

II. ASIMILACIÓN O RECHAZO (Influencia de fondo y de forma del pensamiento de Rabasa en el Constituyente)¹³⁹

1. *Influencias de forma*

Tres son los artículos de la Constitución en los que se puede afirmar que Rabasa influyó para modificar su redacción: el 2o., el 14 y el 22. En este apartado solamente nos referimos al 2o. y al 22, ya que respecto al 14 existe, además, modificación de fondo.

Nuestro autor expresó reiteradamente que la Constitución de 1857 estaba mal escrita. Indicó lo erróneo de asegurar la libertad de los esclavos que “pisaran el territorio nacional”, cuando lo correcto sería referirse a los que “entren al país”.¹⁴⁰ El Proyecto de Carranza contenía, para el artículo 2o., la expresión “que entrasen al territorio nacional”,¹⁴¹ y el artículo fue aprobado en esa forma.

Por lo que toca al artículo 22 de la Constitución de 1857, Rabasa opinó que prohibir “para siempre” las penas de mutilación era absurdo, pues

en una ley humana, y en una Constitución, [que según ella misma puede reformarse, es inadmisible hacerlo]. Es probable, ciertamente que la mutilación, la infamia, no vuelvan nunca a restable-

¹³⁹ Sobre este punto, consideramos importante destacar que aunque Emilio Rabasa se encontraba en el exilio, su fecunda obra, a través de sus escritos y en cátedras, estuvo vigente en todo el proceso del Constituyente de 1916-1917.

¹⁴⁰ Rabasa, *El artículo...*, *cit.*, p. 21.

¹⁴¹ *D.D.C.C.*, *cit.*, I, diciembre 6, 1916, p. 503.

cerse como penas; pero esto será un efecto de la civilización y no un resultado de la prohibición absoluta de la Ley fundamental. El artículo 22 sería correcto y no menos eficaz, si con más templanza hubiera dicho “Quedan prohibidas las penas de mutilación”.¹⁴²

La comisión dictaminadora suprimió la expresión “para siempre”.

2. *Influencias de fondo*

A. *Las garantías individuales (artículo 1o.), y el juicio de amparo (artículo 14)*

La primera cuestión a la que hace referencia Carranza en su exposición de motivos, y la primera que discute el Congreso, es la de las garantías individuales. Carranza considera que éstas han sido conculcadas de manera casi constante por los gobiernos posteriores a la promulgación de la Constitución de 1857, y que las leyes orgánicas del juicio de amparo solamente han embrollado la marcha de la justicia

haciéndose casi imposible la acción de los tribunales, no sólo de los federales, que siempre fueron ahogados por el sinnúmero de expedientes, sino también de los comunes, cuya marcha quedaba obstruida [... el recurso de amparo] pronto se desnaturalizó, hasta quedar, primero, convertido en arma política, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los Estados.¹⁴³

La propuesta de Carranza proponía vincular al individuo con el Estado, pues si esto ocurría expedita y adecuadamente quedaba garantizada la buena marcha de un gobierno, además de posibilitar la soberanía de los estados.

¹⁴² Rabasa, *El artículo..., cit.*, p. 53.

¹⁴³ *D.D.C.C., cit.*, I, diciembre 1o., 1916, pp. 385 y 386.

Para Rabasa, el asunto era una vieja preocupación. “Otro día —pondrá en boca de un personaje de sus novelas— escribí un artículo sobre los sagrados que son los derechos del hombre, y el jefe me elevó otro poquito”.¹⁴⁴ Opinó que los constituyentes de 1857 tuvieron un gran acierto al consagrar el individualismo desconocido en nuestra legislación, aunque critica la forma en que lo hicieron. En

los supuestos derechos primitivos de la ley natural, aquél parece referido a tales derechos, originándose de aquí una preocupación que ha conducido a no pocos errores, pues se ha dado al rubro una importancia que no autoriza el contenido de la Sección [...] Los constituyentes en este artículo pagaron su tributo a uno como vicio nuestro en el arte de legislar, que consiste en dar a las leyes la consistencia de una obra didáctica [...] De este vicio resulta que el artículo primero de muchas de nuestras leyes es ocioso [...] A él obedece la costumbre de poner como primer artículo de las leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales el artículo mismo que de reglamentar se trata [...] ¹⁴⁵ no hay para que poner en una ley la teoría de que nace, que nunca puede ser preceptiva [...].¹⁴⁶

Estas consideraciones fueron valederas para el Proyecto presentado por Carranza. Aunque después nos ocuparemos del preámbulo de la Constitución ya promulgada, porque en torno a él se debatió la cuestión del federalismo, sólo indicaremos aquí que se suprimió toda consideración teórica, y los artículos fueron presentados como preceptos. Aunque Carranza no fundamentó esta modificación a la Constitución de 1857, la comisión dictaminadora, al discutirla, tomó en cuenta las consideraciones de Rabasa. Algunos diputados combatieron el dictamen indicando que al nuevo precepto le faltaba alma, y había quedado privado del calor y la significación del antiguo artículo.

¹⁴⁴ Rabasa, Emilio, *El cuarto poder y Moneda falsa*, ed. y pról. de Antonio Acevedo, México, Porrúa, 1970; *El cuarto...*, cit., p. 23.

¹⁴⁵ Rabasa, *La Constitución...*, cit., p. 75.

¹⁴⁶ Rabasa, *El artículo...*, cit., pp. 69 y 71.

Se ha censurado mucho a las constituciones latinas la tendencia de formar preceptos puramente declarativos y que no encierren un postulado propiamente legislativo de cualquier naturaleza [...] pero tampoco hay que perder de vista el motivo que existe para formar estos preceptos puramente declarativos.¹⁴⁷

José Natividad Macías defendió al artículo tal y como lo había presentado el Primer Jefe, argumentando —en coincidencia con Rabasa— que el artículo 1o. tenía un inconveniente gravísimo, pues al no hacer la Constitución enumeración de los derechos naturales, todo el mundo creyó ver en esto que no había derecho que no estuviera aprobado por la Constitución, pues se puso que, de manera implícita, se aprobaban los derechos secundarios y políticos. De este error, afirmó Macías, surgieron muchas dificultades, a más de apoyar en este artículo tal cantidad de demandas, que fue imposible tramitar.¹⁴⁸

Las objeciones se subsanaron, y el artículo presentado por el Primer Jefe, con la influencia patente de Rabasa, fue aprobado por unanimidad.

En estrecha liga con lo anterior se encuentra el artículo 14, en el que la influencia de Rabasa es muy clara. Carranza, dentro de la parte expositiva de su Proyecto, dedicó, como complemento a los razonamientos acerca de las garantías individuales, especial atención al juicio de amparo.

Criticó la forma como dicho artículo había quedado desnaturalizado y había privado a los estados de su soberanía, pues de hecho sujetaba los actos más insignificantes de la administración local a la Suprema Corte de Justicia, cosa que implicaba al mismo tiempo una sujeción al Poder Ejecutivo, porque los ministros de la Corte estaban a completa disposición de aquél. Censuraba además el hecho de que el juicio, inicialmente concebido sólo para los asuntos penales, en la práctica hubiera llegado a extenderse a juicios civiles, dando por resultado que la autoridad judi-

¹⁴⁷ *D.D.C.C., cit.*, I, diciembre 12, 1916, pp. 594 y 595.

¹⁴⁸ *Ibidem*, I, diciembre 13, 1916, p. 625.

cial de la Federación se convirtiera en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los estados. De esta manera, la Federación se volvía un mito, y al recargarse de tal manera las labores de la autoridad judicial federal se hacía imposible el trámite adecuado de los asuntos.

Carranza, por otra parte, reconocía que el espíritu y la aplicación del artículo 14 habían obedecido a la necesidad de reducir a sus justos límites a la autoridad judicial de los estados, pues los jueces habían llegado a convertirse en verdadero instrumento de los gobernadores.

El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para liberarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expeditado para que sea efectivo.¹⁴⁹

Emilio Rabasa dedicó su libro sobre el artículo 14 a este asunto. En él estructuró un alegato teórico para criticar la incorrección e inoperancia de dicho artículo. Bajo el principio de que la crítica de la ley comienza con el estudio de sus orígenes, y sigue con el análisis de sus preceptos y la historia de su aplicación, practica un minucioso estudio que fundamenta en el hecho de que una buena parte de la inoperancia del precepto consistía en haberse tomado de la Constitución norteamericana, y había sido malentendido por la Asamblea de 1857, pese a que entonces Otero había llegado a darle una forma aplicable y lógica. Indica además —con palabras que hizo suyas Carranza—, que el artículo quedó en nuestra ley desnaturalizado por completo, pues el precepto cuyo objeto era amparar al hombre contra el poder político mediante la intervención de los tribunales se convirtió en

¹⁴⁹ *Ibidem*, I, diciembre 1o., 1916, pp. 387, 389 y 390.

garantía contra los abusos de los malos jueces y las argucias más o menos importantes de la gente de curia.¹⁵⁰

Carranza también hizo suyas las ideas de Rabasa respecto a la violación que implicaba a la soberanía de los estados la aplicación tradicional del artículo 14. El jurista expresó tajantemente:

Es preciso expulsar de la Constitución este Artículo y substituirlo con otro que esté en armonía con lo demás. Entonces el amparo será un juicio, la acción para entablarlo no se someterá a un breve en término judicial, y en los casos en que debe ser prescriptible, lo será, pero derivándose los preceptos que normen su modo de extinguirse, de los principios fundamentales de la prescripción; la ley del Procedimiento en los Juicios de Amparo será otra vez respetuosa, y por ende respetable y los derechos del hombre reconquistarán sus fueros.¹⁵¹

Como se podrá observar, Carranza utilizó los argumentos expuestos por Rabasa, y la comisión dictaminadora los hizo suyos. Ésta apoyó el artículo 14 en los siguientes términos:

A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal, queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a la falta de ésta, se fundará en los principios generales del Derecho.¹⁵²

¹⁵⁰ Rabasa, *El artículo..., cit.*, p. 12.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 102.

¹⁵² *D.D.C.C., cit.*, p. 12.

