

HERIBERTO JARA CORONA

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

SUMARIO: *Semblanza biográfica: El político, el militar, el constituyente.*
1. *De las Comisiones Dictaminadoras a la Segunda Comisión de Constitución.* 2. *Debate en torno a la libertad de imprenta.* 3. *Sus ideas sobre el sistema sancionatorio.* 4. *Composición de la Cámara de Diputados.* 5. *Su intervención en materia de organización política.* 6. *En torno al Poder Judicial de la Federación.* 7. *Sus proposiciones en materia de administración pública federal.* 8. *Sus ideas en materia de libertad religiosa.* 9. *Sus principios agrarios.* 10. *Su defensa del artículo 123 constitucional.*

Semblanza biográfica:

El político. La trayectoria política de don Heriberto Jara (no acostumbró jamás usar el apellido Corona), se encuentra ligada en su totalidad al Estado de Veracruz, pues si bien es cierto que radicó por mucho tiempo en la ciudad de México, sus ligas sentimentales y afectivas, como él siempre lo manifestó, se ligaron a su solar nativo: Orizaba. Fue en esta población donde vino al mundo, donde pasó su infancia, donde estudió las primeras letras en la escuela primaria "Modelo", de la cual egresó hacia el año de 1891 para realizar estudios de contabilidad en el Instituto Científico y Literario del estado de Hidalgo, en la ciudad de Pachuca, ciudad a la que guardó gran afecto.

En Orizaba, adonde regresó para trabajar como tenedor de libros en la Compañía Textil de Río Blanco, fue asimismo la ciudad en la que iniciara sus inquietudes políticas, al afiliarse desde principios de siglo al Partido Liberal Mexicano, de cuya fracción regional fue fundador e intérprete de las ideas revolucionarias que ya germinaban en su seno. Por esta razón resulta explicable que al tener lugar los acontecimientos obreros del año 1907, éstos no le sorprendieran no obstante ubicarse —pudiéramos decir—, en el bando opuesto, del cual se separó de inmediato para ponerse al lado de los trabajadores, a quienes no sólo alentó y apoyó en su lucha, sino que más tarde orientara y dirigiera en sus propósitos comunitarios y en su organización para combatir al porfirismo.

Al organizarse el Partido Antirreeleccionista en 1910 se puso desde luego al lado de don Francisco I. Madero y fue partícipe de sus principios y eficaz colaborador en Veracruz, coadyuvando a la formación de grupos maderistas que, abierta o subrepticamente, trabajaron con ahínco en la causa prerrevolucionaria. Esta circunstancia permitió, que al triunfo del maderismo, se le eligiera diputado federal por su estado natal e integrase la más significativa de las legislaturas nacionales en cuanto a libertad de acción y manifestación de principios políticos se refiere, no únicamente por el brillo dado a la democracia sino por la autenticidad de manifestaciones de todos sus componentes. Decía Jara que ahí fue donde en realidad aprendió a ser rebelde y a defender con todo rigor e independencia de criterio sus ideas sociales. En alguno de sus artículos en la Revista *Siempre* reiteró, recordándolas, algunas de sus intervenciones, si no tan brillantes como las de quienes integraron el llamado grupo del *cuadrilátero*, Francisco M. Olaguibel, José María Lozano, Nemesio García Naranjo y Querido Moheno, sí valientes y emotivas, como aquélla en la que se opuso a la aceptación de la renuncia de Madero y Pino Suárez.

Por constituir capítulo aparte dejamos por ahora su participación en el Congreso Constituyente de Querétaro. El año de 1924 fue electo gobernador del estado de Veracruz, habiendo tomado posesión del cargo el 18 de diciembre de ese año. Mucho se recuerda a Jara por su obra educativa y constructiva en la entidad; no en balde había sido un defensor del mantenimiento de la Secretaría de Instrucción Pública y un empeñoso divulgador de la enseñanza rural, única forma posible, según él, de lograr el progreso de nuestro pueblo. Si se examinan sus artículos periodísticos se corroborará este comentario.

