.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 877.

aun no contaba con la suficiente instrucción para influir en la vida política como auténtica opinión pública.

El debate en torno al carácter amplio o restringido de la ciudadanía

El Congreso Constituyente de 1856 continuó la tradición constitucional mexicana que adoptó en sus códigos fundamentales una ciudadanía activa amplia. El artículo 40 del proyecto de Constitución otorgaba la ciudadanía a todos aquellos varones mexicanos mayores de 18 años, siendo casados, o 21 si no lo eran, y tener un modo honesto de vivir. La restricción de saber leer y escribir que recogió originalmente el artículo fue rápidamente suprimida por votación unánime, tras la única intervención del diputado Manuel Peña y Ramírez, quien se declaró en contra de la restricción por considerarla contraria a los “principios democráticos.”³¹⁵ Al excluir solamente a los extranjeros, a los menores de edad y a las mujeres, el concepto de ciudadanía activa se amplió significativamente respecto al de las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, código que exigía explícitamente una renta anual y restringía el voto a los sirvientes domésticos.³¹⁶ De esta manera, la ciudadanía activa ideada en el Congreso Constituyente de 1856 se acercó al sufragio universal masculino.

La propuesta del proyecto de constitución propuso como requisitos para ser elegido diputado ser ciudadano con 25 años cumplidos y ser residente de su estado. A su vez, restringió a aquellos que pertenecieran al estado eclesiástico.³¹⁷ Destaca el hecho que se suprimieron los requisitos censatarios característicos de las constituciones anteriores, pero se mantuvo la exigencia de vecindad como requisito básico de la ciudadanía pasiva.

Fue precisamente el requisito de vecindad como condición de elegibilidad lo que suscitó la mayor discusión entre los diputados. Habiéndose adoptado en días previos un sistema federal unitario, el asunto de la representación territorial quedó irresuelto. A lo largo del debate se hicieron notar dos corrientes de pensamiento antagónicas. Por un lado, el grupo

³¹⁵ *Ibid.*, p. 817.

³¹⁶ “Bases de Organización Política de la República Mexicana” en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, *op. cit.*, p. 409

³¹⁷ Zarco, *Historia del Congreso...*, *op. cit.*, p. 877.

liderado por Zarco, Ramírez, Castañeda, Villalobos, Anaya Hermosillo y Prieto cuyas posturas se inclinaron hacia la supresión del vínculo entre vecindad y ciudadanía pasiva. Por el otro, quienes defendieron el dictamen de la comisión, cuyas intervenciones más destacadas estuvieron a cargo de Olvera, Moreno, Mata, Arriaga y Santos Degollado quienes sostuvieron que la vecindad debía mantenerse como requisito fundamental para ser votado.

El primer alegato esgrimido en contra del requisito de vecindad como exigencia para ser representante fue el de su carácter antidemocrático. Para formular dicho argumento, Zarco planteó que para que el sistema representativo fuera “la verdadera expresión de la democracia”, entonces: “*Todo ciudadano es elector y elegible*”.³¹⁸ Calificó como “absurda” cualquier restricción a los derechos políticos del ciudadano. En ese sentido, Prieto detalló que “La restricción no puede ser adoptada por los que quieren la verdadera libertad electoral como principio de la democracia.”³¹⁹ Por su parte, Castañeda y Villalobos recuperaron la máxima de que todo ciudadano es elector y elegible y acusaron que las restricciones al sufragio tanto activo y pasivo se fundaban en la creencia de que el pueblo era incapaz de ejercer sus derechos políticos. Para ambos, la doctrina liberal llamaba a “fiar en el buen sentido del pueblo” para elegir con toda libertad a sus representantes.³²⁰ En ese mismo sentido, Anaya Hermosillo afirmó que, el artículo era “depresivo a la soberanía popular y, al restringir la libertad electoral, mina en su base los principios de la democracia”.³²¹ Elaboró más en su alegato al expresar:

Se proclama el gobierno del pueblo, se proclama la soberanía popular, y al soberano se le dan mil reglas y preceptos para no dejarlo en libertad. Se olvida que las relaciones que median entre el pueblo y el diputado deben ser tan libres como las que existen entre el poderdante y el poderhabiente, y que el primero no tendría libertad si se le obligara a dar o no dar sus poderes a determinadas personas. Se establece una restricción que estrechará notablemente el círculo de los hombres que se ocupen de la política, de aquí no resultarán más que consecuencias funestas a la República, y en realidad no habrá elección, porque elegir es escoger entre todos.³²²

³¹⁸ *Ibid.*, p. 878 y 879.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 886.

³²⁰ *Ibid.*, pp. 881 y 882.

³²¹ *Ibid.*, p. 881.

³²² *Ídem.*

Resulta interesante como Anaya Hermosillo asocia la libertad del mandato representativo con la libertad electoral. Los representantes, –argumenta– al ser elegidos por una masa indeterminada de votantes, es decir, la nación, no podían encontrarse vinculados a un mandato particular. El restringir el voto a determinadas personas en virtud del requisito de vecindad violentaba la representación política entendida como libre mandato. Por ello, la restricción de la vecindad, al constreñir el voto pasivo a la esfera local no sólo resultaba antidemocrática, sino que también atentaba contra el sistema representativo al violentar el mandato libre de los representantes.

Olvera fue el primer diputado en replicar. Inició la discusión defendiendo el requisito de vecindad argumentando que, conforme al principio federativo, era necesario garantizar la representación de los estados en el Congreso. Como hemos visto en capítulos anteriores, durante las primeras tres décadas de vida independiente en México se insistió en la categoría política de “vecino” –como condición cualitativa que se acredita sólo a partir de la realidad local en la cual opera la persona– para ser considerado ciudadano. El concepto de ciudadanía dentro del pensamiento constitucional mexicano en la primera mitad del siglo XIX adquirió una connotación del vecino como miembro arraigado a una localidad determinada en donde ejercía su acción política. En ese sentido, Olvera dejó en claro su postura al afirmar que “el mejor apoyo del artículo consiste en que es consecuencia del principio federativo” y que, por lo tanto, “es menester que los estados estén perfectamente representados por hombres que conozcan sus necesidades [...]”.³²³ Explicó que, habiendo “adoptada ya la forma federal y suprimido el Senado, es importantísimo que sea perfecta la representación de las localidades para que sean bien atendidos sus intereses especiales”.³²⁴ Rechazó los alegatos de quienes impugnaron el artículo, al argumentar que el requisito de vecindad buscaba defender el principio federativo al otorgar una representatividad equitativa a los estados. Al respecto señaló lo siguiente:

Se pretende poner en ridículo los intereses locales, olvidando que los estados son entidades políticas, soberanas e independientes. De la armonía, de la conciliación entre los intereses locales, nace el bien general, y éste es el fin de la federación. [...] es menester aprobarlo, si se quiere que existan entidades independientes

³²³ *Ibid.*, p. 877.

³²⁴ *Ibid.*, p. 881.

formando la federación, y que, si se reprueba, es menester recurrir a la forma central.³²⁵

Olvera fue secundado por Arriaga y por Santos Degollado. Para ellos también el principio federativo exigía el reconocimiento de la soberanía de los estados. Arriaga insistió en que “no se trata de una república central, sino de una federación, es decir, de un conjunto de republicas, cada una de las cuales necesita tener representantes especiales en el Congreso de la Unión”.³²⁶ Por su parte, Santos Degollado señaló que “Conforme a los principios democráticos, se ha dispuesto que la base electoral sea la población, y, conforme al principio federativo, es inconcuso que los diputados deben representar perfectamente a todos los estados. La taxativa, pues, que consulta la comisión no es antidemocrática y favorece los intereses, de las localidades”.³²⁷ Como se desprende de las intervenciones, el principio federativo partía del reconocimiento de la soberanía de los estados. Habiendo suprimido el Senado, la representación territorial consignada en la exigencia de vecindad era fundamental para que el sistema federal no viniera abajo.