El sentido de la crítica de Rabasa al artículo 14 se dirigió a la forma y al fondo del precepto. Le pareció inoperante y contradictoria la subsecuente aprobación de un artículo donde quedaba prescrita la pena de muerte de una manera absoluta, y llegó incluso a pensar en la conveniencia de suprimirlo y buscar mecanismos que hicieran del amparo un arma legal efectiva.

En su alegato precisa la existencia, en el artículo, de dos importantes errores de lenguaje: uno “en la palabra sentenciado; otro en la palabra aplicados”.¹⁵³ Afirma también, que se puso erróneamente el término “exacto”, pues como “...taxativo del legislador no da medida ninguna tanto de la impropiedad de su empleo, como por lo vago que cualquier otro adjetivo en su lugar habría resultado”.¹⁵⁴ Aunque en el Proyecto de Carranza no se recogieron estas críticas, la comisión dictaminadora suprimió el último término que, según Rabasa, en buena medida había sido el culpable de la mala inteligencia del artículo, pues indicar que

nadie puede ser juzgado o sentenciado en materia penal, sino por leyes literalmente aplicadas, es hacer imposible todo juicio criminal, es declarar la impunidad de todos los delincuentes, sentar un principio más subversivo del orden social que referido a la materia civil, retroceder [...] a la edad del hombre salvaje.¹⁵⁵

Crítica, además, la confusión surgida de la errónea aplicación de este precepto respecto a si el amparo es un juicio o un recurso.

En torno a este análisis, Rabasa apuntó algunas cuestiones sobre la verdadera autonomía de los estados. Indicó, y en ellos diferirían años más tarde los defensores del artículo, que éste no salvaguardaba por sí solo la justicia en los estados, pues dudar de la aptitud de los jueces locales era dudar de todos, y pensar que existían funcionarios infalibles era una utopía.

¹⁵³ Rabasa, *El artículo...*, cit., p. 36.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 54.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 64.

La justicia, pues, depende en sus resultados de las condiciones de las leyes, y las buenas leyes no exigen sino para los buenos pueblos, los de educación avanzada, de espíritu culto y dignidad entera, para quienes los derechos no son concesiones, sino propiedad natural y perfecta.¹⁵⁶

En conclusión, Rabasa se inclina por la supresión de un precepto que lejos de hacer expedita y efectiva la justicia, la detiene, la desnaturaliza y la corrompe, lo cual no quiere decir que se manifieste en contra del amparo. Por el contrario, en todo momento lo presenta como una necesidad, como una urgencia patente en la medida en que el país —por su atraso social— requiere de instancias superiores a través de las cuales se remedien las violaciones a las garantías individuales, “[...] el sentimiento general ya está cultivado lo bastante para que en el transcurso de pocos años entre en la conciencia pública el principio de que la vida, la libertad y la propiedad, no pueden ser afectadas sino por la sentencia que dicta un juez en virtud de un proceso”.¹⁵⁷

Los razonamientos expuestos por Rabasa en el *Artículo 14...* ejercieron influencia no sólo en la concepción y forma del precepto, sino de otros profundamente relacionados con él. Tal es el caso del artículo 16, a propósito del cual en el Proyecto de Carranza se dice

[...] con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el Artículo 16, nadie podrá ser detenido, sino por orden de la autoridad judicial la que no podrá expedirle sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.¹⁵⁸

Por lo que toca a los demás artículos relativos a los juicios de orden penal, independientemente de los razonamientos que

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 118.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pp. 126 y 127.

¹⁵⁸ *D.D.C.C., cit.*, I, diciembre 1o., 1916, p. 391.

se aducen como complementarios a la impracticabilidad del artículo 14, destaca la alusión a la falta de garantías en los casos de aprehensión. En este punto, la influencia de Rabasa queda probada, además de que había puesto en práctica estas ideas, con anterioridad. En la *Memoria de la Secretaría de Justicia* de los años de 1909-1911 aparece una iniciativa promovida ante la Secretaría de Gobernación por Rabasa, en su carácter de director presidente del Consejo de Dirección de la Penitenciaría de México,¹⁵⁹ a fin de que se modificaran los mecanismos de aprehensión, que no se prolongue la detención inicial más de lo debido, y que en caso de culpabilidad se compute el tiempo previo del arresto hasta la resolución del juicio criminal correspondiente. Además, propuso el establecimiento de colonias penales que sustituyeran paulatinamente a las cárceles.

Los artículos 18, 19 y 20, discutidos en el seno del cuerpo deliberante de 1916-1917, consagraron en lo sustancial estas ideas.

B. *Las cuestiones educativas (artículos 30. y 31)*

Uno de los grandes temas del Constituyente fue, sin duda, el correspondiente al artículo 30. Carranza sostuvo en su Proyecto que la educación debería ser enteramente libre, pero laica y gratuita la primaria elemental y superior.

La comisión dictaminadora rechazó la propuesta del Primer Jefe y sostuvo que era justo

restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad o a estorbar su desarrollo. La enseñanza religiosa, que entraña la explicación de las ideas más abstractas, ideas que no puede asimilar la inteligencia de la niñez, esa enseñanza contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño y tiende a producir cierta deformación

¹⁵⁹ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia*, de 10. de julio de 1909 a 31 de diciembre de 1911, México, Francés Hermanos y Cardona, 1912, la iniciativa es del 10 de julio de 1911, pp. 149-153.

de su espíritu, semejante a la deformación física que podría producir un método gimnástico vicioso; en consecuencia, el Estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares. La tendencia manifiesta del clero a subyugar la enseñanza, no es sino un medio preparatorio para usurpar las funciones del Estado; no puede considerarse esa tendencia como simplemente conservadora, sino como verdaderamente regresiva; y por tanto, pone en peligro la conservación y estorba el desarrollo natural de la sociedad mexicana; y por lo mismo debe reprimirse esa tendencia, quitando a los que la abrigan el medio de realizarla: es preciso prohibir a los ministros de los cultos toda injerencia en la enseñanza.

La Comisión propuso el artículo, en los siguientes términos:

Habrá libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del Gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.¹⁶⁰

Sobre este asunto, Rabasa no había propuesto modificaciones concretas, si bien censuró la omisión de que había sido objeto la cuestión religiosa en 1857 y sostuvo de manera persistente la idea de que el clero había constituido un obstáculo serio a la formación del Estado nacional. Se ocupó particularmente de ellos al analizar la época colonial, en cuyo balance la atadura religiosa —le parece— representó una lacra para el país. La persistencia de los vicios heredados por un pueblo nacido con la influencia

¹⁶⁰ *D.D.C.C., cit.*, I, diciembre 11, 1916, pp. 541 y 542.

nociva del clero habían hecho que el país padeciera un atraso palpable en relación con otras naciones en las que la Iglesia no había tenido este carácter dominador y absurdo. La propiedad amasada por la Iglesia había impedido, por otra parte, el desarrollo del individuo propietario que en otras latitudes había significado el elemento motor del progreso. Sin embargo, junto a esto aprecia un factor positivo, a saber: el sentimiento religioso como favorecedor de la unidad nacional. Cuando Rabasa se refiere a los problemas vividos por México en etapas previas, reiteradamente se ocupa de la heterogeneidad racial, económica, educativa de la población, y le preocupa que no se haya llegado a configurar un instrumento suficientemente aglutinante para la población.

Por el momento dejamos aquí el problema de la instrucción, a reserva de volver a él al hacer referencia a los artículos relativos al voto.

A continuación, abordaremos algunos aspectos de la discusión del artículo 3o., pues si bien ya se indicó que en él no hay una influencia directa de Rabasa, sí permitirá más adelante precisar otros artículos en donde su influencia fue clara.

Prolongados y difíciles fueron los debates en torno a este artículo. El diputado Luis G. Monzón, miembro de la comisión dictaminadora que lo analizó, presentó un voto particular para que el término “laico” se cambiara por “racional”, apoyándose en que éste no engaña como aquél. Mújica, Rojas y casi todos los diputados que intervinieron en la discusión estimaron la reforma como la más importante entre todas las propuestas. Por ello, menudearon las discusiones acaloradas. Luis Manuel Rojas se refirió a un mensaje enviado por Obregón a los diputados de Jalisco, mensaje en donde les recomendaba asumir en este asunto una actitud intransigente. Afirmó Rojas:

Se nos acusa a los renovadores de que estamos vendidos a los reaccionarios, de que estamos vendidos [...] para sugestionar al Primer Jefe y valernos de su autoridad con el fin de imponer un texto del Artículo 3o. al gusto de la clerecía y eso no es cierto [...]

Tal es el prejuicio que explica la actividad del señor Aguirre Berlanga y del general Obregón [...].

En torno a esta discusión, se agudizaron las diferencias que entre los grupos se habían apuntado desde las primeras reuniones del Congreso.

Cravioto asumió la defensa del Proyecto de Carranza, argumentando que la verdadera enseñanza religiosa está en el hogar: en consecuencia, el peligro de las escuelas católicas no es tan grave como se ha querido ver. Fundamentaba su aserto en el hecho de que el artículo presentado por Carranza salvaguardaba las libertades individuales, en tanto que lo propuesto por la comisión dictaminadora atentaba contra ellas.

La intervención de J. Natividad Macías fue recibida con expectación y burla, porque le apodaban “el monseñor”. Éste dijo que la comisión dictaminadora defendía una posición al estilo de la sostenida por todas las dictaduras, y que seguramente entraría en pugna con varias de las proposiciones de Carranza.

Lateralmente, señalaremos que en muchas ocasiones los congresistas manifestaron como argumento y expresaron el temor de la opinión que pudieran formarse los Estados Unidos respecto a las decisiones ahí tomadas. Estaba presente, sin duda, la amenaza de la intervención norteamericana.

Volviendo al artículo 3o., Macías adjetivó a Obregón de jacobino inconsecuente y sostuvo que el dictamen de la comisión amenazaba con privar al pueblo de una instrucción a la que tenía derecho. Por su parte, Félix Palavicini señaló el peligro que representaban para el país los ministros protestantes como profesores laicos disfrazados.

El artículo fue reformado en el sentido de la discusión primaria y presentado nuevamente por la comisión dictaminadora. Entró nuevamente al debate, y se abundó en los argumentos arriba mencionados.