Motivos que no son del todo conocidos lo llevaron a renunciar al gobierno de Veracruz con fecha 31 de octubre de 1927, circunstancia que no demerita su trayectoria política, pues en el estado se le recuerda con cariño y gran parte de su obra constructiva aún se conserva como mudo testimonio de su actuación gubernamental. Sólo nos quedaría apuntar que en junio de 1939, hace exactamente cincuenta años, fue nombrado presidente del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) nombre con el cual se designara al reconstituido Partido Nacional Revolucionario (PNR) y antecedente inmediato del Partido Revolucionario Institucional (PRI). A Jara correspondió la reorganización política e ideológica de dicho partido en difícil etapa de nuestra vida institucional. La campaña política de la época para renovar los poderes federales, fue parte de su labor, al igual que lo fue encauzar la difícil participación en ella del recientemente creado sector militar,

cuya intervención (se vio desde entonces) debía estar fuera de cualquier programa electoral. Con ello dignificó la actuación del ejército y la armada nacionales, mereciendo en justicia, formar parte del gabinete de gobierno del general Ávila Camacho, como secretario de Marina.

El militar. Jara no se incorporó al ejército a temprana edad, pues contaba treinta y cuatro años cuando ingresó a las llamadas fuerzas revolucionarias al lado del general Pablo González, jefe de la división noreste del ejército revolucionario, mostrándose desde entonces un ferviente partidario de don Venustiano Carranza. Se distinguió notablemente en el campo de batalla y destacó por sus dotes de organización y mando; por ello pronto escaló los grados militares y al finalizar 1913 el propio general González, con anuencia de don Venustiano, lo nombró general brigadier y le dio el mando de las operaciones militares en Veracruz, zona del país que conocía a la perfección. Instalado en el puerto el gobierno provisional del señor Carranza, se le nombró comandante del mismo, encargándosele la defensa del régimen estatal y la protección de la ciudad.

Alejado del ejército debido a su actividad política, se reincorporó al activo hasta 1934, cuando fue nombrado por el general Cárdenas, presidente de la Comisión de Estudio de las Leyes Militares y en los primeros meses de 1935, inspector general del ejército. Era comandante de la 28a. zona militar cuando se le llamó para presidir el Partido de la Revolución Mexicana, regresando a partir de 1947 a la reserva militar. Murió el año de 1968.

El constituyente. Tres circunstancias coincidentes hicieron que don Heriberto Jara fuese electo para representar al estado de Veracruz en el Congreso Constituyente de Querétaro: haber sido nombrado desde el año de 1915 jefe de las operaciones militares con residencia en el puerto; haber realizado una destacada labor en la XXVI Legislatura Federal, y su proximidad a don Venustiano Carranza, debido a las cordiales relaciones de su superior y amigo, el general Pablo González, persona de todas las confianzas del llamado Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Además, como lo expusiera el propio Jara en alguno de sus artículos periodísticos, su trayectoria como ideólogo revolucionario había sido lo suficientemente extensa para reconocerle méritos que le permitirían un decoroso papel en el Congreso Constituyente.¹

¹ Jara, Heriberto, "Discurso de toma de posesión como presidente del Partido de la Revolución Mexicana", 19 de junio de 1939, México.

La importancia del Constituyente era tarea ingente que ya no podía esperar demoras. Recordemos al respecto, las sabias palabras de don Emilio Rabasa, quien ya, en 1912, decía:

No pretendemos con optimismos de teorizantes, que baste acordar la Constitución con la estabilidad del Gobierno para que comience y se afirme el reinado de la democracia. La ley no tiene el poder de hacer la democracia, pero lo tiene absoluto para impedirla. La Constitución, depurada de sus errores hará posible la intervención popular en el régimen de la Nación; tal como está, hace imposible la estabilidad de un gobierno legal. La situación de la República queda en tal caso peor que nunca: la dictadura, necesaria para no llegar a la desorganización de todos los elementos de gobierno, pero inútil ya para el bien, sin apoyo en las fuerzas sociales y repugnada por la opinión pública; la democracia, indispensable, urgente como régimen único que la Nación puede aceptar; pero incapaz por su organización constitucional de sostener el gobierno que ella misma destruye. Imposible la dictadura, imposible la democracia, el gobierno que se establezca, apelando por necesidad a la una; el pueblo, reclamando por necesidad la otra; el antagonismo permanente como situación inevitable entre la Sociedad y el Poder, y la incompatibilidad de hace cincuenta años entre la libertad que la una reclama y el orden que el otro exige.²

Así lo entendió don Venustiano Carranza, quien, interesado en una transformación constitucional, prohiere la convocatoria al Congreso; dijo por su parte