Como respuesta a la defensa de la vecindad como requisito indispensable para garantizar la representación de las localidades, Zarco, Prieto y Ramírez esgrimieron otros dos argumentos estrechamente imbricados. Por un lado, consideraron que la idea de federalismo de quienes defendían la representación territorial era exagerada y promovía el provincialismo a expensas de la unidad nacional. Por el otro, señalaron que el Congreso era el encargado de velar por el interés general de la nación y no de los estados. Las legislaturas locales eran las que debían ocuparse del interés local. Zarco dio inicio a la réplica al señalar que:

El provincialismo es mezquino en sus miras y no produce nada nacional. [...] En vez de resucitar el provincialismo, la Constitución debiera, pues, fortalecer el vínculo de la unidad nacional de una manera eficaz y vigorosa, ya que hay tantos peligros de escisión y de anarquía.³²⁸ [...] el Congreso, como representación nacional, no debe ser el eco del mezquino interés local, sino el reflejo de la opinión pública [...].³²⁹

³²⁵ *Ibid.*, p. 894.

³²⁶ *Ibid.*, p. 883.

³²⁷ *Ibid.*, p. 886.

³²⁸ *Ibid.*, p. 898.

³²⁹ *Idem.*

Por su parte, Prieto hizo un llamado a recordar que el Congreso era el órgano en la que se depositaba la representación nacional. A propósito, señaló que la representación debía trascender los intereses locales en aras de generar una conciencia nacional:

Es menester no olvidar que el Congreso de la Unión no tiene que ocuparse de intereses locales, sino de expedir leyes generales [...]. No es acertado ni patriótico querer que luchen y sobresalgan los intereses parciales, donde todo se debe confundir en una sola aspiración; la gloria y la prosperidad de la República entera.³³⁰

También acusaron a quienes defendían el artículo de no comprender el principio federativo. Zarco culpó a los diputados en favor del dictamen de haber “exagerado de una manera lamentable el principio federativo y sus consecuencias, apelando al medio de llamar centralistas a sus contrarios”.³³¹ Zarco se asumió como federalista y señaló que la imputación, por parte del bloque antagónico al considerar que sus ideas sobre la representación merecían el calificativo de “centralista”, era prueba de su extravío conforme a la idea de federación expuesta ante el pleno. Consideró que el “provincialismo” ponía en riesgo la unidad de la nación y, por ello, rechazaba el requisito de vecindad. Su idea de federalismo se inclinó más hacia la idea de un congreso nacional fuerte que pudiera aglutinar los intereses de las localidades y, con sus amplias facultades, dictar las directrices del gobierno. El resto de los diputados abordaron el tema de discusión en términos similares. Prieto alzó la voz al señalar que el requisito de vecindad representaba una “exageración del provincialismo” y que “[...] conduce a querer que un hombre eminente no sea el representante de su país y de su época, sino de una ciudad o de una aldea”.³³² La concepción de federación de estos diputados partía de su miedo a que los intereses locales se sobrepusieran los de la república, dando como resultado el desmembramiento de la federación e, incluso, poniendo en juego la existencia de la nación. El espíritu del sistema federal llamaba a la unión bajo un congreso general que representara a la nación en su conjunto. “Bueno es que se defiendan con valor los intereses locales” –agregó Prieto– “pero no que éstos vengan a predominar sobre el interés general [...]”.³³³ A su vez, Ramírez expresó que, en caso de que

³³⁰ *Ibid.*, p. 885.

³³¹ *Ibid.*, p. 897.

³³² *Ibid.*, p. 885.

³³³ *Ibid.*, p. 895.

el Congreso representara intereses puramente locales y no generales, éste “no será más que una ridícula farsa, una lucha mezquina entre bastardos intereses, y no habrá representación nacional”.³³⁴ Insistió en el punto de la siguiente manera:

Es falso que la elección libre sea contraria al principio federativo, cuando la federación es la unidad y no la discordia.³³⁵ [...] Es triste que en México, donde hay unidad, se quiera que el provincialismo se convierta en dogma político y se pretenda que los intereses locales vengan a prevalecer sobre los intereses generales y a frustrar el fin grandioso de la federación.³³⁶ [...] Si en vez de pensar en la nacionalidad se ha de cuidar sólo de los intereses locales, [...] la federación se desnaturaliza.³³⁷

Por último, Prieto salió a la defensa de quienes acusaban a los impugnadores del artículo como trasgresores del principio federativo al calificarlos de “centralistas”. Respondió que quienes buscaban eliminar el requisito de vecindad no atacaban la federación, “sino el feudalismo, el desorden, la anarquía, la relajación de los vínculos de la unidad nacional”.³³⁸ Para estos diputados, la inclusión del requisito de vecindad como medio de garantizar la representación territorial en el Congreso representaba una exageración que “desnaturalizaba” el principio federativo haciendo que las diputaciones numerosas se sobrepusieran a las demás. En suma, para estos diputados la idea de federalismo de quienes buscaba restringir el voto pasivo a la esfera de la localidad del votante suponía un riesgo a la unidad nacional.

Ante estos posicionamientos, el grupo a favor del requisito de vecindad recurrió a un argumento de carácter práctico, pero, sobre todo, situado en el contexto o la coyuntura mexicana. Defendieron la representación territorial en el Congreso como mecanismo para evitar la centralización del poder. Al respecto, Moreno señaló que “La idea de los impugnadores es buena, tiene el objeto eminente de fortalecer los vínculos de la unidad nacional, pero la experiencia hace temer tales abusos, que por ahora es indispensable establecer la restricción como un medio de prudencia favorable a los estados”.³³⁹ Mata añadió

³³⁴ *Ibid.*, p. 893.

³³⁵ *Ídem.*

³³⁶ *Ibid.*, pp. 893 y 894.

³³⁷ *Ibid.*, p. 894.

³³⁸ *Ídem.*

³³⁹ *Ibid.*, p. 880.

que la restricción buscaba evitar que la capital pretendiera “ejercer un monopolio inicuo de los cargos públicos, con notorio perjuicio de los estados”.³⁴⁰ De igual modo, Arriaga defendió el requisito de vecindad señalando que “la restricción [...] sólo tiende a hacer justicia a las quejas de los pueblos contra la absorción y monopolio del poder que ejerce la capital”.³⁴¹ Por su parte, Olvera respondió que “la oposición a la taxativa sería justa y fundada si se refiriera a un sistema central; la experiencia enseña [...] que los congresos se desentiendan absolutamente de los intereses de los estados. Si la mayoría de los diputados ha de salir del Distrito, habrá una tendencia a centralizarlo todo [...].³⁴² Degollado advirtió que “la experiencia de muchos años acredita” que si los “estados siguieran en su costumbre de nombrar personas de fuera de ese círculo que siempre han sido residentes en la capital de la República, necesariamente se formaría una aristocracia y una especie de profesión o empleo, permanente del cargo de diputado [...] la experiencia de muchos años nos lo acredita”.³⁴³ De estas intervenciones se desprende que, además de defender el requisito de vecindad a partir de una idea de federalismo que buscaba garantizar la representación territorial de los estados en el seno del Congreso, los diputados también utilizaron la idea de representación territorial como freno a la tiranía del centro.

Ultimadamente, se mantuvo el requisito de vecindad para ser representante ante el congreso.

Conclusión

La querrela en torno al método de elección directa e indirecta se dividió en dos posturas claras. Aquellos diputados que impugnaron el método indirecto lo hicieron a partir de una idea de representación política que se construyó a partir de presupuestos teóricos. Consideraron la soberanía popular como el dogma que habría de sostener todo el sistema democrático y por ello abogaron por un sistema de elección directo. Siendo que el sufragio universal era un corolario lógico del principio de soberanía, mutilarla con una ciudadanía pasiva restrictiva sería limitar la voz de la opinión pública, fundamental y necesaria para la

³⁴⁰ *Ibid.*, p. 878.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 883.

³⁴² *Ibid.*, p. 898.

³⁴³ *Ibid.*, p. 888.

legitimación de los poderes públicos. Los diputados veían en la opinión pública la encarnación de la voz del pueblo. En la formulación de su concepto de representación política, los representantes, investidos por el pueblo con poderes constitucionales, habrían de actuar como simples delegados de sus comitentes. La representación habría que derivarse inmediatamente del pueblo. De lo contrario, el sistema representativo resultaría ser una falacia al atentar contra los principios democráticos. Sin la participación directa del pueblo en los asuntos de Estado, la idea de democracia no era más que una ilusión. En suma, la idea de representación quedaba anclada en el principio de igualdad política. El sistema representativo se articulaba, para ellos, a partir de una ciudadanía en pleno ejercicio de sus derechos políticos. Coartar dichos derechos en virtud de la implementación de un sistema de elección por grados equivaldría en la mutilación de la soberanía popular, dando como resultado el derrumbe del sistema representativo y con él, de toda la doctrina liberal.