Mújica, miembro de la comisión, expresó que ésta le había dado tal forma porque sintió la necesidad de dotarlo de todo el

radicalismo que necesitaba la Constitución para salvar al país; lejos de atacar la libertad la protegía, pues el artículo presentado por el Primer Jefe entrañaba un gran peligro: se ponía en manos del clero el derecho de los hombres, porque se dejaba a su merced a las masas y porque se le entregaba la conciencia del niño. El artículo, aprobado por 105 votos y con 59 en contra, decía lo siguiente:

La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa ni ministro de ningún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.¹⁶¹

En torno al artículo 31, entre lo propuesto por Carranza y lo dictaminado por la Comisión, sólo se presentaron ligeras discrepancias. La Comisión opinó que

Examinando con la atención debida el Artículo 31 del proyecto de reformas, se ve desde luego que hay en él dos innovaciones principales que le dan más fuerza y consistencia que la que tenía dicho artículo en la Constitución de 1857.

La primera relativa a que los menores de diez años concurren a las escuelas públicas o privadas, durante el tiempo que marque la ley de instrucción pública en cada Estado, a recibir la educación primaria elemental y la militar; y la segunda, referente a la obligación que tienen los mexicanos de asistir, en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residen, a recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos para el ejer-

¹⁶¹ *Ibidem*, I, diciembre 16, 1916, pp. 638-681; I diciembre 14, 1916, pp. 688-723; I, diciembre 16, 1916, pp. 732-774; I, diciembre 25, 1916, p. 925; II, enero 6, 1917, p. 182; *ibidem*, II, 1181.

cicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.

La Comisión cree que son absolutamente necesarias para la conservación, prestigio y engrandecimiento de nuestro país, todas las medidas a que se refiere el precepto indicado y que, al considerárselas como obligaciones de los mexicanos, se ha hecho con el entusiasmo que inspira el cumplimiento de los deberes patrios.¹⁶²

La comisión propuso modificaciones, que fueron aprobadas, y que intentaban hacer recaer esta obligación no en el niño, sino en el padre o tutor, y ampliar la edad de esta obligación hasta los quince años, pues

Pedagógicamente está comprobado que la mayor parte de los niños, al llegar a los diez años, no han recibido aún la instrucción elemental, y parece lógico y prudente, bajo todo punto de vista, que debe tenerse más escrúpulo y más exigencia con un asunto de tan vital importancia como lo es la instrucción pública, especialmente de las clases populares, pues en ella va vinculada el porvenir y engrandecimiento de nuestra patria.¹⁶³

La instrucción pública, como se observa, fue considerada de vital importancia por el Constituyente, y le confirió un sitio preferente a la educación que debían recibir las clases populares.

Aun cuando retomaremos este asunto al tratar lo concerniente al voto y a los mecanismos de elección, conviene recordar aquí las nociones de Rabasa acerca del término “pueblo”, que es fundamental en sus obras, si bien le confiere varias acepciones. Uno es el pueblo consciente, verdadero director y conductor de la marcha social; otro es el pueblo ineducado con potencialidad de incorporarse a la educación, y otro más, al que Rabasa se refiere con cierto desprecio identificándolo como “chusma”; es, según el jurista, el pueblo ineducado e incapaz de llegar a educarse, a pesar de los esfuerzos de los grupos “conscientes”.

¹⁶² *Ibidem*, II, enero 16, 1917, pp. 482 y 483.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 483.

C. *La libertad de expresión (artículos 6o. y 7o.)*

El artículo 6o., relativo a la libertad de pensamiento, no experimentó ninguna reforma sustancial. Fue recogido, en el Proyecto carrancista, de una manera casi literal de la Constitución de 1857. La comisión dictaminadora lo hizo suyo, y en tales términos se aprobó, por acuerdo general, en su fondo y forma.

En cambio, el artículo 7o. del Proyecto del Primer Jefe fue objetado por la comisión respectiva en dos aspectos. El primero, en el sentido de que los delitos cometidos por medio de la imprenta, en lugar de ser juzgados “por los Tribunales competentes de la Federación o por los de los Estados, los del Distrito y Territorios Federales, conforme a su legislación penal”, como proponía Carranza, se resolvieran y fueran “juzgados por un jurado popular”; el segundo, comprendió la adición aceptada, que decía: “Las leyes orgánicas dictarán las disposiciones necesarias para evitar que a pretexto de las denuncias de los delitos de la prensa sean encarcelados los operarios, papeleros y demás empleados [...]”.¹⁶⁴

Colateralmente, se hizo patente la desconfianza al Poder Judicial y a la viabilidad de los jurados populares.

No podemos aseverar que en la parte sustancial de este artículo exista influencia de Rabasa; sin embargo, se aprecia una sugerente posibilidad, por la popularidad que alcanzó su obra literaria y los juicios que sobre ella vertió la prensa. Como se sabe, una parte importante de sus novelas —especialmente una de ellas, *El cuarto poder*— tiene que ver con la prensa.

Algunos publicistas habían creído que debía existir un poder municipal, pero esto resultó una tontería [...] el poder único que puede y debe añadirse a los tres poderes sociales existentes y conocidos, es el de la prensa. Usted, que no ha estudiado derecho

¹⁶⁴ *Ibidem*, I, diciembre 20, 1916, pp. 811-812, 819-855; I, diciembre 21, 1916, p. 841.

público, no sabe nada de esto [...] le parece a usted poco ser periodista, pertenecer al Cuarto Poder del Estado.¹⁶⁵

En otra de sus novelas, Rabasa alude a las restricciones que sufre la prensa, cuando se refiere a “un librejo que rueda por esos mundos con el título de *La bola* y que aún no está prohibido leer”,¹⁶⁶ y comenta también la reacción de la autoridad frente a todo aquello que implicara oposición, aunque fuera mínima:

¿Cómo callar ante la inicua restricción de las libertades públicas? ¿Cómo consentir en que la más cara, la libertad de la prensa fuese vulnerable tan honda e injustamente? [...] ¿Pues qué está pasando en este desdichado país? ¡Qué ha de pasar!, que no se puede escribir una palabra para el público, porque cualquier Cabezudo lo mete a uno entre cuatro paredes [...] Yo no temía la persecución de que la prensa era víctima, con mengua de la civilización y de las leyes, ni me ablandaban con ruegos de cualquier embajador más o menos espadachón. Las libertades públicas lo exigían, la verdad oscurecida lo necesitaba, la honra de la nación lo estaba reclamando.¹⁶⁷

D. *El federalismo (artículos 39 y 40)*

Aunque no aparece la influencia de Rabasa en el artículo 40, conviene comentarlo, porque alude a cuestiones con las que sí tuvo injerencia la tesis del jurista, relativa a la Federación. El Proyecto carrancista fue considerado por la Comisión como sustancialmente igual al de la Constitución de 1857, aunque con algunas correcciones muy acertadas:

Se emplea la palabra lícito, en lugar de las de útil y honesto; y no cabe duda que aquélla es más precisa y exacta que éstas, en

¹⁶⁵ Rabasa, *El cuarto...*, cit., p. 42.

¹⁶⁶ Rabasa, Emilio, *La bola y La gran ciencia*, 2a. ed., ed. y pról. de Antonio Acevedo, México, Porrúa, 1966; *La gran...*, cit., p. 176.

¹⁶⁷ Rabasa, *Moneda...*, cit., pp. 246, 263 y 265.

el caso de que se trata. Se resuelve en favor de los Estados la cuestión que tanto se ha debatido acerca de cuál debe ser la autoridad competente para expedir la ley reglamentaria de las profesiones llamadas liberales. La Comisión introduce una variación de forma en este Artículo, con objeto de evitar que la autoridad administrativa pudiera creerse facultada en algún caso a privar a alguien del producto de su trabajo, cosa que no puede hacer más que la autoridad judicial. Propone asimismo la Comisión, se declare terminantemente que son ilícitos el comercio de bebidas embriagantes y la explotación de casas de juego, para que se combata en la República los vicios de la embriaguez y el juego, cuyos perniciosos efectos trascienden de la sociedad existente a las futuras...¹⁶⁸

La parte final del dictamen fue desechada y se aprobó por unanimidad lo propuesto por el Primer Jefe; pero nos interesa destacar aquí el asunto que, al tratar las relaciones entre los estados y la Federación, desarrollaremos más ampliamente, pues la autonomía auténtica de los estados fue una de las tesis que con mayor detenimiento e interés analizó Rabasa en sus obras, además de defenderla, cuando se presentó la ocasión, en el Senado de la República.

Hemos de observar que cuando la segunda Comisión de Constitución inició sus labores, presentando sus primeros dictámenes, y se ocupó de los artículos 39 y 40, hizo una cita textual de Rabasa. El artículo 39 se aceptó y reprobó tal como aparecía en el Proyecto carrancista. En relación con el artículo 40, la comisión integrada por Paulino Machorro, Heriberto Jara, Agustín Garza e Hilario Medina indicó:

El artículo 40 del proyecto, exactamente igual al de igual número de la Constitución, consagra el principio federalista tan íntimamente ligado con las glorias del partido liberal. La idea federalista era la bandera de los avanzados, como la centralista la de los retrógrados y su establecimiento entre nosotros ha sido el resul-

¹⁶⁸ *D.D.C.C., cit.*, I, diciembre 11, 1916, p. 545.

tado de una evolución política e histórica que se hizo indiscutible después de la Guerra de Reforma.