La Constitución de un pueblo no debe procurar, si es que ha de tener vitalidad que le asegure larga duración, poner límites artificiales entre el Estado y el individuo, como si se tratara de aumentar el campo a la libre acción de uno y restringir la del otro, de modo que lo que se da a uno sea la condición de la protección de lo que se reserva el otro; sino que debe buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes, dado que a él no es posible ejercerla directamente, no pueda convertirse en contra de la sociedad que la establece, cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance, supuesto que ni por un momento hay que perder de vista que el Gobierno tiene que ser forzosa y necesariamente el medio

² Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Editorial Tipográfica Mexicana, 1912, p. 327.

de realizar todas las condiciones, sin las cuales el derecho no puede existir y desarrollarse.³

Estos pensamientos, como habremos de exponerlo, deben haber sido los que sustentaron la conducta de Jara, quien haciendo a un lado su condición de militar ya entonces destacado, asumió el papel de ideólogo y doctrinario, en recuerdo de su antigua participación en las primeras luchas civiles, al lado de sus compañeros de trabajo, tanto en el Gran Círculo de Obreros Libres como en el Partido Liberal Mexicano; ideas expuestas en los periódicos *La Revolución Social* y *La Unión Obrera*, en los cuales tuvo activa participación. No podríamos, dentro del limitado espacio de que disponemos, exponer la fecunda intervención que Jara tuvo en los debates del Congreso Constituyente, por ello hemos seleccionado aquellos capítulos en que fue más eficaz su colaboración, de la que hemos procurado destacar los aspectos más importantes. Nos permitimos únicamente, a modo de introducción, una somera explicación del inicio de las sesiones a efecto de tener una idea más clara de su posición política e ideológica, característica indispensable para entender tales intervenciones.

1. *De las Comisiones Dictaminadoras a la Segunda Comisión de Constitución*

La representación de Jara como diputado al Congreso Constituyente por el estado de Veracruz no sufrió ninguna impugnación y se le admitió desde la presentación de su credencial en la sesión correspondiente. Curiosamente lo que se le objetó y criticó al tener lugar las discusiones de las comisiones dictaminadoras, fue su aparente adhesión a un sector partidista; calificamos de aparente dicha adhesión ya que Jara la rechazó desde que se le hizo y, por el contrario, dio pruebas manifiestas de su respeto a la persona de don Venustiano Carranza. Aclaremos el hecho. Refiere el historiador don Manuel González Ramírez, en su obra titulada *La revolución social de México*, que desde su origen, la asamblea constituyente fue escenario de diferencias ideológicas, porque el señor Carranza, ante el riesgo de que el colegio electoral rechazase las credenciales de varios presuntos diputados que habían pertenecido a la XXVI Legislatura Federal, a quienes se llama

³ Fabela, Isidro, "Informe presentado al Congreso Constituyente por don Venustiano Carranza el día primero de diciembre de 1916", *Documentos históricos de la Revolución Mexicana*, México, FCE, 1963; t. IV, p. 165.

“los renovadores” (Palavicini, Macías, Ugarte, Silva Herrera y Luis Manuel Rojas entre otros), envió un telegrama justificatorio de alguno de sus actos en ocasión del cuartelazo de Victoriano Huerta, que culminó con el asesinato de Madero y Pino Suárez.

La verdad fue que, efectivamente casi desde el inicio de los trabajos constitucionales, se significaron dos grupos: el de los llamados “carrancistas” y el de “los obregonistas”; esto es, los amigos personales del señor Carranza y algunos partidarios del general Obregón, que ya se apuntaba como aspirante futuro a la presidencia de la República, aunque a la sombra del propio Carranza. Las primeras manifestaciones de este distanciamiento tuvieron lugar durante las reuniones del colegio electoral, siendo ostensible el mismo durante el desarrollo de las discusiones del proyecto presentado por Carranza.