Por su parte, aquellos diputados que defendieron el procedimiento indirecto del sufragio no lo hicieron bajo presupuestos teóricos, sino más bien prácticos. Para ellos, las teorías democráticas sustentadas en el principio de la soberanía popular eran inaplicables. Alegaron que el pueblo no contaba con la instrucción suficiente para tomar parte de manera directa en la institución de los poderes públicos. Su idea de representación se construye a partir de un diagnóstico del estado de la sociedad a la cual consideraron incapaz de ejercer su voluntad de manera libre. No todos los ciudadanos deberían de ser electores. “Para apartarse del vulgo se debe abandonar la elección directa”, declararía Olvera.³⁴⁴ La representación para este bloque de diputados habría de estar reservada para las élites ilustradas que guiarían a un pueblo un incapaz de ejercer sus derechos políticos de manera irrestricta. Buscaron, por lo menos de manera temporal, establecer un liberalismo de corte aristocrático. Quizás los términos pudieran ser excluyentes, pero las ideas de representación que prevalecieron en el congreso constituyente –un sistema de elección indirecta en un grado– consideró a los representantes como una especie de tutores de un pueblo incapaz de tomar parte activa en la vida política del país. A pesar de abrazar las doctrinas democráticas sustentadas en el principio de soberanía popular, los diputados que defendieron el método de elección indirecta asumieron una postura pragmática o de *realpolitik* basando su argumento en la premisa de

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 874.

que las masas aún no estaban en condiciones de ejercer sus derechos políticos, por lo menos, de manera directa. El pueblo, por motivo de sus “pocas luces”, debía ser guiado por sus representantes en una especie de tutelaje. Como menciona, Jaqueline Covo, el “no es tiempo” se convirtió en *leit motiv* del grupo de los moderados.³⁴⁵

Si bien el método de elección indirecto se mantuvo, los diputados llegaron a una solución de compromiso al establecer un sistema de un grado el cual sustituyó al sistema de tres grados que había prevalecido desde 1824. En ese sentido, el constituyente de 1856 representó una ruptura en la tradición constitucional liberal.

Asimismo, el debate en torno al carácter amplio o restringido del voto reveló dos posiciones claras: por un lado, quienes buscaron abolir el vínculo entre vecindad y ciudadanía y fomentar una conciencia de ciudadanía nacional y por el otro quienes aseguraban que la vecindad resultaba fundamental para garantizar la representación de los estados en el congreso.

Quienes impugnaron la restricción de vecindad lo hicieron bajo con la idea de combatir el provincialismo que había impedido que se generara una conciencia verdaderamente nacional. Buscaron promover la idea de que el Congreso era el encargado de velar por el interés general de la nación y no de los estados.

Quienes defendieron el requisito de vecindad en el voto pasivo, temieron que con la eliminación del requisito de vecindad y habiendo suprimido el Senado, los estados quedarían sin representación. De esta manera, el requisito de vecindad recuperaría la representación territorial que se había perdido ante la supresión del Senado. La insistencia en la vecindad entendió al ciudadano como aquel responsable de responsabilidad de velar por los intereses de su localidad mediante una representación anclada en el territorio.

Estas dos distintas concepciones del ciudadano –la territorial y la nacional– naturalmente produjeron ideas distintas sobre el federalismo. Quienes abogaron por el requisito de vecindad –representación territorial– se inclinaban hacia un congreso en donde

³⁴⁵ Covo, *las ideas de la Reforma... op. cit.*, p. 132.

las entidades políticas quedaran debidamente representadas. Fundaron sus alegatos en el miedo a la centralización del poder que asociaban con la dictadura. La idea de la representación nacional consideró que el federalismo era la unión y concordia de los intereses del estado bajo la directriz de un gobierno central lo suficientemente fuerte que no se había logrado por el fuerte arraigo regional que había prevalecido en México. Así, con la promulgación de la Constitución de 1857 se da vida a un federalismo unicameral cuyos intereses regionales estarían garantizados mediante el carácter territorial del sufragio pasivo mediante el requisito de vecindad. Las ideas de representación opuestas e incluso antagónicas tuvieron que llegar a compromisos que dieron como resultado un sistema representativo de tipo vernáculo.

5. Recapitulación y conclusiones

La Constitución de Cádiz indicó el momento de transición hacia una nueva era política marcada por la adopción de la soberanía como principio fundacional del poder político y de la república representativa como forma de gobierno. Como hemos visto, a pesar de que las estructuras del Antiguo Régimen demostraron ser resistentes y las prácticas políticas acordes al imaginario de este periodo histórico subsistieron tras la promulgación de la dicha constitución, la introducción del concepto de soberanía popular al lenguaje y cultura política despejó el camino hacia una nueva tradición constitucional: el constitucionalismo moderno o liberal. Corolario del principio de soberanía popular, la democracia participativa –por medio de la elección de representantes– sería una de estas formas innovadoras introducidas por el constitucionalismo liberal moderno.³⁴⁶ Por ello, el estudio de la Constitución de Cádiz resulta necesario para entender el proceso de construcción del constitucionalismo moderno o liberal mexicano como fenómeno político e histórico toda vez que sentó las bases teóricas de nuestros instrumentos constitucionales al incorporar los principios rectores del liberalismo dentro de sus textos. En efecto, desde sus inicios como nación independiente, México adoptará la doctrina de soberanía popular y toda la estructura del gobierno quedaría sustentado en un sistema representativo. A partir de entonces, las elecciones para instituir los poderes públicos se volvieron sucesos regulares. Así pues, la representación electiva pasó a formar parte integral del proceso político en México.³⁴⁷

La adopción del principio de soberanía como piedra angular del edificio del Estado supuso una innovación doctrinaria con la incorporación de lenguajes nuevos que se ajustarán a los tiempos políticos y que modificarán los elementos estructurales de orden constitucional. Así, con el advenimiento del constitucionalismo moderno o liberal, son introducidos al lenguaje político –junto con el de soberanía popular– conceptos tales como igualdad, ciudadanía, o representación electiva que son desconocidos para la realidad política y social en la que se desarrolla el constitucionalismo del Antiguo Régimen.³⁴⁸ A su vez, el imaginario

³⁴⁶ Fioravanti, *Constitucionalismo...*, *op. cit.*, p. 24.

³⁴⁷ Michael P. Costoloe, “Mariano Arista y las elecciones presidenciales en México”, en Will Fowler (coord.), *Gobernantes mexicanos, I: 1821-1910*, FCE, México, 2008, p. 205.

³⁴⁸ Fioravanti, *Constitucionalismo...*, *op. cit.*, p. 20.

del mundo tradicional fue gradualmente socavada por las nuevas ideas, que al expresarse buscaron la eliminación formal de la sociedad corporativa en favor de una sociedad de iguales.³⁴⁹ Así, con el reconocimiento de la soberanía popular como fuente única para legitimar la autoridad triunfan los principales elementos constitutivos de la política moderna: una concepción igualitaria de la ciudadanía y la representación moderna de la nación como el conglomerado de individuos-ciudadanos.³⁵⁰

Estos novedosos conceptos como el de soberanía popular, igualdad ante la ley, ciudadanía y representación moderna o electiva, al formar parte de un sistema léxico y cultural, es decir, pertenecientes a una tradición constitucional específica, no pueden comprenderse el uno sin el otro. Efectivamente, el principio de soberanía, puesta en marcha a través de la representación política por medio de procedimientos electivos, se hacía posible sobre la base de la definición de una ciudadanía como la condición que reconocía a determinados individuos el derecho a representar y ser representados. Por ello, previo al estudio del concepto de representación política en el proceso constitucional de 1856-57, fue preciso analizar, cómo se fue construyendo el concepto de ciudadano dentro de la tradición constitucional liberal de la primera mitad del siglo XIX y como éste ejercía sus derechos políticos por medio de los procedimientos electivos.

Otro eje de análisis fue el diseño institucional del poder legislativo como órgano representante de la soberanía nacional. Hemos visto como, en los debates de la democracia electoral del siglo XIX, esta potestad es ejercida a través de una Asamblea o un Congreso de carácter representativo. En el México independiente el diseño del poder legislativo se transformó varias veces a lo largo del siglo XIX, en razón de distintas concepciones de representación.