Sin pretender consignar los argumentos en pro y en contra cambiados entre los partidarios de uno y otro régimen, solamente haremos mención de aquel que, por tener más apariencia de seriedad, es sostenido aún en la fecha por personas de cierta ilustración. Dicen éstas que el federalismo entre nosotros es una institución que por ser imitada del régimen político de los Estados Unidos de Norteamérica, es artificial; que como antecedente histórico, la colonia de Nueva España formaba un régimen central sin entidades políticas independientes, las cuales fueron creadas por la Constitución federal de 1824. A lo anterior contestaremos con un distinguido publicista mexicano, que tal razón “supone que la Federación, como régimen no tiene más que un origen, lo que es evidentemente falso. El sistema federal, lo mismo que el Gobierno hereditario, o el régimen de las democracias, puede tener orígenes históricos muy diversos, y la razón de su adopción es el estado del espíritu público en un país que no se deduce siempre del régimen a que antes haya estado sometido. Si así fuere, habría que confesar que Iturbide tuvo razón para fundar una monarquía en México, puesto que la Nueva España estaba habituada a ese régimen, cuando precisamente tenemos el notable fenómeno que podríamos llamar de sociología experimental, de que todas las colonias hispanoamericanas adoptaron el sistema republicano al independizarse y que todos los ensayos de monarquía en América han concluido con fracaso” [Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, p. 103].¹⁶⁹

En este caso se citó a Rabasa como autoridad en la materia, pues las había estudiado desde una perspectiva histórica:

El Acta y la Constitución de 1824, llegaron al punto más alto a que pudieran aspirar los pueblos como institución política, estableciendo la división y separación de los poderes públicos, la organización del Legislativo y Judicial como entidades fuertes y

¹⁶⁹ *Ibidem*, I, diciembre 26, 1916, pp. 962 y 963.

autéonomas y la independencia de los Estados limitada por el interés superior nacional.¹⁷⁰

A lo largo de su obra, se encuentra una alusión constante al federalismo como el sistema más adecuado para contener los posibles abusos del poder central:

El régimen local tiene que ser un gobierno ejecutivo, sin asomos de predominio congresional; pero por eso mismo es indispensable que haya un legislativo capaz de independencia y de cordura, que limite la acción de aquél sin aspirar a la preponderancia. La Constitución local debe reformarse hasta donde sea preciso para organizar un Ejecutivo fuerte en la acción y limitado en la extensión, seguro contra las intrigas y confabulaciones de la Legislatura, armado para impedir sus asechanzas y sus codicias; pero contenido por jurisdicciones inferiores que tengan su esfera de acción propia y libre. La legislatura debe ser numerosa para ser Congreso y para que su independencia pueda realizarse sin que se convierta en amenaza de desconcierto; sus reuniones han de ser cortas y distanciadas, y destinadas a resolver sobre los asuntos preparados con la experiencia del Ejecutivo; la remuneración de los representantes ha de ser tal, que el cargo antes resulte gravamen asignado al patriotismo que granjería codiciada como prebenda.¹⁷¹

Junto a lo anterior, Rabasa señala que existe una diferencia, en el sentido de que la autonomía de los estados no se puede garantizar, en tanto no tenga, en cuestiones judiciales, una verdadera separación del poder central, con una excepción: en caso de que un gobernador viole la ley, deberá ser juzgado federalmente.

Se objetará que las infracciones de la Constitución de que el Gobernador sea culpable necesitan la intervención federal para no quedar impunes; que no puede confiarse el correctivo de los me-

¹⁷⁰ Rabasa, *La Constitución...*, cit., p. 7.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 232.

dios que provea la Constitución local; y nosotros no negaremos que hay en el precepto que combatimos una lógica de jurisdicción cuyo desprecio puede originar dificultades; pero cuando se ha aceptado el régimen federal, hay que soportar sus deficiencias, que son siempre un mal mucho menor que cualquiera de los muchos que acarrea la destrucción del sistema de gobierno y el desprestigio de las instituciones por inútiles. Es preferible buscar en cada caso el remedio con que el Gobierno central pueda combatir o atenuar los inconvenientes que traiga un Gobernador con su conducta, remedio que nunca falta de un modo absoluto y que aconsejan o indican las circunstancias. Y si alguna vez, por la gravedad del caso y la urgencia de la represión el Gobierno federal llegara a emplear cierta violencia, malo y todo, el hecho encontrará una disculpa y aún quizá un aplauso en la opinión pública, y el daño en las instituciones, por excepcional y pasajero, sería bien insignificante al lado del que se pone como permanente en una entraña del organismo nacional.¹⁷²

Esto nos acerca a lo que se considera un problema capital de la Constitución, del que deriva el resto de la organización política: el principio de la división de poderes consagrado en el artículo 49, que después abordaremos.

E. *El voto y la elección (artículos 34 y 35)*

En torno al voto y a la elección en general, aparecerán preocupaciones de los congresistas, las cuales involucran cuestiones educativas y sociales de gran profundidad.

El criterio de un buen número de diputados constituyentes parecía orientarse hacia la búsqueda de las formas como podría remediarse el analfabetismo y dar así un primer paso para romper la barrera de la ignorancia. Rota dicha barreta, podía aspirarse a formar ciudadanos conscientes capaces de tomar decisiones políticas razonadas. Sin embargo, empieza a esbozarse

¹⁷² *Ibidem*, pp. 238 y 239.

una corriente inclinada a negar el derecho a votar al ciudadano, cuando no existiera un mínimo de cultura que garantizara, aunque fuera parcialmente, la conciencia de éste, pues sería un derecho del que harían pésimo uso, al no tener aquélla.

El asunto empieza a delinarse cuando se discute el artículo 8o., donde se consagra el derecho de petición y se indica que las peticiones debían formularse por escrito, lo cual incapacitaba a la mayoría del pueblo a ejercer ese derecho. Esta objeción fue considerada irrelevante, porque se afirmó que el peticionario podría encontrar quien le escribiera lo que deseaba.¹⁷³

Otro de los grandes debates del Constituyente se sucitó en la discusión de los artículos 34 y 35. Entonces se replanteó una de las cuestiones que en México había recobrado vigencia, especialmente desde 1908, pues la “posibilidad” abierta por el gobierno de Díaz para formar partidos y activar la propaganda electoral elevó al primer plano de la discusión las cualidades y requisitos que debían reunir los votantes. Y en este orden de ideas es interesante destacar las dos posiciones sobresalientes: una consistía en que los ciudadanos no deberían tener restricciones, como la de ser propietarios o alfabetos, para poder participar en el acto electoral; otra, ponderando la importancia de este acto, sugería ciertas restricciones, pero que al fin y al cabo eran limitantes. Es un hecho significativo que, particularmente en el periodo que va de la entrevista Díaz-Creelman hasta la renuncia de Díaz, quienes postulaban un voto irrestricto eran hombres de filiación porfirista, en tanto que los partidarios de la restricción del voto eran hombres identificados como antiporfiristas.

La parte que Carranza dedica a la cuestión del voto es una de las más significativas dentro de su Proyecto:

Al proyectar la reforma de los artículos 35 y 36 de la Constitución de 1857, se presentó la antigua y muy debatida cuestión de si debe concederse el voto activo a todos los ciudadanos sin excepción, o si, por el contrario, hay que otorgarlo solamente a los que

¹⁷³ *D.D.C.C., cit.*, I, diciembre 14, 1916, p. 728.

están en aptitud de darlo de una manera eficaz por su ilustración o bien por su situación económica, que les dé un interés mayor en la gestión de la cosa pública.

Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder, o da por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo.

De esto se desprende que, siendo el sufragio una función esencialmente colectiva, toda vez que es la condición indispensable del ejercicio de la soberanía, debe ser atribuido a todos los miembros del cuerpo social, que comprendan el interés y el valor de esa altísima función.

Esto autorizaría a concluir que el derecho electoral sólo debe otorgarse a aquellos individuos que tengan plena conciencia de la alta finalidad a que aquél tiende; lo que excluiría, por lo tanto, a quienes, por su ignorancia, su descuido o indiferencia sean capaces de desempeñar debidamente esa función, cooperando de una manera espontánea y eficaz al Gobierno del pueblo por el pueblo.

Sin embargo de esto, y no dejando de reconocer que lo que se acaba de exponer es una verdad teórica, hay en el caso de México factores o antecedentes históricos que obligan a aceptar una solución distinta de la que lógicamente se desprende de los principios de la ciencia política.

La revolución que capitanearon los caudillos que enarbolaron la bandera de Ayutla, tuvo por objeto acabar con la dictadura militar y con la presión de las clases en que estaba concentrada la riqueza pública; y como aquella revolución fue hecha por las clases inferiores, por los ignorantes y los oprimidos, la Constitución de 1857, que fue su resultado, no pudo racionalmente dejar de conceder a todos sin distinción, el derecho del sufragio, ya que habría sido una inconsciencia negar al pueblo todas las ventajas de su triunfo. La revolución que me ha cabido en suerte dirigir, ha tenido también por objeto destruir la dictadura militar, desentrañando por completo sus raíces, y dar a la nación todas las condiciones de vida necesarias para su desarrollo; y como han

sido las clases ignorantes las que más han sufrido, porque son ellas sobre las que han pesado con toda su rudeza el despotismo cruel y la explotación insaciable, sería, ya no diré una simple inconsecuencia, sino un engaño imperdonable, quitarles hoy lo que tenían anteriormente conquistado.

El Gobierno de mi cargo considera, por tanto, que sería impolítico e inoportuno en estos momentos, después de una gran revolución popular, restringir el sufragio exigiendo, para otorgarlo, la única condición que racionalmente puede pedirse, la cual es que todos los ciudadanos tengan la instrucción primaria bastante para que conozcan la importancia de la función electoral y puedan desempeñarla en condiciones fructuosas para la sociedad [...].

Por otra parte, el Gobierno emanado de la revolución y esto le consta a la República entera, ha tenido positivo empeño en difundir la instrucción por todos los ámbitos sociales; y yo creo fundamentalmente que el impulso dado, no sólo se continuará, sino que se intensificará cada día, para hacer de los mexicanos un pueblo culto, capaz de comprender sus altos destinos y de prestar al Gobierno de la nación, una cooperación tan sólida y eficaz, que hagan imposible, por un lado, la anarquía, y por otro, la dictadura.¹⁷⁴

El interés del asunto amerita lo extenso de la cita pues, como puede observarse, Carranza admite que teóricamente los partidarios de la restricción del voto tenían razón; pero le parece determinante una razón de tipo político: no podía regatearse la democracia en un documento resultado de una revolución popular. Al lado de estas consideraciones, existe un dato relevante: aun cuando los artículos 34 y 35, salvo algunas modificaciones, eran sustancialmente idénticos a los de la Constitución de 1857, ameritaron una explicación amplia por parte del Primer Jefe y de la propia Comisión. Lo anterior, abona la importancia del tema que se debatía. Además del voto universal, se planteó una petición, por cierto no nueva: la de solicitar el voto femenino. Respecto a estos dos asuntos, la comisión opinó que

¹⁷⁴ *Ibidem*, I, 1o. de enero 1916, pp. 393 y 394.