En una de las posteriores sesiones y cuando se discutía el artículo 7º, al presentar Jara una opción, un diputado lo trató de “*traidor por haberse volteado al Primer Jefe*”. Jara negó el hecho y manifestó a sus impugnadores que si la causa de tal calificativo se debía a ocupar un asiento en el sector de la bancada progresista denominada ya “ala izquierda”, constituía un hecho coincidente, pues “era amigo del Primer Jefe y había dado pruebas de ello aun en los momentos más peligrosos.” Agregó que no veía correcto la presencia de partidos en ese momento, en el que lo importante era analizar los postulados básicos de la futura Constitución, estudiar las reformas presentadas por el señor Carranza y evitar “lanzar dardos punzantes y envenenados con el deliberado propósito de combatir las iniciativas, sólo porque partían de Carranza. Ello —agregó después— es el camino más indicado para formar partidos, sin ningún beneficio político y con el fin de crearle enemigos al primer Jefe.”⁴

Narramos el incidente porque acrecentó la figura de Jara y permitió se le incluyera como miembro de la Segunda Comisión de Constitución, en unión de los diputados Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez y Agustín Garza González, representantes por los Estados de Jalisco, Guanajuato, San Luis Potosí y Nuevo León, respectivamente; segunda comisión que se integró sobre la marcha, dado que resultaron numerosas las propuestas de índole jurídico-constitucional.

⁴ González Ramírez, Manuel, *La Revolución social de México*, t. I, “Las Ideas”, México, FCE, 1960, cap. XVI, pp. 560-574.

2. *Debate en torno a la libertad de imprenta*

La discusión del artículo 6º constitucional había sido amplia y en cierta forma dura en cuanto al fondo de los conceptos vertidos, pues los miembros de la Primera Comisión de Constitución, Múgica, Recio, Colunga, Monzón y Román, autores del dictámen, defendieron con valentía sus puntos de vista y sacaron adelante las proposiciones hechas por ellos. Jara no intervino en el debate, pero sí lo hizo con profunda convicción y empeño al discutirse el artículo 7º, al considerar que en ese terreno tenía bastante que decir por haber actuado como director de una modesta publicación titulada *El Voto*, la cual había sido clausurada y confiscada su maquinaria.

El alegato de Jara se circunscribió a dos aspectos: el relativo a la libre circulación de los periódicos y la cuestión concerniente al “secuestro de las imprentas” como él lo llamó. Respecto a lo primero manifestó que le causaba gran disgusto que a niños voceadores de los periódicos de oposición, que ganaban un centavo del producto de cada hoja impresa (el periódico constaba de una sola página según asentó), se les vejara injustificadamente. Admitía se les recogiera el periódico si la autoridad estimaba que contenía lo que a su juicio eran ideas disolventes, pero se resistía al mal trato y al robo descarado del producto de su modesto trabajo.

Con relación a lo segundo fue más enérgico al formular varios severos argumentos contra el hecho de que, cuando se procedía por la propia autoridad (fuese municipal o estatal más que la federal) a clausurar una publicación y se llevaba a cabo el desmantelamiento de las cajas y las prensas, con frecuencia se incautaba sin justificación alguna “las imprentas”, situación respecto de la cual —consideró— la autoridad carecía de facultad para actuar en esa forma. De ahí que insistiera se incluyese en la parte última del precepto constitucional, para evitar futuras violaciones, la redacción de un párrafo que señalare: “en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.”⁵

3. *Sus ideas sobre el sistema sancionatorio*

En la sesión que tuvo lugar el día 4 de enero de 1917, en la que se dio cuenta con el dictamen preparado por los diputados Machorro Narváez y Esteban Baca Calderón en relación al artículo 20, Jara hizo

⁵ *Diario de los debates*, México, Cámara de Diputados, 1917, t. I, p. 107.

la defensa del dictamen, frente al ataque del mismo hecho por el diputado Von Versen. Abundó en los razonamiento que había expuesto dos días antes, al discutirse el artículo 21 sobre el sistema sancionatorio, cuando se puso a discusión el problema de la aplicación de penas y correcciones de carácter pecuniario. Jara se opondría al abuso a que se prestaba la imposición de sanciones pecuniarias, particularmente en los casos en que el reo carecía de medios para pagar la multa impuesta. Dijo que numerosos eran los pobres que carecían de un peso y sin embargo se les imponían multas hasta de veinte pesos, o se les recluía durante periodos hasta de quince días, sin mediar las graves consecuencias que para la persona y su familia traía consigo tan injusta sanción. Insistió en que la multa debía ser conforme con la capacidad económica del inculpado y por lo mismo debería imponerse a la autoridad la obligación de limitar la multa. Por otra parte, había solicitado se concedieran mayores recursos a la policía judicial preventiva, a fin de que cumpliera su función con más eficacia e independencia.