³⁴⁹ Sábato, *Republics...*, *op. cit.*, pp. 33 y 34.

³⁵⁰ Guerra, "El soberano...", en Sábato, *Ciudadanía, política...*, *op. cit.*, p. 58.

El diseño del poder legislativo en el marco del constitucionalismo liberal de la primera mitad del siglo XIX

La Constitución Federal de 1824 fue la carta constitucional en donde se comienza a reconocer la representación territorial al paralelo de la representación política entendida como individuos –ciudadanos– representando a la nación. Esta idea de representación por población y territorial implementada por la Carta de 1824 fue confrontada por el llamado Régimen Unitario (1836-1847) que consideraba a la nación como una, es decir, sin considerar la posibilidad de reconocer junto con la representación nacional, la representación territorial. Esta disputa sobre cómo entender la representación política estuvo estrechamente relacionado en la configuración y composición del poder legislativo en los diversos ensayos constitucionales de la primera mitad del siglo XIX. Inclusive, fue determinante para adoptar ya sea el régimen federal o unitario como sistema de gobierno. Las constituciones que adoptaron la idea de un régimen unitario se caracterizaron por la insistencia en la supremacía del gobierno general sobre los gobiernos regionales, mientras que aquellas que optaron por reconocer la autonomía de los estados optaron por un sistema federal. Como hemos visto, la tensión entre las dos esferas de representación –la nacional y la territorial–suscitó un intenso debate en el seno del Congreso Constituyente de 1856-57 y que incluso tras largas confrontaciones y negociaciones, al asunto no quedó del todo resuelto.

El debate en torno al diseño institucional del poder legislativo en el seno del Congreso Constituyente de 1856-57

El diseño del poder legislativo propuesto en el proyecto de constitución presentado ante el pleno del Congreso Constituyente de 1856-57 representó una ruptura respecto a la tradición constitucional seguida en México desde su independencia. Hasta 1847, el congreso se había compuesto de dos cámaras: las de diputados y la de Senadores. En cambio, el Congreso Constituyente de 1857 propuso suprimir la cámara alta y determinó que el poder legislativo se instituyera bajo una sola asamblea general que representara los intereses de la nación. Los partidarios del sistema unicameral centraron sus argumentos en dos puntos centrales: por un lado, propusieron suprimir el Senado arguyendo que, por el método de elección de sus miembros –votados por las legislaturas y no en base a un criterio poblacional–

resultaba ser una institución alejada de los principios democráticos. La genuina representación política era aquella que se derivaba directamente de la voluntad del pueblo, es decir, del voto popular. Al no ser elegido por la voluntad popular de manera directa por medio de un criterio de elección por base poblacional, el Senado perdía su carácter democrático y se volvía un “refugio y el punto de apoyo de todos los intereses que quieren prevalecer con perjuicio del interés general”.³⁵¹ El otro argumento esgrimido por quienes defendieron el sistema unicameral, relacionado con el anterior, fue que el Senado, en su calidad de cámara revisora, históricamente había fungido como un freno a la acción legislativa. Esta parálisis legislativa, argumentaron, se traducía en un freno a la voluntad general. Con la composición de una sola asamblea no sujeta a revisiones, la voluntad popular podría llevar a cabo las tan ansiadas reformas sin contrapesos.

Por su parte, los diputados que se opusieron al diseño unicameral del poder legislativo sostuvieron que, habiendo adoptado el sistema federal, el Senado era imprescindible como órgano de representación de los estados. Suprimir el Senado resultaba inadmisibles ante un sistema de gobierno que partía del reconocimiento de la esfera de soberana de las entidades políticas que constituían la nación. Por ello, calificaron la propuesta como una incoherencia constitucional. Asimismo, consideraron que el Senado era necesario como órgano de control que permitiera madurar las leyes a través de su discusión. Además, consideraron que el Senado debía fungir como un contrapeso institucional y un órgano de moderación entre los poderes.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 se da vida a un federalismo unicameral en donde los intereses de los estados estarían garantizados mediante el carácter territorial del sufragio pasivo mediante el requisito de vecindad y no por su representación en el Senado.

³⁵¹ Carmagnani y Hernández Chávez, “La ciudadanía orgánica...” en Sábato, (coord.) *Ciudadanía política...*, *op. cit.*, p. 322.

Ciudadanía y procedimientos de elección en el marco de la tradición constitucional liberal en la primera mitad del siglo XIX

El proceso de construcción del concepto de ciudadano en México en el marco del constitucionalismo liberal de la primera mitad del siglo XIX, fue el resultado de complejas negociaciones y confrontaciones entre las élites políticas, así como de la articulación y rearticulación de relaciones y sociales nuevas y tradicionales.³⁵² Lo anterior necesariamente implicó que la definición de ciudadanía a nivel constitucional sufriera constantes cambios. Lo que predominó a lo largo de estas décadas fue un sistema de ciudadanía definida por el “modo honesto de vivir” y su vinculación a una categoría colonial que implicaba un arraigo territorial y a un cierto estatus social: el vecino.³⁵³ Con excepción de las leyes fundamentales de 1836 y 1846, las cuales optaron por exigencias más excluyentes al introducir un concepto de ciudadanía –activa y pasiva– por renta anual, el constitucionalismo mexicano de la primera mitad del siglo XIX se caracterizó por una idea de ciudadanía amplia.

En función de cómo fue concebida la ciudadanía, los diversos textos constitucionales adoptaron diferentes sistemas de elección para nombrar a los poderes del Estado. Aun cuando la idea preponderante dentro del pensamiento constitucional mexicano durante la primera mitad del siglo XIX fue la de una ciudadanía amplia, ésta se combinó con procedimientos de elección más bien restrictivos. A lo largo de casi todo este periodo, fue un procedimiento de elección en tres grados el que prevaleció para las elecciones de los poderes nacionales lo que significó que no todos los ciudadanos tendrían igual oportunidad de acceder a ser representantes. Lo anterior nos lleva a concluir que en el concepto de ciudadanía durante la primera mitad del siglo XIX, la posición de los representantes se reservaría a las personas consideradas de alguna forma, superiores. El sistema electivo indirecto conlleva una dimensión aristocrática, por ser un sistema que distinguía entre ciudadanos y electores y, más aún, reforzaba las jerarquías al distinguir entre electores primario y secundarios.³⁵⁴

³⁵² Sábato, “Sobre la ciudadanía política...” en Salmerón y Noriega (eds.), *Pensar la modernidad política...*, *op. cit.*, p. 439.

³⁵³ Arroyo García, *La arquitectura...*, *op. cit.*, p. 474.

³⁵⁴ Carmagnani y Hernández Chávez, “La ciudadanía orgánica...”, en Sábato, (coord.) *Ciudadanía política...*, *op. cit.*, p. 383.

El debate en torno a los alcances teóricos del concepto de ciudadanía y los procedimientos de elección en el seno del Congreso Constituyente de 1856-57

Hemos visto como en el seno del Congreso Constituyente de 1856-57 se discutieron nuevamente los alcances teóricos de la ciudadanía. Fue precisamente el requisito de vecindad como condición de elegibilidad el tema que suscitó la mayor discusión entre los diputados. Recordemos que la propuesta del proyecto de constitución planteaba como requisitos para ser elegido diputado ser ciudadano con 25 años cumplidos y ser residente de su estado. A su vez, restringió a aquellos que pertenecieran al estado eclesiástico. No obstante se suprimieron los requisitos censatarios característicos de las dos constituciones anteriores, se mantuvo la exigencia de vecindad como requisito básico de la ciudadanía pasiva.