La defensa del principio de la restricción del sufragio está hecha muy en el informe del ciudadano Primer Jefe. Las cualidades morales de los grupos técnicos [sic] dominantes por su número en el país justifican la teoría del sufragio restrictivo; pero razones de política impiden que la doctrina pueda llevarse a la práctica en la época presente. El sufragio efectivo fue lema de la revolución de 1910, la cual no puede dejar de considerarse como antecedente forzoso del movimiento libertario constitucionalista; y por lo tanto, si la revolución propusiera la restricción del voto, sus enemigos podrían hacerle la imputación de haber faltado a uno de sus principios y sería sumamente peligroso dejar a nuestros enemigos esta arma que dolosamente podrían esgrimir en el actual momento histórico en que aún está agitado el pueblo por las convulsiones de las pasadas luchas y no se puede asegurar que haya recobrado la serenidad necesaria para juzgar desapasionadamente. La pena de suspensión del derecho de voto, que se impone a los ciudadanos que no cumplan con la obligación de ejercerlo, puede servir en el transcurso del tiempo como enseñanza cívica natural y determinar una selección lenta de los individuos capacitados para ejercer el derecho del sufragio.

La doctrina expuesta puede invocarse para resolver negativamente la cuestión del sufragio femenino. El hecho de que algunas mujeres excepcionales tengan las condiciones necesarias para ejercer satisfactoriamente los derechos políticos, no funda la conclusión de que éstos deben concederse a las mujeres como clase. La dificultad de hacer la elección autoriza la negativa.

La diferencia de los sexos determina la diferencia de la aplicación de las actividades; en el estado en que se encuentra nuestra sociedad, la actividad de la mujer no ha salido del círculo del hogar doméstico, ni sus intereses se han desvinculado de los miembros masculinos de la familia; no ha llegado a suceder con el avance de la civilización; las mujeres no sienten, pues, la necesidad de participar en los asuntos públicos, como lo demuestra la falta de todo movimiento colectivo en este sentido.

Por otra parte, los derechos políticos no se fundan en la naturaleza del ser humano, sino en las funciones reguladoras del Estado, en las funciones que debe ejercer para que se mantenga la coexistencia de los derechos naturales de todos; en las condi-

ciones en que se encuentra la sociedad mexicana no se advierte la necesidad de conceder el voto a las mujeres.¹⁷⁵

El dictamen presentado por la comisión, que integraban Mújica, Recio, Colunga, Román y Monzón, estuvo de acuerdo con Carranza acerca de los razonamientos en favor de la universalidad del voto. Sin embargo, cabe destacar que la primera parte del dictamen contiene la tesis contraria a la segunda. Es decir, cuando se argumenta la negativa de concederle el voto a la mujer, se hace indicando que solamente de manera excepcional tiene las condiciones necesarias para “ejercer satisfactoriamente los derechos políticos”, y que en última instancia se les niega, porque difícil, casi imposible, hubiera sido hacer la selección de aquellas que fueron excepcionales. Nótese que esto, aplicado para las mujeres, no se hizo valer para los hombres. Además, se argumenta el nulo interés de las mujeres por las actividades políticas, pues no han intentado agruparse en una organización colectiva. Este último argumento podría emitirse también en contra del sexo masculino, que en algunas regiones no se había manifestado respecto de los asuntos políticos.

Acerca de la participación política de las mujeres, los congresistas no se hacen cargo de la presencia de numerosos contingentes femeninos, especialmente de obreras que participaron en los mítines reeleccionistas y antirreeleccionistas. Los constituyentes no llegaron a esclarecer los motivos de este tratamiento distinto.

Frente a los asuntos precedentes, el Congreso mantuvo acuerdo en lo sustancial, aunque se presentaron argumentos respecto a lo expuesto en torno a las restricciones del voto. Hubo quienes, como Palavicini, condenaron lo que, sin consentir en ella, Carranza había indicado como la única restricción posiblemente razonable:

¹⁷⁵ *Ibidem*, II, enero 23, 1917, pp. 829 y 830.

El alfabeto —dijo Palavacini—, señores diputados, el alfabeto es el enemigo de la civilización. Esta afirmación que parece paradójica es cierta, sin embargo, y está demostrada hace más de 50 años como un principio científico por la pedagogía más sana y contemporánea. Desde hace sesenta años, don Jacobo Varela, el famoso pedagogo uruguayo, se oponía al establecimiento de las escuelas rudimentarias, si éstas no tenían el programa de enseñanza elemental suficiente para procurar el desenvolvimiento integral. Un individuo que sólo sabe leer y escribir es peor, mucho peor, en la sociedad que un analfabeto. El zapatismo, señores diputados, surgió principalmente por el aprendizaje de la lectura y escritura sin otra cosa más. El zapatismo es hijo de la escuela rudimentaria; el fracaso de la escuela clerical simplificada fue principalmente originado por la enseñanza del silabario de San Miguel. El error precisamente del cura en la escuela fue limitar su enseñanza a la lectura y escritura, porque todo aquel alumno preparado en la escuela laica oficial, con los cuatro años de enseñanza elemental, lleva una preparación suficiente para competir con los alumnos de la escuela clerical en todo lo que se refiere a la lucha por la vida; mientras que el cura no se preocupó sino de ganar la conciencia de los alumnos. La enseñanza de la lectura-escritura ha sido un perfecto fracaso. “Nada se gana con conocer signos para expresar ideas, si no se tienen ideas que expresar”.¹⁷⁶

Desde su época de novelista, Rabasa había aludido al sistema electoral. El personaje principal de su obra, *El cuarto poder*, quien aspiraba a ser periodista, dijo: “Escribió otro [artículo] exponiendo los vicios [...] de nuestro sistema electoral”,¹⁷⁷ y emitió juicios acerca del pueblo consciente que no se presentaba a votar: “Acostado en esa cama a las once de un día de elecciones, escribí un artículo que escurría sangre, contra la pereza y la apatía del pueblo que no tiene virilidad”.¹⁷⁸ Había señalado también lo poco adecuados que resultaban los representantes “populares”:

¹⁷⁶ *Ibidem*, II, enero 23, 1917, p. 182.

¹⁷⁷ Rabasa, *El cuarto...*, *cit.*, p. 29.

¹⁷⁸ Rabasa, *Moneda...*, *cit.*, p. 188.

“¡Diputado! —exclamó con ira— ¡Diputado en México don Mateo! ¡Un hombre que apenas sabe firmar! Esto es inaudito, espantoso, y el colmo de lo ridículo y de lo injusto”.¹⁷⁹

La posición de Rabasa frente a la cuestión del voto tiene tres expresiones, o, mejor, tres momentos. El primero, arriba indicado, en un sentido literario y popular; el segundo, fundamentado y enmarcado dentro de la historia del país y expresado particularmente en *La Constitución y la dictadura*, y el tercero, alentado por el mismo interés, pero teniendo a la vista seguramente lo que la Revolución y el Congreso habían modificado en la vida legislativa del país, y que se encuentra desarrollado en *La evolución histórica de México*.

Acorde con las tesis que desarrollaría en *La Constitución y la dictadura*, presentó, junto con Macedo, en 1911, a la Cámara de Senadores, una iniciativa para reformar los artículos correspondientes, en el sentido de que la elección de diputados, senadores, presidente y vicepresidente fuera directa.¹⁸⁰ Y hablamos de esta correspondencia porque los razonamientos presentados en el Senado aparecen posteriormente más completos en el libro. En éste, Rabasa expone una seria crítica al voto indirecto que, creado en 1843, fue conservado por la Constitución de 1857, y habiendo surgido para dar poder a Santa Anna; sin embargo, fue “el escogido para iniciar la época de las libertades públicas”.¹⁸¹

Escribe, además, que

si en México se diera el caso de una elección realizada por el sufragio universal, el primer cuidado del gobierno de ella emanado (si pudiera subsistir) sería impedir que semejante fenómeno pudiera repetirse, pues el sufragio universal es el enemigo necesario de todo gobierno establecido.¹⁸²

¹⁷⁹ Rabasa, *El cuarto...*, cit., p. 55.

¹⁸⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, Vigésimoquinto Congreso Constitucional, del 16 de septiembre al 15 de diciembre de 1911 y del 1o. de abril al 31 de mayo de 1912, México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1912, octubre 9, 1911, pp. 133-138.

¹⁸¹ Rabasa, *La Constitución...*, cit., p. 32.

¹⁸² *Ibidem*, pp. 119 y 120.

Frente a todos estos males, ¿cuál le parece a Rabasa el remedio adecuado para México?

Crear un partido para fines electorales en México, es mero dilettantismo político, lo que importa es hacer posible la elección; suprimir las causas perturbadoras que lo imposibilitan a la acción espontánea de las fuerzas sociales; éstas se encargan de producir los partidos [...] y de armarlos para la eficacia de sus funciones.¹⁸³

El camino, según Rabasa, es primero la restricción del voto y, después, como consecuencia lógica y natural, la formación de partidos, cuya contienda electoral traería, a su entender, sorpresas no siempre agradables:

Entre las sorpresas que a nosotros nos guarda la lucha electoral democrática, es muy probable que esté la aparición de los “despojos”¹⁸⁴ a la americana, porque, más que una invención, son un producto espontáneo del sistema, cuyo crecimiento, antes que las leyes, estorban en los países cultos la moralidad social y la energía siempre en vela de la opinión pública. Pero mientras la elección popular nos trae esas revelaciones, notemos que a realizarla se ha resistido siempre la fuerza preponderante del Ejecutivo, y que entre los elementos de su fuerza es quizá el primero la facultad de remover a muchos militares de asalariados.¹⁸⁵

Rabasa ha tocado así lo que considera el origen, el motivo del atraso del sistema electoral en México. La restricción del voto ha creado una situación distante de la ley; porque el Poder Ejecutivo se ha negado sistemáticamente a actuar en contrario, y ésta es una forma de retener el control político, pues lo convierte en el árbitro supremo y en el que concede y retira canonjías. El problema, entonces, es que existe un poder extralegal que ejerce el

¹⁸³ *Ibidem*, p. 122.

¹⁸⁴ Así llama a los empleos que como, premios de consolación, se dan a los vencidos en las elecciones.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 160.