En cuanto al capítulo de garantías que debían concederse a todo acusado al instaurarle un juicio del orden criminal, Jara levantó su voz por los trabajadores, incidiendo en la defensa que de éstos hiciera a lo largo del debate constitucional. Veamos parte de éstas:

Ha habido la tendencia —dijo textualmente— en algunos colegas nuestros, de excluir a los trabajadores de las garantías que tienen los demás cuando delinquen, es decir, que al periodista se le quiere poner en peores condiciones que a los demás delincuentes. A los demás, así puede ser el criminal más abominable, se le concede que sea juzgado por un Jurado Popular; al periodista, cuya falta en muchos casos no está definida, sino que obedece, como lo hemos visto durante largos años a maquinaciones políticas, a ése se le condena a que un juez, que tiene que ser de los que han existido hasta ahora, porque no tenemos tiempo para crear una generación de hombres honrados, de hombres justicieros, que vayan a cumplir ahí con su deber en el tribunal; repito, al periodista lo condenamos al criterio y la voluntad de un hombre. . . creo justo que los obreros, que los trabajadores de las imprentas que por lo general no tienen qué hacer más que una labor material, una labor manual, cuando el periódico se trata de hojas periodísticas, deben estar suficientemente garantizados. . . yo quise escapar a esos trabajadores, al linotipista, al cajista, al formador, al regente, en una palabra, a todo el personal de la imprenta de lo que el diputado Macías llamaba la responsabilidad.⁶

⁶ *Derechos del pueblo mexicano*. México, Cámara de Diputados, t. III, pp. 512-583.

En síntesis, su posición abierta y definida fue que al personal que trabajaba en los periódicos no se le considerase, como se pretendía, coautor del delito de imprenta. Insistió que no existía ninguna contradicción entre la adición que había propuesto al discutirse el artículo 7º y lo que von Versen exponía, en el sentido de que, de no generalizar, se corría el riesgo de un desbordamiento excesivo de la prensa. Jara convino en que los periódicos, durante el gobierno del señor Madero habían realizado una labor perniciosa, pero resultaba conveniente por el momento desechar esos temores ante la necesidad de hacer justicia.

4. *Composición de la Cámara de Diputados*

La Segunda Comisión de Constitución, a la que hemos dicho quedó incorporado Jara, tuvo a su cargo el dictamen del capítulo relativo a la división de poderes. Conviene advertir sobre este capítulo, que en su mayoría no habían sufrido variaciones durante el periodo de vigencia de la Constitución de 1857 las disposiciones esenciales contenidas en él, pues las escasas modificaciones lo fueron más de índole gramatical que jurídica. A esta circunstancia se debió, quizás, su aprobación en los términos de la redacción presentada por la Comisión. Pero en aquéllos en que sí hubo controversia, los miembros de la Comisión defendieron sus puntos de vista, y aparte de sacar avantes sus propuestas mostraron en forma evidente la conveniencia de la doctrina en que las proposiciones expuestas se encontraban apoyadas.

Jara, en unión de don Hilario Medina, puso empeño en el número de personas, que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52, debían intervenir en la elección de diputados federales. Sus argumentos en favor del dictamen presentado fueron:

1º Que el proyecto del Primer Jefe en realidad era una réplica del precepto contenido en la Constitución vigente (artículo 55), con el único cambio de reducir a veinte mil la fracción inferior. Se mantenía asimismo la facultad para cada estado o territorio de elegir un diputado propietario, cuando el número de habitantes en toda la entidad fuese menor;

2º Que la tendencia, en la época, de todo régimen político, era dar cabida a un número mayor de "*elementos populares*" en el manejo de la cosa pública y reducir en lo posible el "*ensanche de poderes*" (tales fueron sus palabras) ya que "el pueblo debe ser quien gobierne por sí mismo";

3º Añadió que podría considerarse la proposición en función de motivos de economía en el gasto público, pero esto tendría solución si se reducía el sueldo de los diputados,

y 4º Con apoyo en estos razonamientos propusieron la elección de un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción superior a veinte mil habitantes. . .