El grupo de diputados que defendió el dictamen de proyecto de constitución que estableció el requisito de vecindad lo hizo bajo los argumentos de que, conforme al principio federativo, era necesario garantizar la representación de los estados en el congreso. Ante la supresión del Senado, era imprescindible garantizar la representación territorial además de la nacional. Para este grupo de diputados, un sistema federal sin Senado representaba una incoherencia constitucional. Un sistema federal exigía la representación territorial y la categoría del vecino garantizaba que los intereses locales quedaran de alguna manera representados. El otro argumento que esgrimió el bloque de diputados que defendieron el requisito de vecindad respondía, más que a un asunto de coherencia constitucional, a un asunto práctico o histórico. Como bien han señalado María Luna Argudín e Israel Arroyo³⁵⁵—y claramente se observa en los debates en el Congreso Constituyente— quienes defendieron la representación territorial lo hicieron en miras a establecer un contrapeso al poder del gobierno central. Además de defender el requisito de vecindad a partir de una idea de federalismo que buscaba garantizar la representación territorial de los estados en el seno del Congreso, los diputados también utilizaron la idea de representación territorial como freno a la tiranía del centro. En ese sentido, el garantizar la representación territorial obedeció no

³⁵⁵ Luna Argudín, *El Congreso...*, *op. cit.*; Arroyo García, *La arquitectura...*, *op. cit.*

solamente al reconocimiento de los intereses estatales sino también fungir como un contrapeso ante la amenaza de centralización del poder.

Por su parte, Francisco Zarco, quien encabezó el bloque de diputados que abogó por eliminar el requisito de vecindad, calificó como absurda cualquier restricción a los derechos políticos del ciudadano. Para este grupo, el sistema representativo debía de fundarse bajo la máxima de que “todo ciudadano es elector y elegible”. En ese sentido, restringir la libertad electoral con la exigencia de vecindad era contrario al *dogma* de soberanía popular y, por lo tanto, representaba una afrenta contra los principios democráticos. Además, acusaron a quienes defendieron la representación territorial de tener una idea de federalismo “exagerada” ya que promovía el provincialismo a expensas de la unidad nacional. Señalaron que el Congreso era el encargado de velar por el interés general de la nación y no de los estados. Para estos diputados, los intereses locales habrían de ser velados por las legislaturas locales y no por el congreso general. La representación política debía, en apego a los principios democráticos, sustentarse en una verdadera igualdad política. La exigencia de vecindad para ser diputado atentaba contra este principio fundamental y falseaba el sistema verdaderamente representativo, aquel que consideraba que no habría de haber distinción entre elector y representante. Además de hacer uso de doctrinas democráticas, los diputados también apelaron a razones de carácter práctico. Consideraron que, históricamente, el país había fracasado en gestar una conciencia verdaderamente nacional. Asociaron la idea de congreso con la voluntad o representación nacional. La categoría de vecino no sólo era una exigencia que contravenía el principio de igualdad política, sino que además fomentaba un regionalismo que históricamente había impedido consolidar una verdadera unión nacional. Así, para desarrollar sus ideas sobre la representación política, ambos grupos hicieron uso de argumentos teóricos o doctrinarios, pero siempre condicionados por una problemática coyuntural que buscaron resolver. La idea de representación de cada grupo se gestó a partir de una interpretación histórica específica de la realidad del país. Quienes defendieron la ciudadanía bajo el supuesto del arraigo territorial, lo hicieron ante el temor que representaba el monopolio del poder central que podría devenir en tiranía. Para quienes buscaron eliminar la exigencia de vecindad, la representación territorial amenazaba con desmembrar al país obstaculizando la verdadera unión de la nación y representaba una amenaza de escisión y anarquía.

Respecto al procedimiento de elección de representantes, el Congreso Constituyente de 1856-57 adoptó un sistema indirecto en un solo grado, lo cual supuso una ruptura con la tradición constitucional que había prevalecido desde 1824. Desde entonces, el sistema de elección de representantes que había prevalecido fue el de un sistema doblemente indirecto o en tres grados. El sistema indirecto en un solo grado fue el compromiso al que arribaron los diputados tras un intenso debate entre aquel grupo que pugnó por un sistema de elección directo y por quienes consideraron que el sistema adecuado era el indirecto.

El grupo de diputados que defendió la idea de la elección directa de representantes lo hizo bajo la premisa de que la representación habría que derivarse inmediatamente del pueblo. Para estos diputados el sufragio universal era un corolario lógico del principio de soberanía, mutilarla con una ciudadanía pasiva restrictiva sería limitar la voz de la opinión pública, fundamental y necesaria para la legitimación de los poderes públicos. En la formulación de su concepto de representación política, los representantes, investidos por el pueblo con poderes constitucionales, habrían de actuar como simples delegados de sus comitentes. La intermediación entre ciudadanos y representantes significaba un afronta contra los principios democráticos. Consideraron la soberanía popular como el dogma que habría de sostener todo el sistema democrático y por ello abogaron por un sistema de elección directo. Sin la participación directa del pueblo en los asuntos de Estado, la idea de democracia no era más que una ilusión. El sistema representativo se articulaba, para ellos, a partir de una ciudadanía en pleno ejercicio de sus derechos políticos. Coartar dichos derechos en virtud de la implementación de un sistema de elección por grados equivaldría en la mutilación de la soberanía popular, dando como resultado el derrumbe del sistema representativo y con él, de toda la doctrina liberal.

Por su parte, aquellos diputados que defendieron el procedimiento indirecto como método de elección no lo hicieron bajo presupuestos teóricos, sino más bien prácticos. Para ellos, las teorías democráticas sustentadas en el principio de la soberanía popular a las que apelaron el grupo de diputados a favor del procedimiento directo eran, aunque coherentes con el proyecto liberal, simplemente inaplicables. Alegaron la falta de instrucción de las mayorías para tomar parte de manera directa en la institución de los poderes públicos. Su idea de representación se construye a partir de un diagnóstico del estado de la sociedad a la

cual consideraron a la gran mayoría incapaz de ejercer su voluntad de manera libre. Consideraron que la gran mayoría de la sociedad se encontraba en un estado servil, al estar sometida a la voluntad de terceros y, por lo tanto, eran incapaces de gobernarse a sí mismas. Por ello, a pesar de que un gran número de diputados se pronunciaron a favor de las teorías democráticas fundadas en el principio de igualdad, argumentaron que simplemente no era el momento para ampliar los derechos políticos de la ciudadanía. La representación para este bloque de diputados habría de estar reservada para las élites ilustradas que guiarían a un pueblo un incapaz de ejercer sus derechos políticos de manera irrestricta. Por ello, bajo la premisa de “aun no es tiempo”, fue defendido el método de elección indirecta bajo el argumento de que, hasta en tanto esta situación de servilismo o incapacidad de ejercer su libertad de manera libre o voluntaria fuera revertida en el futuro, la participación de las masas en los asuntos del país debía ser reservada a las élites instruidas. En efecto, para este bloque de diputados, la idea de representación política que defendieron fue una de carácter aristocrático.

La idea de representación política sostenida por cada uno de los grupos se construyó a partir de ideas opuestas. Para quienes impulsaron la idea del sistema electivo directo, la “opinión pública” o voz del pueblo debiera ser la verdadera directriz de los asuntos de estado mientras que para quienes defendieron el tradicional sistema indirecto los asuntos debieran estar reservados a ciertos ciudadanos. Si bien el sistema de elección de representantes por el método indirecto subsistió, la reducción de tres grados a solamente uno representó una expansión en la representatividad en comparación con las constituciones anteriores. La ciudadanía amplia buscó generar, el menos en el discurso, una idea de igualdad política. En cambio, en la práctica, los sistemas o procedimientos electivos de carácter indirecto respondieron a la lógica de que no todos los ciudadanos eran aun capaces de acceder a cargos públicos en calidad de representantes.³⁵⁶ Por lo tanto, el congreso no fue una asamblea que representara a la sociedad en su conjunto. Entendían la representación política como un espacio para las élites que, en virtud de sus “luces”, tenían la obligación de guiar al pueblo.

³⁵⁶ Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía, política y formación de las naciones: Perspectivas históricas*, México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/FCE, 1999, p. 14.

En ese sentido, la conceptualización de la representación política en 1856-57, a pesar de que se funda bajo los postulados liberales, en la práctica mantiene una concepción aristocrática.

La formulación de un lenguaje político nuevo

En México, la adopción de la tesis de la soberanía como fundamento de todo orden político y social y de la república representativa como forma de gobierno supuso una innovación radical en las formas de instituir la política y legitimar la autoridad. Tras la ruptura de los vínculos coloniales con España, el desmantelamiento y la reconstrucción del orden político no fue un evento sencillo sino, más bien, un proceso intrincado y conflictivo. En el marco del constitucionalismo liberal de la primera mitad del siglo XIX, los actores políticos buscaron diferentes formas de canalizar la participación del “pueblo soberano” en la institución de los poderes públicos. Así, se inauguró una larga historia de experimentación política que comprendería décadas. Una parte importante de la historia de la consolidación del Estado mexicano está ligada a los distintos ensayos de las reglas básicas, las principales instituciones y los medios prácticos para hacer efectivo un gobierno representativo.