Ejecutivo para actuar en contra de la necesidad social. “La libertad de elección se asegura cuando se tiene conciencia del objeto del acto y cuando se supone un valor real al voto”.¹⁸⁶

Rabasa incluye en estas consideraciones la de que es un absurdo desear libertad electoral cuando se elige un presidente, y descuidarla en las elecciones locales.¹⁸⁷ Finalmente, en la obra que venimos comentando, junto a toda la crítica, existe una posición optimista, que espera la ampliación del régimen democrático: “El progreso de la instrucción, que en los últimos veinte años ha sido notable, aumentará de día en día el cuerpo elector y ampliará el régimen democrático natural y espontáneamente”.¹⁸⁸

Así pues, el objetivo, la tarea a realizar, es la instrucción. El autor considera absurdo buscar un remedio político a un mal cuyo origen es diverso; no es válido proceder a la inversa, no es positivo atrofiar el desenvolvimiento natural y espontáneo, sacrificándolo a concepciones “populistas” que en nada benefician al pueblo. Piensa, así, que la instrucción deberá dar sus frutos. Pero ¿qué opinó después del movimiento armado y de la reunión del Constituyente que consagraba justamente la tesis contraria, aunque había considerado la importancia de ésta? Supone que la educación “intelectual y moral”¹⁸⁹ es el mejor remedio, y su crítica —seguramente hecha a la vista de las decisiones del Congreso— es más severa, pues “El llamado sufragio universal es lo menos universal que puede darse, excluye a las mujeres que son la mitad de la población, excluye a los menores de edad [...] y a los extranjeros que en gran parte tienen cultura e interés en el gobierno”.¹⁹⁰ Al lado de estas ideas, un problema ha de tocarse, a saber: que la raza indígena ha demostrado su resistencia:

¹⁸⁶ *Ibidem*, pp. 125 y 126.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 136.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 129.

¹⁸⁹ Rabasa, *La evolución...*, *cit.*, p. 27.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 149.

hasta que a través de los siglos se funda toda en la mezcla común. Pero mientras tanto pesa en el movimiento de la nación inquieta, con pesadumbre que estorba y detiene su avance; se presta como elemento sumiso y material abundante para servir a las revueltas; invita al abuso en que la autoridad se pervierte, por la manse- dumbre obediente con que tolera la violación de sus ignorados derechos, y todos los males que de su presencia resultan, y la exhibición de su miseria innegable, se presentan en el exterior como prueba de la incapacidad de la nación para redimirse y llegar a contarse entre las naciones civilizadas.¹⁹¹

El meollo del problema político en México es la diferencia enorme entre ley y realidad; en este sentido, el conflicto más importante es el de la elección que relaciona de fondo toda la estructura política, y que nace de la inconsciencia, cuyo único remedio es el de la instrucción; pero recuérdese que para Rabasa existen diversos grados o niveles de conciencia. Es menester irlos penetrando, y tal parece que entre éstos el mal mayor es la imposibilidad de incorporación del indígena, que amenaza con convertirse en un mal únicamente remediable a largo plazo, pero no por ello debe estar ausente del proyecto de vida del país.

Razonamientos semejantes fueron sostenidos en el seno del Constituyente por Esteban B. Calderón,¹⁹² quien, apoyándose en la autorizada opinión de Roque Estrada y Eduardo Hay, favorecía la restricción del voto, a excepción del que se ejercía en las elecciones municipales. Sin embargo, estas consideraciones no fueron escuchadas, y triunfó la razón política.

Aunque, de algún modo, al tratar la cuestión del federalismo se mencionó el asunto de la división de poderes; ésta merece especial atención, pues en ella radica el problema capital de la Constitución; es decir, la concepción global de los poderes y, en particular, la noción del Ejecutivo que Carranza presentó en su Proyecto, y que el Constituyente hizo suya. El principio de la

¹⁹¹ *Ibidem*, pp. 259 y 260.

¹⁹² *D.D.C.C.*, *cit.*, II, enero 26, 1917, p. 982.

división de poderes se consagró en el artículo 49 de la Constitución. La Comisión y el Proyecto carrancista coincidieron en este artículo; pero aquélla agregó la aclaración de que se podía reunir más de un poder en una persona, en los casos expresados por el artículo 29. Lo interesante para el asunto aquí tratado es que en lo relativo al Poder Judicial se recurrió a la tesis de Rabasa, en el sentido de sostener que éste no es poder.

No obstante la consideración de carecer el Poder Judicial de fuerza interna propia para determinarse y no representar a la opinión, sino estar obligado a obrar, en un caso dado, aún contra la opinión solamente conforme a la ley, la Comisión acepta la teoría de los tres poderes, por ser tradicional en nuestro derecho público y no envolver ninguna dificultad práctica, teniendo, por el contrario, la grandísima ventaja de que, dando al Departamento Judicial el carácter de Poder, se realiza más su dignidad y parece reafirmarse su independencia.

Esta teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional.¹⁹³

En la exposición de motivos de su Proyecto, Carranza señaló:

El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en la de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos [...] se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República, y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas.

¹⁹³ *Ibidem*, II, enero 16, 1917, pp. 474 y 475.

El Poder Legislativo tiene, incuestionablemente, el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del Gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o unos de sus miembros, o a un magistrado de Circuito, o a un juez de Distrito, o a una Comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario, tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores.

Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable, cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario. Creo no sólo conveniente, sino indispensable, deciros, aunque sea someramente, los motivos que he tenido para no aceptar dicho sistema entre las reformas que traigo al conocimiento de vosotros [...]

Cuando las luchas de independencia rompieron las ligaduras que ataban a esos pueblos a la metrópoli, deslumbrados con la grandiosidad de la Revolución Francesa, tomaron para sí todas sus reivindicaciones, sin pensar que no tenían hombres que los guiasen en tan ardua tarea, y que no estaban preparados para ella. Las costumbres de Gobierno no se imponen de la noche a la mañana; para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario también saberlo ser.

Los pueblos de que se trata, han necesitado y necesitan todavía, de Gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con

el más fútil pretexto a desmanes, pero por desgracia, en ese particular se ha caído en la confusión y por Gobierno fuerte se ha tomado al Gobierno despótico. Error funesto que ha fomentado las ambiciones de las clases superiores, para poder apoderarse de la dirección de los negocios públicos.

En México, desde su independencia hasta hoy, de los Gobiernos legales que han existido, unos cuantos se apegaron a este principio, como el de Juárez, y por eso pudieron salir avantes; los otros, como los de Guerrero y Madero, tuvieron que sucumbir, por no haberlo cumplido. Quisieron imponer el orden enseñando la ley y el resultado fue el fracaso.

Si, por una parte, el Gobierno debe ser respetuoso de la ley y de las instituciones, por la otra debe ser inexorable con los trastornadores del orden y con los enemigos de la sociedad; sólo así pueden sostenerse las naciones y encaminarse hacia el progreso [...]

Los constituyentes de 1857 concibieron bien el Poder Ejecutivo, libre de su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley; pero no completaron el pensamiento, porque restaron al Poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales.¹⁹⁴

Carranza se adelantó a una cuestión que parecía estar en la mente de los diputados, a saber: las posibles bondades del sistema parlamentario. Con argumentos que guardan una extraordinaria semejanza con las tesis rabasinas, salió al paso de una proposición tan delicada. El argumento concluyente de estos razonamientos fue que aun en los Estados Unidos, a pesar de su progreso político, no se había establecido dicho sistema, y consideró que la mejor forma de conseguir el desarrollo político era mediante el establecimiento de un Ejecutivo fuerte, y dotado de algo que Rabasa estima fundamental: el prestigio ganado por una elección auténtica.

¹⁹⁴ *Ibidem*, I, diciembre 1o., 1916, pp. 395 y 396.

La comisión presentó un dictamen en el que básicamente se apoyaba la idea de un Poder Ejecutivo fuerte; sin embargo, la asamblea mostró ciertas discrepancias. Algunos diputados, como Pastrana Jaimes, defendieron la validez del parlamentarismo e indicaron que si bien resultaba deseable limitar a Poder Legislativo y fortalecer al Ejecutivo, también lo era imponer límites al propio Ejecutivo, con objeto de conseguir armonía en los poderes. Pastrana leyó textualmente un párrafo de Rabasa, para sostener que aun los escritores partidarios del sistema presidencialista señalan que los pueblos latinos aspiramos al sistema parlamentario.¹⁹⁵ Invocó estos argumentos, con objeto de apoyar que los secretarios de Estado fueran nombrados con la anuencia de la Cámara. Finalmente, triunfó la tesis rabasina del Poder Ejecutivo fuerte, que nuestro autor había enunciado y desarrollado ampliamente:

El Gobierno es una entidad creada por la sociedad para encomendarle las funciones de su actividad colectiva, con el fin superior de mantener su organismo. Para la vida permanente del organismo, la primera condición es el orden, cuya estabilidad es el objeto principal del Gobierno, y como la suma de autoridad depositada en éste ha sido siempre una amenaza de presión sobre la misma sociedad que lo erige, los pueblos han buscado los medios que mejor garanticen el funcionamiento uniforme y moderado de aquella entidad, de modo que sea fuerte para llenar sus fines, pero impotente para ir contra ellos. Este ha sido el problema de las Constituciones, que cada pueblo ha tratado de resolver según las necesidades que revela su experiencia y quizá ninguno ha resuelto hasta hoy de manera satisfactoria.¹⁹⁶

Rabasa propuso un equilibrio peculiar, en el cual las capacidades de un poder han de ser limitadas por los otros, con objeto de evitar la preponderancia de uno de ellos. En el caso del Ejecutivo, es una necesidad dotarlo de fuerza, de capacidad de

¹⁹⁵ *Ibidem*, II, enero 18, 1917, pp. 604 y 605.

¹⁹⁶ Rabasa, *La Constitución...*, *cit.*, pp. 186 y 187.

acción, pero impedir, al mismo tiempo, que esta fuerza lo lleve a violar los preceptos constitucionales. Esto se conseguirá cuando los poderes —Ejecutivo y Legislativo, pues hará una consideración particular del Judicial— se requieran mutuamente con el propósito de funcionar “para su propia subsistencia y para la eficacia de la acción”.¹⁹⁷ Rabasa recalcó lo absurdo de señalar que la soberanía se delega en tres poderes, pues ésta se ejerce a través de ellos y no puede ser dividida.