Tiempos heroicos en los que el problema político era poblar y no escatimar el número de representantes populares en el seno del Congreso Federal. En el debate tuvieron interesantes intervenciones los diputados Lira, Múgica, Rodríguez González, Machorro Narváez, Espinosa, Palavicini, Martínez de Escobar y otros. Jara hizo la defensa del voto particular que había emitido la minoría de la Comisión, indicando que su único deseo era que “la democracia fuese un hecho auténtico en el país y que los diputados representaran efectivamente a las entidades que los hubieran elegido”. Con rigor atacó a la tendencia conservadora que pretendía limitar el número de representantes, por considerar “demasiado revolucionario” otorgarle ímpetu y fuerza a la Cámara de Diputados. Lo urgente —dijo— “es contar con representantes de las clases populares, que sean los trabajadores quienes ostenten, a pesar de su pobreza para realizar una campaña política, las diputaciones. Estos diputados deben venir aquí no por consigna, no por imposición, sino por la fuerza del verdadero voto público.”⁷

Jara y Medina tuvieron éxito en su argumentación y el artículo quedó en los términos propuestos: se elegiría un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil, de acuerdo con el censo de los estados y el Distrito Federal; el estado o territorio que tuviese menor población elegiría un diputado.

5. Su intervención en materia de organización política

Como era de suponerse al presentarse el dictamen sobre la organización del Poder Legislativo y en particular respecto de las facultades otorgadas a la Cámara de Diputados (artículo 73) y a la Cámara de Senadores (artículo 76), el debate canalizó hacia las áreas políticas más conflictivas. Jara como buen provinciano, no podía ser ajeno a las cuestiones que entrañaran intromisión de los Poderes Federales en la actuación de los Estados; no dejó de reconocer que había muchos gobernadores, y sobre todo funcionarios municipales, que abusaban de

⁷ *Diario de los debates*, op. cit., sesiones 35a., 36a. y 37a., de fechas 8 a 11 de enero de 1917, Querétaro.

tales poderes y realizaban actividades contrarias al orden público los cuales eran rémora para el progreso local, pero insistió a lo largo de sus intervenciones, no sólo como miembro de la Comisión Dictaminadora sino como simple diputado, en la necesidad de un orden administrativo autónomo, con sus naturales limitaciones, pero auténticamente libre en la adopción de las decisiones más convenientes para la población de cada municipalidad. Sería muy extenso referirse a todas ellas, por cuyo motivo hemos seleccionado aquellas en las que fue más destacada su actuación.

a) *La desaparición de poderes.* Al discutirse en el artículo 76 las facultades del Senado, don Hilario Medina hizo una elocuente exposición respecto a las facultades de las diputaciones locales en materia de la declaratoria de desaparición de poderes, sugiriendo la conveniencia de que independientemente de cualquier intervención de la Cámara de Senadores, se diese oportunidad a la Suprema Corte de Justicia para intervenir formulando una opinión. Jara apoyó esta sugerencia, expresando por su parte lo conveniente que resultaría dicha docta opinión en materia, que si bien era política, no dejaba de tener sus consecuencias jurídicas.⁸

b) *Los ayuntamientos del Distrito Federal.* Era para él de tanta importancia política la administración municipal, como hemos dicho, que habiéndose encontrado en abierta contradicción con el sentir de sus compañeros de Comisión, presentó antes de iniciarse la discusión del artículo 73, un voto particular en el que expuso no encontrar razón para substraer a la municipalidad de México el régimen establecido para las demás municipalidades de la República. No concebía que por el hecho de residir los poderes federales en la ciudad de México desapareciera el régimen del ayuntamiento en la ciudad, sujetándose su composición a elecciones populares. Estimaba que un ayuntamiento libremente elegido y compuesto de ciudadanos en quienes los electores vieran a los hombres progresistas dispuestos a trabajar por el engrandecimiento de la ciudad, resultaría más benéfico que un cuerpo de empleados que no veían con empeño los intereses puestos bajo su administración; existiendo además el inconveniente de que debiendo su nombramiento a facultades del Ejecutivo, eran desconocedores del medio y no los más indicados para el desarrollo de un buen gobierno. Por eso propuso que cada municipalidad estuviese a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa. Proposición que vio coronada con el éxito.

⁸ *Diario de los debates, op. cit.*, sesión 38a., 12 de enero de 1917.

c) *En relación con el municipio libre.* Interesante fue el dictamen que Jara, Medina y Machorro Narváez presentaron respecto del artículo 115, en el cual hicieron una brillante defensa de la libertad política municipal, al formular valiosas consideraciones conceptuales en relación con las funciones que, a su criterio, les habían sido injustificadamente arrebatadas; al abandonarlos a una crítica situación hacendaria; y al otorgamiento de personalidad jurídica, que consideraron fundamental para garantizar su independencia política. Examinemos sus ideas en lo esencial:

Los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones y la debilidad de sus primeros años los hace víctimas de ataques de autoridades más poderosas. La Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida, y su independencia, condición de su eficacia. Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada Constitución, sin perjuicio del amparo de garantías, que será siempre la mejor defensa de esta Institución. . . Otra novedad es, para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores que nombrará el Ejecutivo Local. . . En cuanto a los impuestos la Comisión se inclina por el establecimiento de un sistema fiscal independiente y el otorgamiento de personalidad jurídica para contratar, adquirir, defenderse, etcétera, sin cuyos elementos no puede garantizarse eficazmente la libertad municipal.⁹

Jara, ya en lo particular, insistió en que si era deseo de la Asamblea dar debido cumplimiento al programa revolucionario, era necesario dar su libertad a los municipios, pero en todos los órdenes, pues a su juicio no era concebible la libertad política sin libertad económica individual y colectiva, sin garantías plenas en todo sentido, ya que la realidad había comprobado que los ayuntamientos se habían convertido únicamente en "tributarios de los Estados", pues las contribuciones les eran impuestas y sus presupuestos requerían la sanción de los gobiernos locales para encontrarse en condiciones de ejercerlos. Para él la liber-

⁹ *Derechos del pueblo mexicano, op. cit., t. VIII, p. 314.*

tad municipal había sido reducida en extremo y era conveniente afirmarla.

d) *Nacionalidad de los gobernadores.* Al igual que lo había hecho cuando se discutió la nacionalidad de los diputados, para impedir que se considerase la posibilidad de permitir a ciudadanos de Latino América representar al pueblo en las Cámaras Federales, hizo la defensa para impedir que ciudadanos de otras entidades federativas, accediesen a las gubernaturas locales, esto es, que no fuesen oriundos de la entidad que los eligiera.

e) *Su oposición a la creación de nuevos Estados.* Al tener lugar la sesión correspondiente al 26 de enero de 1917, en la que se hizo nueva presentación del artículo 43 relativo a la división política del territorio de la República Mexicana, los diputados por el Estado de Oaxaca, Rivera Cabrera y José F. Gómez, presentaron una petición de los habitantes del Istmo de Tehuantepec, en el sentido de erigir esta región en Estado. Recuérdese que hasta antes de 1857 el Istmo había sido territorio y en el Constituyente de ese año había sido anexado por los diputados, después de un extenso debate, al mencionado Estado de Oaxaca.

Jara se opuso a la petición, fundando su oposición en el siguiente argumento:

No discuto los motivos que puedan tener los vecinos de los pueblos ahí asentados; me opongo a la pretensión expresada porque lo que se desea es el aumento del número de diputados y no la atención de problemas locales. Es necesario ser honrados y la honradez consiste en ofrecer sencillamente lo que se puede cumplir. . . con el pueblo se debe ser honesto y se le debe ofrecer lo que se pueda cumplir en la representación nacional.

¡Cuánta razón tuvo este argumento! No sólo los habitantes de la región de Tehuantepec, sino varios otros sectores de poblaciones de diversos lugares del país, habían hecho similares peticiones: los de Santa Rosalía, Mulegá, San Antonio y Todos Santos en la parte sur de California, entonces todavía territorio; los de Tepetzintla, Amizatlán, Olintla y Zopala en el estado de Puebla, que pretendían erigir el estado de Zempoala en territorio de Puebla; los que sugirieron el estado del Bajío con porciones territoriales de Guanajuato, Querétaro y el estado de México; la diputación de Jalisco que disputó con la de Zacatecas algunas regiones.

6. *En torno al Poder Judicial de la Federación*

Unido una vez más a Medina, Jara hizo una apreciación personal “sobre el papel del amparo, garantizador de los derechos del hombre”; En las reglas del artículo 107 —dijo—

se propone el amparo contra sentencias definitivas pronunciadas en juicios civiles y en juicios penales. Esto nulifica completamente la administración de justicia de los tribunales comunes de los Estados, porque la sentencia pronunciada por éstos será atacada ante la Corte mediante el amparo; y sea que este alto tribunal confirme o revoque aquel fallo, tendrá el derecho de revisión sobre la justicia local, produciendo el desprestigio de ésta.