El concepto de soberanía habría de venir acompañado de un complejo sistema conceptual bajo el cual se sostendría el edificio del Estado liberal. Sin embargo, los significados de este nuevo repertorio de conceptos no fueron unívocos. Más bien, su significado respondió o fue condicionado por los contextos políticos específicos en donde se insertaron y desplegaron, dando forma a lenguajes y prácticas originales. Fuertemente arraigados en los contextos políticos del momento, este nuevo repertorio de conceptos cambiantes dentro del lenguaje político ofreció diferentes interpretaciones –incluso conflictivas– para la formulación y reformulación de normas, instituciones y prácticas que configuraron la vida política en la primera mitad del siglo XIX. Considerando la historicidad de los conceptos –en este caso, el de la representatividad– debemos tomar en cuenta la interacción entre las ideas y los condicionantes políticos y sociales en los que se insertan.³⁵⁷ Aun perteneciendo a una misma tradición constitucional, los conceptos son reformulados constantemente. Aunque se suele pensar en las tradiciones constitucionales como grandes

³⁵⁷ Myers, “Prólogo. El teórico de la libertad...”, en Entin (ed.), *Rousseau en Iberoamérica...*, *op. cit.*, p. 19

monolitos históricos, con sus reglas fijas y sus conceptos claramente definidos, la realidad es que incluso el lenguaje dentro de una misma tradición o paradigma están sujetos a constantes cambios y resignificaciones.

Precisamente, al realizar un breve análisis de la tradición constitucional liberal en México a través del estudio del concepto de representación política en las distintas leyes fundamentales que rigieron en México durante la primera mitad del siglo XIX, hemos buscado demostrar la dinámica cambiante de los conceptos. Como hemos visto, el concepto de representación política, como el resto de su universo conceptual, fue formulado y reformulado tanto en el plano teórico como en el institucional a largo de la primera mitad del siglo XIX. Entender la dinámica cambiante de los conceptos, es decir, de su historicidad, nos permite comprender la historia constitucional no como procesos lineales o simples encaminados a un solo fin. Una correcta aproximación al estudio de las ideas supone reconocer su carácter inestable lo cual nos impide realizar interpretaciones de la historia desde una perspectiva teleológica.

Nuevas prácticas dentro de la cultura política

Con la introducción de conceptos novedosos al lenguaje político de la época se implementaron a su vez prácticas nuevas que transformaron la manera de reproducir la política. Hemos visto cómo el debate en torno a la representación política trascendió el ámbito del Congreso Constituyente y se desplegó a través de otro espacio polémico: la prensa escrita. La prensa escrita fue un medio relevante debido a su papel de personificación de la opinión pública, esa dimensión clave en el desarrollo de la política moderna.³⁵⁸ Hemos visto cómo en los debates en torno al carácter amplio o restringido del voto en el seno del Congreso Constituyente los diputados consideraron que “la voz del pueblo” estaba plasmada en “la opinión pública”. Por ello, el concepto de soberanía asociado al pueblo³⁵⁹ como principio fundamental del Estado, estuvo acompañado no sólo de nuevos lenguajes sino

³⁵⁸ Sabato, *Republics...*, *op. cit.*, p. 147.

³⁵⁹ Artículo 39 de la Constitución Política de 1857. “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo [...].”, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, *op. cit.*, p. 613.

también de prácticas novedosas. La prensa escrita –en su personificación de la opinión pública– así como el sufragio, –como mecanismo canalizador de la voluntad general en la institución de los poderes públicos– fungieron como prácticas básicas de legitimación política en el marco del constitucionalismo liberal de la primera mitad del siglo XIX.

Los diputados vieron en la prensa no sólo un vehículo de comunicación con la ciudadanía, sino también una herramienta para hacerlos partícipes en los asuntos del Estado. Como práctica política, la prensa habría de fungir como un instrumento pedagógico para instruir y forjar la opinión pública de las masas y así hacer de éstas un verdadero actor político. En este sentido, la prensa habría de jugar un importante papel como medio por el cual se instruiría a la población en los asuntos del Estado. La politización de las masas por medio de la prensa resultaba fundamental para forjar una verdadera ciudadanía participativa. Así, la prensa fue pensada como un instrumento necesario no sólo para los gobernantes sino también para cualquier persona, grupo o partido que buscara hacerse un espacio en la vida política del país.

El concepto de representación política en los debates del Congreso Constituyente de 1856-57

Hemos visto cómo las distintas ideas de representación política discutidas tanto en el Congreso Constituyente de 1856-57 como en la prensa fueron el resultado de un intento de adecuar o ajustar los presupuestos teóricos de la democracia participativa con la experiencia histórica del país. Los diputados, antes que imitar modelos “exóticos”, construyeron el concepto de representación política a partir del análisis que hicieron de la sociedad mexicana y de su historia.

Si bien a lo largo de las discusiones las referencias a las constituciones y a los doctrinarios liberales son una constante, los diputados no imitaron ninguno de los modelos existentes. En cambio, las propuestas doctrinarias provenientes de otros contextos fueron reformuladas a partir de la búsqueda de soluciones a los problemas específicos de la realidad mexicana. Por citar un ejemplo, recordemos cómo, al exponer ante el pleno del Congreso

Constituyente el diseño unicameral del poder legislativo, Ponciano Arriaga señaló que la comisión buscó evitar “un deseo irreflexivo de imitación”.³⁶⁰ La intervención de Arriaga es un claro ejemplo de cómo los diputados apelaron a su propia experiencia para configurar las instituciones representativas del país. En ese sentido, el concepto de representación política fue construido a partir de una postura de *realpolitik* más que por una aplicación rigurosa de teorías o modelos constitucionales adoptados en otros contextos. En suma, el concepto de representación política no reviste sólo argumentos abstractos o doctrinales, sino que es, ante todo, una discusión histórica que se proyecta hacia al futuro.

Como señala Elías Palti, los lenguajes, a diferencia de los “sistemas de pensamiento”, no son entidades autocontenidas y lógicamente integradas, sino sólo histórica y precariamente articuladas.³⁶¹ De ahí que, más que una historia de las ideas, la presente tesis busca ser una historia de los lenguajes políticos. Para su desarrollo, se descartó el supuesto elemento de validez del concepto de representación política con el fin de evitar caer en anacronismos. En cambio, se planteó como objetivo último comprender como fue posible la recepción y reformulación del concepto de representación política en un contexto específico: el Congreso Constituyente de 1856-57.

Derivado del estudio del concepto de representación política tanto en la prensa como en los debates en el seno del Congreso Constituyente de 1856-57, podemos afirmar que éste se construyó fundamentalmente como respuesta a la experiencia histórica. Recordemos que el Congreso Constituyente de 1856-57 nace a partir del Plan de Ayutla, cuyo objetivo fue el derrocamiento del gobierno dictatorial de Santa Anna y el restablecimiento del orden constitucional liberal.³⁶² Consecuentemente, a lo largo de los debates del constituyente se logra observar esta persistente preocupación a la tiranía. En ese sentido, el concepto de representación política, al ser un pilar fundamental del orden constitucional liberal, habría de ser formulado no sólo en miras a crear las instituciones representativas que pudieran alcanzar

³⁶⁰ Zarco, *Historia del Congreso...*, *op. cit.*, p. 322.

³⁶¹ Elías J. Palti, *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, p. 55.