Los juicios de Rabasa en torno a todo lo anterior reflejan una preocupación que sustentaba en consideraciones históricas, enunciando la disyuntiva: el país se había debatido entre la preponderancia absoluta de un poder dictatorial o la preeminencia absoluta del Poder Legislativo. Este sistema había nacido de la desconfianza en los hombres que ejercían el Poder Ejecutivo, y que por su actuación erosionaron el prestigio indispensable para poder dirigir una nación. “En una nación latina —dice el maestro—, el terreno ganado por el Congreso no se recupera por el Ejecutivo, sino por una revolución o una dictadura”.¹⁹⁸ Esta afirmación permite abordar la segunda parte del problema que nos ocupa, a saber: el de la determinación de las facultades del Poder Legislativo.

En su Proyecto, Carranza aspira a que el Poder Legislativo sea efectivamente independiente

De la organización del poder electoral, de que se ocupará de manera preferente el próximo Congreso Constitucional, dependerá en gran parte que el Poder Legislativo no sea un mero instrumento del Poder Ejecutivo, pues electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del Poder central, se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos, y no camarillas opresoras y perturbadoras que sólo van arrastradas por el afán de lucro y medro personal, porque no hay que perder de vista, ni por un momento, que las mejores instituciones fracaa-

¹⁹⁷ Rabasa, *El juicio...*, cit., p. 287.

¹⁹⁸ Rabasa, *La Constitución...*, cit., p. 156.

san y son letra muerta cuando no se practican y que sólo sirven, como he dicho antes y lo repito, para cubrir con el manto de la legalidad, la imposición de mandatarios contra la voluntad de la nación.¹⁹⁹

Las facultades que hacen del Legislativo un poder supeditado al Ejecutivo merecieron por parte de Rabasa una crítica seria, no solamente a través de *La Constitución y la dictadura*, sino de sus participaciones en la Cámara de Senadores, especialmente durante octubre de 1912, cuando defendió la tesis de que no convenía ni era adecuado en México utilizar el recurso de llamar a los secretarios de Estado a la Cámara.²⁰⁰ Nuestro autor también trató el asunto del veto. Para corregir la mala aplicación de este precepto, indicó la necesidad de que cuando el Ejecutivo devolviera un decreto sin haberlo aprobado, la nueva discusión de éste requeriría, para ser confirmado y en consecuencia pasar a la Cámara revisora, las mismas dos terceras partes, para entonces poder convertirse en ley y pasar al Ejecutivo. Esta forma fue recogida en el Constituyente de 1917.

Finalmente, en torno a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia y a la elección de los magistrados, puntualizaremos dos cuestiones que, en lo general, suscitaban controversias dentro del Congreso. La primera, fue una consideración del maestro acerca de que el llamado Poder Judicial no era tal, sino un departamento. Hacia los últimos días del Congreso, fue éste el motivo para atacar a Rabasa, tachándolo de reaccionario y traidor, aunque más bien parecería que la acusación tenía como objeto afectar a los hombres que habían sostenido explícitamente no pocas de sus tesis. El diputado Truchuelo expresó lo siguiente:

No me explico, repito, cómo la Comisión nos quiere hacer retroceder siglos y siglos para venir a sostener como principio de ese

¹⁹⁹ *D.D.C.C., cit.*, I, diciembre 1o., 1916, p. 394.

²⁰⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, Periodo Extraordinario, XXVI Legislatura, de 19 de diciembre de 1912 a 31 de marzo de 1913.

dictamen teorías que han sido ya cubiertas con el polvo del olvido y del desprecio jurídico. Si examinamos cuáles pueden haber sido esos motivos, no encuentro otros, señores, sino la lectura de un libro reaccionario en muchos puntos: *La Constitución y la dictadura* de Emilio Rabasa. No necesito discutir aquí la personalidad de un hombre que con todo gusto voló hacia la Casa Blanca a representar al usurpador Huerta. (Voces: ¡Muy bien dicho está eso!) Simple y sencillamente, señores, el anhelo, el entusiasmo con que ese hombre fue a cumplir los deseos de un usurpador, nos dicen que sus obras tienen que responder a sus aspiraciones, a sus principios, en fin, a todas aquellas tendencias que nos ha revelado por sus funciones políticas. Ahora bien, Emilio Rabasa es el que viene sentando la absurda idea de que el Poder Judicial no es poder.²⁰¹

Y Martínez Escobar opinó:

Se afirmó aquí en esta tribuna alguna vez por un selecto abogado, por un hombre que demostró alta intelectualidad, que el Poder Judicial no es poder; pero seguramente este letrado se entusiasmó al hacer tan errónea afirmación con la lectura de esas páginas de que nos hablaba el Lic. Truchuelo; seguramente se obsesionó con la lectura de esas páginas que se encuentran en *La Constitución y la dictadura*, que estoy seguro todos los abogados de esta Cámara conocen, libro escrito por Rabasa, hombre indiscutiblemente inteligente y de vastísima cultura; pero, señores diputados, todos vosotros sabéis perfectamente bien qué es políticamente su autor: un hombre de la dictadura, y un libro es algo así como el hijo del cerebro que lo crea, como un pedazo del espíritu de aquel hombre, como un destello de su manera de sentir, como un haz de rayos de la manera de pensar. *La Constitución y la dictadura*, de Emilio Rabasa, es Emilio Rabasa mismo. Si vosotros votáis por el dictamen de la Comisión, debéis saber de una vez por todas que estáis votando por su autor, el Lic. Emilio Rabasa, aquel que fue representante de Victoriano Huerta en Washington, o en no sé qué parte de Estados Unidos cuando la carnavalesca burla con Norteamérica... (Voces: ¡En Niágara!) si vosotros votáis por el dic-

²⁰¹ *D.D.C.C., cit.*, II, enero 20, 1917, pp. 701-707.

tamen de la Comisión, no obstante que la Comisión está integrada por hombres cuya gran intelectualidad yo reconozco, pero que en este momento están obsesionados por la lectura de ese libro, esto es, por ese hombre que aunque quiera hacer limpias, puras y patrióticas sus ideas, es ésta una tarea más que imposible, puesto que ese hombre sólo obedeció servilmente a las dictaduras autócratas.²⁰²

Machorro, miembro de la comisión, respondió que “Rabasa no ha tenido que ver en la Comisión. Quizá haya influido [...] hace muchos años leí esa obra y no la he recordado en estos días”.²⁰³ Medina también respondió ante los ataques de la misma comisión:

Yo no sé, señores diputados, si el proyecto de reformas del ciudadano Primer Jefe se ha inspirado en don Emilio Rabasa, porque este proyecto, y dígolo con toda humildad, no es de la Comisión; la Comisión no ha hecho más que aceptarlo. Pero don Emilio Rabasa, la sombra de don Emilio Rabasa, ha desfilado por este Parlamento como una sombra trágica, como una sombra que trae mucho del pasado y que vendría a mancillar la obra sana que nosotros queremos hacer en estos momentos. El señor Truchuelo me recuerda aquellas palabras profundas de verdad y llenas de conocimiento, de no recuerdo quién, que decía a los hombres: “Desconfiad de aquellos que leen un solo libro”. Porque el señor Truchuelo parece que no encontró en toda su biblioteca más que a don Emilio Rabasa.

Señores diputados: Las ideas científicas no tienen patria, no tienen personalidad.²⁰⁴

Las ideas desarrolladas por Rabasa en este sentido no fueron recogidas por el Constituyente, tal vez por haber estado identificadas de manera más o menos precisa con el grupo de los

²⁰² *Ibidem*, pp. 714-719.

²⁰³ *Ibidem*, p. 727.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 733.

científicos, quienes, al decir de Sánchez Azcona, propusieron la inamovilidad de los magistrados en su plataforma de 1892.²⁰⁵

F. *La propiedad (artículo 27)*

En torno a este asunto decisivo, el criterio del Proyecto carrancista, la posición de la Comisión y la de Rabasa, tienen entre sí serias discrepancias.

Al final nos ocuparemos de las ideas de Rabasa, porque sus razonamientos más significativos en esta materia son los que aparecen en *La evolución histórica de México* que, como ya se indicó, fue publicada en 1920, y que parecieran obedecer al deseo de refutar el artículo promulgado.

El Proyecto carrancista ofrecía los siguientes argumentos:

...El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del Gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.

La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata.

El artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de las Leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces, establece también la incapacidad en las sociedades anónimas civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces, exceptuando

²⁰⁵ Sánchez Azcona, Juan, “La verdad sobre los llamados Científicos”, *México Nuevo*, noviembre 12, 1909, p. 1.

de esta incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada, únicamente por lo que hace a los bienes raíces estrictamente indispensables y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos bienes raíces capitales impuestos e intereses, los que no serán mayores, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

En otra parte se nos consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto a las sociedades, las que, por otra parte, constituyen, como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República.

Finalmente, el artículo en cuestión establece la prohibición expresa de que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario, se abriría nuevamente la puerta al abuso.²⁰⁶

Tres son las cuestiones fundamentales que se desprenden de los razonamientos precedentes. La primera, planteada en perfecta concordancia con los principios expuestos en torno a las garantías individuales, se refiere a la consolidación de la pequeña propiedad y del reparto agrario de acuerdo con las consideraciones del propio gobierno; la segunda, precisa que la declaración de la utilidad pública sea determinada por la autoridad administrativa correspondiente, y la tercera, relativa a que los extranjeros adquirentes de propiedades, por ese solo hecho renuncien expresamente a su nacionalidad con respecto a los bienes adquiridos.

La primera de estas consideraciones abre la puerta para que el gobierno efectúe con manos libres el reparto agrario; la segunda, intenta prevenir los abusos fijando esta capacidad en la auto-

²⁰⁶ *D.D.C.C., cit.*, I, diciembre 1o., 1916, p. 392.

ridad correspondiente, y con la tercera se intenta volver posible el anhelo expresado por muchos positivistas mexicanos, entre ellos Justo Sierra, de que la inmigración ayudaría a resolver el problema del campo mexicano, en vista de la capacidad laboral del campesino europeo, y su mejor preparación técnica. El Proyecto del Primer Jefe no abandona esta idea; por lo contrario, intenta reglamentarla, de tal manera que el beneficio para México sea mayor. Desea posibilitar las inmigraciones, pero consolidarlas, darles fijeza, obligar al arraigo de los extranjeros.