³⁶² Art. 5°. A los quince días de haber entrado en sus funciones, el Presidente Interino convocará al Congreso Extraordinario [...] el cual se ocupe exclusivamente en constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular [...], en “Plan de Ayutla” en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, p. 493.

la gobernabilidad en un país no lo había logrado desde su independencia, sino también con el fin de evitar “la calamidad inextinguible de la tiranía [...]”.³⁶³

Convencidos de que un gobierno emanado de la voluntad del pueblo y, por lo tanto, adherido a los principios liberales era fundamental para lograr la gobernabilidad y evitar la tiranía, los diputados reformularon la idea de democracia participativa en varios frentes. Por un lado, el método indirecto en un grado implementado por primera vez en 1857 fue un intento de desdibujar la característica oligárquica de los procedimientos de elección en tres grados recogidos en constituciones anteriores. Si bien la dimensión oligárquica de la representación moderna se mantuvo con la permanencia del método indirecto, hay un claro intento de democratización de los procesos electivos al ampliar la base de la ciudadanía que pudiera acceder a cargos de representación. Este impulso democratizador se observa también en la supresión del Senado. Para los diputados, la Cámara Alta era una institución que históricamente había representado a los sectores privilegiados del país. En cambio, la cámara de diputados, al ser elegida en base al criterio de base poblacional, fue considerada como la legítima o auténtica representación nacional. Para los diputados, la histórica facultad de revisión de leyes representaba una afronta a la voluntad general y un obstáculo para llevar a cabo las reformas que el país requería. Eliminar el elemento aristocrático del poder legislativo con la supresión del Senado, así como reducir los grados de tres a solamente uno en los procedimientos de elección buscaron expandir la representación política y acercar a la ciudadanía a tomar un papel más protagónico en la institución de los poderes públicos. Una ciudadanía activa y politizada resultaba, en opinión de algunos diputados, fundamental para cimentar el Estado bajo el principio de soberanía popular. Para ello, ampliar la representación política resultaba fundamental.

No obstante, es importante insistir que, si bien estos esfuerzos por expandir la representación política permitieron reducir los grados de elección de tres a solamente uno, el método de elección indirecto se mantuvo. Hemos visto como el método de elección indirecta en un grado fue adoptada como una solución de compromiso entre dos posturas encontradas.

³⁶³ Daniel Cosío Villegas, *Primera y segunda llamadas generales de la Historia Moderna de México*. México, Editorial Hermes, México, El Colegio de México, 1980, p. 10.

A la idea de representación directa se opuso la postura de *realpolitik* de aquellos diputados que sustentaron su defensa del método de elección indirecto bajo la premisa de que el pueblo no contaba –aún– con la instrucción suficiente para ejercer sus derechos políticos, por lo menos, de manera directa. Aun cuando expresaron su adhesión al principio de soberanía popular como principio fundamental del constitucionalismo moderno, consideraron que la realidad social hacía imposible la aplicación de las teorías liberales a rajatabla. De tal forma, el sistema de representación adoptado por el Congreso Constituyente de 1856-57, se configuró a partir de una idea de ciudadanía amplia con métodos de elección restrictivos. Los diputados, por lo menos en el discurso, abrazaron el credo del constitucionalismo moderno cimentado en el principio de soberanía popular como piedra angular del edificio liberal. Sin embargo, en la práctica, diseñaron un sistema de representación política que limitaba una verdadera participación de las masas en la configuración de los poderes públicos. Lo anterior, nos remite lo que en su momento Edmundo O’Gorman planteó como la “contradicción interna” en la historia de México al asumir su independencia. Aquel “...dilema que recuerda el de Hamlet: querer ser de un modo y no querer serlo cabalmente”.³⁶⁴

Como hemos señalado, un claro consenso entre los diputados del Congreso Constituyente de 1856-57 fue la adopción del federalismo como sistema de gobierno. Los diputados comprendieron que, en el reconocimiento de la soberanía de los Estados, es decir, de la representación territorial, se encontraba un contrapeso imprescindible ante la constante amenaza del despotismo del gobierno central. Así lo afirmó Ponciano Arriaga en su exposición ante el pleno del proyecto de constitución en donde hizo recordar como el sistema unitario adoptado años atrás “había de dar al país este funesto sistema de gobierno que se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias [...]”.³⁶⁵ Precisó, además, que “Se quejan los pueblos, y con sobrada justicia, de que todas las revueltas emprendidas para entronizar el despotismo se fraguaron en el centro de la República [...]”.³⁶⁶ Además de la adopción del federalismo como sistema de gobierno, la representación territorial fue reconocida por el requisito de vecindad para ser diputado. Ante la supresión del Senado, el

³⁶⁴ Edmundo O’Gorman, *México: el trauma de su historia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p. 101

³⁶⁵ Zarco, *Historia del Congreso...*, *op. cit.*, p. 311.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 312

constituyente consideró que la representación territorial debían quedar garantizada con dicha exigencia para ejercer la ciudadanía pasiva. A partir de la experiencia histórica, los diputados asociaron la tiranía con el centralismo. Por ello, el reconocimiento de la representación territorial habría de ser fundamental como contrapeso al poder central y así poder mantener el equilibrio en el orden constitucional. En suma, los diputados vieron en la democracia participativa un elemento clave para afianzar el equilibrio constitucional.

Para concluir, podemos afirmar que, al abordar el estudio de la historia intelectual, debemos tener presente que las personas o los actores políticos están situados siempre en lugares de tensión, en los que deben legitimar sus posiciones y/o desafiar otras que se presentan como alternativas. Para ello, recuperan o retoman conceptos, teorías o argumentos de otros contextos y los adaptan y utilizan en los suyos, y al hacerlo, los transforman. Es decir, los conceptos adquieren su significación en la medida que son apropiadas en un horizonte histórico-cultural determinado. Por ello, no debemos relegar a segundo plano el papel determinante de las condiciones objetivas en donde dichas ideas son recibidas y resignificadas.

Sin embargo, las distintas interpretaciones y formulaciones que sufrió el concepto de representación política lo largo de la primera mitad del siglo XIX y que fueron recogidas en las distintas leyes fundamentales que rigieron el país durante este periodo no implicó que se haya distorsionado su sentido originario o se haya prestado a infinitas interpretaciones. Finalmente, el concepto de representación política como mecanismo para canalizar la participación del “pueblo soberano” en la institución de los poderes públicos y legitimación de la autoridad habría de mantenerse como principio fundamental en el marco del constitucionalismo liberal.

6. Bibliografía:

Fuentes primarias

“Constitución Política de la Monarquía Española” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-2017*, 25a. ed., México, Porrúa, 2017.

“Acta de la Independencia Mexicana de 1821” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25ª ed., México, Porrúa, 2017.

“Acta Constitutiva de la Federación” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25ª ed., México, Porrúa, 2017.

“La Constitución de 1836”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25ª ed., México, Porrúa, 2017.

“El Congreso General Constituyente” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25ª ed., México, Porrúa, 2017.

“Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25ª ed., México, Porrúa, 2017.

“Bases para la administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-2017*, 25ª ed., México, Porrúa, 2017.

“Acta Constitutiva y de Reformas” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25ª ed., México, Porrúa, 2017.

“Acta de Reformas de 1847” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25ª ed., México, Porrúa, 2017.

“Constitución Política de la Monarquía Española” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-2017*, 25a. ed., México, Porrúa, 2017.

“Constitución de los Estados Unidos Mexicanos” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25ª ed., México, Porrúa, 2017.

de Argüelles, Agustín, *Discurso preliminar a la constitución de 1812*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, consultada el 19 de junio de 2021, <http://www.cepc.gob.es/docs/actividades-bicentenario1812/discuprelicons1812.pdf?sfvrsn=2>

“Carta de Alamán a Santa Anna, 23 de marzo de 1853” en Moisés González Navarro, “La era de Santa Anna” en Miguel León-Portilla (ed.) *Historia documental de México* 2, https://historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/historia_documental/v02/593t2c_04_02_santa_anna.pdf [consultada el 2 de junio de 2022].

Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente [1856-1857]*, México, El Colegio de México-FCE, 1956.

José María Iglesias, “Subsistencia del Senado” *El Siglo XIX*, 4 de julio de 1856, <http://www.hndm.unam.mx/consulta/resultados/visualizar/558a3e077d1ed64f1716327e?resultado=1&tipo=pagina&intPagina=1&palabras=subsistencia-Senado> [consultado el 10 de junio de 2022].

Editorial “Ley electoral” en *Siglo XIX*, 17 de agosto de 1855, núm. 2,425, <http://www.hndm.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558a3e047d1ed64f17161c7e?intPagina=1&tipo=pagina&anio=1855&mes=08&dia=17> [consultado el 8 de junio de 2022].

Editorial, “El futuro congreso”, en *El Siglo XIX*, 22 de noviembre de 1855, no. 2,521 <http://www.hndm.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558a3e057d1ed64f17162117?intPagina=1&tipo=pagina&anio=1855&mes=11&dia=22> [consultado el 8 de junio de 2022].

“Plan de Ayutla reformado en Acapulco, el 11 de marzo de 1854”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25ª ed., México, Porrúa, 2017.

Fuentes secundarias

Andrews, Catherine, *De Cádiz a Querétaro: Historiografía y bibliografía del constitucionalismo mexicano*, México, FCE-CIDE, 2017,

_____, “El legado de las siete leyes: una reevaluación de las aportaciones del constitucionalismo centralista a la historia constitucional mexicana” en *Hist. mex. [sitio web]*, 2019, vol. 68, n.4. <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/3855/381565312019000201539&lng=es&nrm=iso>. ISSN 2448-6531. [consultado el 10 de agosto de 2021].

Argudín, María Luna, *El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*, México, Colegio de México-FCE, 2006.

Arroyo García, Israel, *La arquitectura del Estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*, México, Instituto Mora-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2011.

Barragán Barragán, José, “Breve comentario sobre las leyes constitucionales de 1836”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus constituciones*, 2ª ed., México, FCE, 2003.

Breña, Roberto, “Consideraciones sobre la representación en las Cortes de Cádiz” en *México en Cádiz, 200 años después. Libertades y democracia en el constitucionalismo contemporáneo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5012/10.pdf> [consultado el 14 de junio de 2021].

Carmagnani, Marcello y Hernández Chávez, Alicia, “La ciudadanía orgánica mexicana 1850-1910” en Hilda Sabato, (coord.) *Ciudadanía política y formación de las naciones*, México, Colmex-FCE, 1997.

Carmagnani, Marcello, “Conclusión: el federalismo, historia de una forma de gobierno”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, FCE-Colmex-FHA, 1993.

Collini, Stefan, “The identity of intellectual history”, en Richard Whatmore and Brian Young (ed.), *A companion to intellectual history*, West Sussex, Wiley-Blackwell, 2016.

Cosío Villegas, Daniel, *Primera y segunda llamadas generales de la Historia Moderna de México*. México, Editorial Hermes, México/El Colegio de México, 1980.

Costoloe, Michael P., “Mariano Arista y las elecciones presidenciales en México”, en Will Fowler (coord.), *Gobernantes mexicanos, I: 1821-1910*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

Covo, Jaqueline, *las ideas de la Reforma en México (1855-1861)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

Fioravanti, Maurizio, *Constitucionalismo: experiencias históricas y tendencias actuales*, Trad. de Adela Mora Cañada y Manuel Martínez Neira, Madrid, Trotta, 2014.

Gasso Garrote, Marcos F., “Significado y aportes de la Constitución de Cádiz de 1812 en el constitucionalismo español e iberoamericano”, en *Revista boliviana de derecho*, [sitio web] no. 12, julio, 2011.

Guerra, François-Xavier, “Las metamorfosis de la representación en el siglo XIX”, en Alicia Salmerón y Cecilia Noriega Elío (eds.), *Pensar la modernidad política. Propuestas desde la nueva historia política. Antología*, México, Instituto Mora, 2016.

_____, “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”, en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía, política y formación de las naciones: Perspectivas históricas*, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/FCE, México, 1999.

Hale, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, Siglo XXI, México, 2012.

Lira, Andrés “La consolidación nacional (1853-1887), en Gisela von Wobeser (coord.), *Historia de México*, 2ª ed., FCE, México, 2014.

Lorente Sariñena, Marta, “De súbditos a ciudadanos: notas sobre los orígenes gaditanos de la representación moderna” en *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4037/14.pdf> , [consultado el 10 de junio de 2021].

Manin, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 2017.

Myers, Jorge, “Prólogo. El teórico de la libertad natural del hombre en el laberinto de la revolución americana” en Gabriel Entin (ed.), *Rousseau en Iberoamérica: lecturas e interpretaciones entre Monarquía y Revolución*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sb editorial, 2018.

Noriega Elío, Cecilia, *El Constituyente de 1842*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/constituyente/220.html> [consultado el 30 de agosto de 2021].

O’Gorman, Edmundo, *México: el trauma de su historia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p. 101.

Palti, Elías J., *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

_____, “De ‘ideas’ a la historia de los ‘lenguajes políticos’ - las escuelas recientes de análisis conceptual: el panorama latinoamericano” en *Anales*, N.E., 2004-2005 no. 7/8, 64. <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/3275> [consultado el 17 de noviembre de 2022].

Pani, Erika “Las fuerzas oscuras. El problema del conservadurismo en la historia de México”, en Erika Pani (coord.), *Conservadurismo y derechas en la historia de México*, vol. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

Paoli Bolio, Francisco José, *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*, México, INEHRM/Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4426-constitucionalismo-en-el-siglo-xxi-a-cien-anos-de-la-aprobacion-de-la-constitucion-de-1917-coleccion-inehrm> , [consultado el 4 de septiembre de 2021].

Portillo Valdés, José M., “¿Rousseau travestido? Los liberales tomistas en las Cortes de Cádiz” en Gabriel Entin (editor), *Rousseau en Iberoamérica: lecturas e interpretaciones entre monarquía y revolución*, SB Editorial, Buenos Aires, 2018, p. 43.

_____, *Historia mínima del constitucionalismo en México*, COLMEX, México, 2016.

Quijano Velasco, Francisco, *Las repúblicas de la Monarquía: Pensamiento constitucionalista y republicano en Nueva España, 1550-1610*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 2017, <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/replicas/686.html>, [consultado el 10 de mayo de 2022].

Rojas, Beatriz, "Constitución histórica: 'No la hallaréis escrita como comedia de escenas'", *Historias*, núm. 76, Instituto Nacional de Antropología e Historia, mayo-agosto 2010, <https://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/revistaHistorias/?p=1903>, [consultada el 4 de mayo de 2022].

_____, "Las ciudades novohispanas ante la crisis: entre la antigua y la nueva constitución, 1808-1814». *Historia Mexicana*, vol. 58, n.º 1, julio-septiembre de 2008, <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1706>, [consultado el 19 de octubre de 2021].

Sábato, Hilda, "Introducción", en Hilda Sábato (coord.), *Ciudadanía, política y formación de las naciones: Perspectivas históricas*, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/FCE, México, 1999,

_____, "Sobre la ciudadanía política en América latina en el siglo XIX" en Alicia Salmerón y Cecilia Noriega Elío, *Pensar la modernidad política: Propuestas desde la nueva historia política*. Instituto Mora, México, 2016.

_____, *Republics of the New World: The Revolutionary Political Experiment in Nineteenth-Century Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 2018,.

Sábato, Hilda, (coord.), *Ciudadanía, política y formación de las naciones: Perspectivas históricas*, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/FCE, México, 1999.

Sandoval García, Miguel Ángel, "Tipo y grados de elección a nivel nacional. Nueva España y México, siglo XIX" en Fausta Gantús (coord.), *Historia de las elecciones en el México del siglo XIX: las prácticas*, México, Instituto Mora/TEDF, 2016.

Sayeg Helú, Jorge *El constitucionalismo social mexicano: la integración constitucional de México (1808-1986)*, tomo 1, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.

Serrano Migallón, Fernando, *Historia mínima de las constituciones en México*, México, El Colegio de México, 2013.

Sordo Cedeño, Reynaldo, "El grupo centralista y las Constitución de las Siete Leyes, 1835-1837", en Patricia Galeana (comp.), *México y sus constituciones*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, “La Historia constitucional: algunas reflexiones metodológicas”, en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (ed.), *Historia e historiografía constitucionales*, Madrid, Trotta, 2015, p. 14.

_____, *Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Alicante, 2005, http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/las-cortes-de-cdiz---representacin-nacional-y-centralismo-0/html/0062af0a-82b2-11df-acc7-002185ce6064_7.html, [consultado el 21 de junio de 2021].

Zoraida Vázquez, Josefina, “El federalismo mexicano, 1823-1847”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, FCE-Colmex-FHA, 1993.

_____, “VIII. El establecimiento del México independiente (1821-1848)”, en Gisela Von Wobeser (coord.), *Historia de México*, 2ª ed., FCE, México, 2014.

_____, “La consolidación nacional (1853-1887)” en Gisela Von Wobeser (coord.), *Historia de México*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2014.