El Proyecto carrancista aludía al asunto, en los siguientes términos:

Artículo 27. La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones, Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan, o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que trata.

También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor, en ningún caso, del que se fije como legal y por término que no exceda de diez años.

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Las sociedades civiles o comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que las explotaciones mineras, de petróleo o de cualquiera otra clase de substancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoconductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes.²⁰⁷

Cabe señalar que el abordaje de estos temas no es una novedad dentro del Poder Legislativo; fueron objeto de interés para los diputados, pertenecientes a las legislaturas que actuaron durante el gobierno interino de Francisco León de la Barra y de Francisco I. Madero.

Conviene indicar que los diputados revisores del dictamen: Mújica, Román, Monzón, Recio y Colunga, según ellos mismos lo indican, se auxiliaron del trabajo que presentó a la Cámara el diputado Pastor Rouaix.²⁰⁸

Las diferencias y coincidencias que a nuestro parecer destacan, son las siguientes: en primer lugar, Carranza y la comi-

²⁰⁷ *Ibidem*, I, diciembre 6, 1916, pp. 508 y 509.

²⁰⁸ *Ibidem*, II, enero 29, 1917, p. 1070.

sión coinciden en que consideran la propiedad como derecho natural. Sin embargo, en la comisión se hacen presentes algunas aclaraciones, pues en primer término sostiene que la abolición de la “propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social [...] que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo”;²⁰⁹ en segundo lugar, señala que el derecho de propiedad “no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podía cumplir sin el derecho correlativo”.²¹⁰ Lo anterior encierra algunas consideraciones teóricas de trascendencia, pues se intenta otorgar un nuevo sentido a la propiedad de la tierra, sin llegar a su abolición, porque incluso los grupos más radicales del Congreso veían esto último como una utopía; pero además, y para nuestros fines, lo que sobresale es la idea de la historicidad de las leyes, incluso fundamentales, como es el caso de una Constitución.

Sin embargo, frente a esta temporalidad de la ley se encuentran como imperativo y como necesidad la variabilidad de la problemática social que debe regir; por ello, la Comisión señala que las leyes pueden ser distintas, pero no así el objetivo que las aliena, o sea, el deber que tiene el Estado de garantizar la misma libertad de todos sus miembros. Pareciera ser que mejorando en un futuro el Estado cambiaría los mecanismos, pero se mantendrá invariable el fin. Por ello, la Comisión agregó al artículo un párrafo donde explica que “el dominio del territorio mexicano pertenece originariamente a la nación [y que] la propiedad privada es el derecho que ha cedido la nación a los particulares [...] en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni las aguas como vías generales de comunicación”.²¹¹

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 1071.

²¹⁰ *Idem*.

²¹¹ *Idem*.

Con lo anterior, podemos considerar que desde la perspectiva de la comisión no es el individuo el propietario de origen, sino la nación. Ella cede y, en consecuencia, señala los límites y modalidades de la propiedad que se crea. Esto dejaba atrás los viejos problemas de la explotación de los recursos de la nación por parte de los particulares.

La comisión y Carranza marcharon juntos en la cuestión de la indemnización correspondiente a la declaración de propiedad privada como de utilidad pública. La comisión consideró ocioso el segundo párrafo del Proyecto de Carranza, pues resultaba absurdo negar la posibilidad de adquisición de propiedad a las corporaciones religiosas, “supuesto que su existencia se funda en una ficción legal”,²¹² y determinó la capacidad de adquirir “bienes raíces, de las instituciones de beneficencia, las sociedades comerciales y las corporaciones que forman centros poblados”.²¹³

Carranza no señaló en su Proyecto la cuestión del latifundio. La comisión, exponiendo un amplio razonamiento al respecto, indicó que corregir “este estado de cosas [...] es resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros”.²¹⁴ Expresó su deseo de que el decreto del 6 de enero de 1915 fuera elevado a la categoría de ley, e incluyó en su explicación el mecanismo de la indemnización de los latifundistas, no por medio del Estado, sino por medio de los propios adquirentes, haciendo una salvedad interesante al respecto, pues consideró pueril

[...] buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos; lo único que puede y debe hacerse es facilitar las condiciones para que puedan llegar a ser propietarios todos los que tengan voluntad y aptitud de hacerlo. La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tie-

²¹² *Idem.*

²¹³ *Idem.*

²¹⁴ *Ibidem*, pp. 1071 y 1072.

ne que variar en cada localidad y por ello [...] debe dejarse a las autoridades locales, una vez fijadas las bases generales.²¹⁵

En el fondo de estas ideas se observan dos cuestiones. Una, que el acabamiento de los latifundios, es decir, el aumento de propietarios, no era considerado por el Constituyente como una solución general para el país. En otras palabras, si bien es cierto que en gran medida la producción y riqueza de éste procedía de la tierra, era absurdo considerar que todos los mexicanos tuvieran la capacidad de ser terratenientes. En este sentido, se pretende un equilibrio entre la necesidad del país y la capacidad de sus miembros, con la búsqueda de una situación razonable; por otra parte, las consideraciones precedentes de la comisión no hacen sino arrancarle al poder central la capacidad total de la distribución de las tierras. Piensan en la existencia de normas válidas para todos los estados, pero conservando y respetando las particularidades de cada uno de ellos. Esto podría entenderse como una pérdida de fuerza del Poder Ejecutivo o, lo que es lo mismo, una reafirmación de la autonomía de los estados. A nadie se le ocultaba que uno de los medios más eficaces de control para el Estado había sido la concesión de tierras o la tolerancia de propietarios; por otra parte, esta situación, aunada al control político que se ejerció a través de las designaciones de que fueron objeto los gobernadores desde el centro, implicó un problema mayor, pues se estaba abriendo el camino para la autonomía de los estados, al dejar en sus manos el principio sobre el que se pretendía organizar el país.

Creemos ver en esto, si no una influencia, por lo menos una relación significativa con las ideas de Rabasa respecto al problema de la tierra. En 1920 nuestro autor escribía que para darse la existencia de tal problema eran necesarias la presencia de dos condiciones que forman su esencia: que haya una población que esté pidiendo tierras para cultivarlas, y que encuentre grandes obstáculos para adquirirlas. En México, apoyándose

²¹⁵ Rabasa, *La evolución...*, cit., p. 226.

Rabasa en censos y padrones, dice: no se da ni lo uno ni lo otro, pues señala que

En el exterior se cree que hay en México un clamor popular en demanda de tierras, y lo habría, en efecto, si de cada 338 habitantes sólo uno fuera propietario; si de éstos, siquiera una mitad estuvieran dispuestos a labrar la tierra, y si fuera muy alto el valor de las que se ofrecen en venta. Como no existe ninguna de estas condiciones, el clamor no se ha levantado nunca como efecto de una necesidad general [...] Los pueblos no están faltos de tierras; lo que los agita es el deseo de agregar a sus propiedades las haciendas vecinas [...] pero este instinto malévolo no es del indio, sino de la comunidad, que se siente fuerte, temible, tolerada y que cuenta su propiedad por títulos indefinidos...²¹⁶

Piensa, pues, que en México el problema de la tierra, como tal, no existe: se ha planteado artificialmente, y ese planteamiento no sólo acarrea perjuicios al país, sino que acelera sus males. Los mecanismos ideados por la comisión y por Rabasa para conseguir el aumento de los propietarios tuvieron una perspectiva semejante respecto al fundamento de las posibilidades de la agricultura en México. Arriba indicamos que la comisión habló de la importancia de que el Estado estableciera las condiciones adecuadas para que, entrando en juego la vocación y la capacidad, por medio de la compra paulatina de los latifundios fraccionados, se consiguiera garantizar la existencia de un mayor número de pequeños propietarios. En relación con este tema, Rabasa indica:

...el que adquiera tierras por compra lo hace impulsado por una vocación que garantiza su trabajo; la clase agricultura se forma de ese modo por selección natural y espontánea; en tanto que la tierra que se ofrece gratuitamente va a todos, y todos la aceptan porque es un valor del que alguna ventaja puede sacarse. Este será siempre el defecto de la donación en favor de las cabezas de

²¹⁶ *Ibidem*, p. 246.

familias pobres. Este es el motivo capital del fracaso de los reparatos generales y gratuitos [...] México no debe hacer agricultores por un método artificial, si bien debe facilitar la adquisición de tierras a los que quieran serlo, y buscar estímulos para que muchos quieran [...] El labrador no es un producto de manufactura, sino de germinación y de crecimiento...²¹⁷

Las anteriores afirmaciones de Rabasa nos han dado claridad respecto a los planteamientos que se debatieron en el Congreso, y es que son tres las nociones y las vías que se indican como caminos para conseguir la consolidación de la pequeña propiedad. En su Proyecto, el Primer Jefe señala que los latifundios deben disolverse mediante el fraccionamiento y pago de indemnizaciones; la comisión plantea y maneja dos conceptos, por una parte el de la restitución de tierras, que llegó a reglamentar, y el de la dotación de éstas. En coincidencia con lo señalado por Rabasa al respecto, es interesante destacar lo deseable que estimaban que el propietario en potencia pagara, en lugar de recibir gratuitamente la propiedad de referencia. Este razonamiento no quedó incluido en dicho artículo, pues aunque la comisión estableció este argumento como descargo del posible compromiso que contraería el gobierno al tener que solventar la gran cantidad de indemnizaciones, que por conducto de disolución de latifundios habría de erogar, tales cuestiones fueron presentadas, para ser tratadas en el siguiente periodo de sesiones del Congreso.

Quedan sin plantear, pues, muchas cuestiones de interés respecto al artículo 27; mas para el tema particular de nuestro análisis hemos considerado que las cuestiones revisadas, con sus variadas implicaciones, son aquellas que alcanzan a tener una relación significativa con la tesis del jurista.

²¹⁷ *Ibidem*, pp. 247 y 248.