Fue por lo mismo partidario de que los tribunales estatales dictaran sentencias definitivas en los litigios civiles y en las causas criminales de los habitantes sometidos a su soberanía, pues “reultaría curioso que un Estado que se llama soberano no pueda impartir justicia”. Se recordó el contenido del artículo 160 de la Constitución de 1824, en el cual se dejaba al Poder Judicial de cada entidad federativa la resolución, hasta última instancia, de todas las causas civiles y criminales que pertenecieran a su conocimiento; por considerarse entonces que estaba de sobra en una república federal un principio que era propio de la Justicia en un Estado. El proyecto presentado —agregó— “nulifica la justicia local porque ningún litigante se conforma con la última sentencia del tribunal de un Estado y acude siempre a la Corte.” A su modo de ver había que evitar continuase teniéndose poca confianza en la justicia local y la falta de respeto que litigantes de mala fe han tenido para ella.

Durante el debate, produjo entre otras, las siguientes consideraciones: 1a. que aceptaba con el diputado Lizardi que la cuestión presentada no constituía una novedad, por cuyo motivo insistía en sus puntos de vista; 2a. que no se consideraba “letrado” (en el sentido de abogado), pero sí un defensor de la justicia, para la que pedía mayor respeto, así como pedía respeto para la soberanía de los Estados; 3a. que debía evitarse que el amparo constituyera un rico filón para muchos abogados de la metrópoli que tan sabia y aprovechadamente habían sabido explotar a su conveniencia; 4a. que debía evitarse que a la Suprema Corte de Justicia se le otorgasen facultades para invadir la soberanía de los Estados de la Federación y su régimen gubernamental; que así como a los municipios debía estimárseles “los

pequeños organismos que forman el gran conjunto, a los Estados les fueran respetados sus tres poderes y su pequeño Poder Judicial.”

Abundó en razonamientos para reforzar la libertad de los tribunales de las entidades respecto a sus decisiones judiciales, señalando que si se temía que la elección de los jueces y magistrados provocase corrupción, se hiciese una sabia selección de personas, buscando las de mayor honorabilidad reconocida y no los favoritos de los funcionarios, para actuar como magistrados, sin temor de que las decisiones que adoptaran fuesen susceptibles de atacarse ante la Suprema Corte de Justicia. Señaló que al igual que lo había hecho tratándose de la Ley del Trabajo, cuya legislación había solicitado se dejase a las legislaturas de los estados, otorgándoles facultades para reglamentar la celebración de contratos de trabajo y los derechos de los trabajadores, lo mismo debía hacerse con la justicia, se debía respetar la soberanía de los estados, los principios constitucionales y el lazo de unión que los mantenía perfectamente ligados, para “hacer la República fuerte, darle auge y hacer ostensible el Poder Judicial, que es el que mantiene el equilibrio de la fuerza activa de todo gobierno democrático.” A pesar de que Jara no tenía conocimientos de derecho, no cabe duda que fue decidida la defensa que hiciera del poder judicial de los estados; debemos aceptar que no quería “dejar su obra incompleta” ni deseaba “haber perdido lastimosamente el tiempo.” Quedan por tanto para la historia sus argumentos, que si en su época no fueron compartidos, hoy apuntan bases de sustentación en beneficio de una más amplia intervención de la justicia local en los conflictos jurídicos que a diario se debaten.¹⁰

7. *Sus proposiciones en materia de administración pública federal*

Separamos el presente capítulo, no porque podamos ofrecer una extensa exposición respecto a los propósitos de Jara en esta materia, sino porque nos han parecido de interés al ser presentados en una época en la que aún no se vislumbraba ninguna posibilidad de extensión de las funciones administrativas del Poder Ejecutivo de la Federación; mucho menos se tenía la capacidad política y humana (permítasenos así decirlo) para distribuir facultades en los modestos órganos que componían entonces el Estado mexicano. Fueron breves sus intervenciones y apenas las registra el *Diario de los debates*, pero si se analizan con el propósito de descubrir sus ideas, se encontrará que así como

¹⁰ Ferrer Mendiola, *Crónica del Constituyente*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 33 a 87.

ya vimos sus conceptos particulares en relación con la nacionalidad de los diputados y de los gobernadores (ser oriundos de la entidad que los eligiera), igual los tuvo en relación con la administración pública.

Al discutirse en conjunto los artículos 65 a 69, 72, 79 y 93 del proyecto de Constitución Federal, sobre: periodos de sesiones; iniciativa y aprobación de leyes y decretos; facultades de la Comisión Permanente y organización del Poder Ejecutivo Federal, formuló o apoyó las siguientes proposiciones:

A. La cordial, aunque independiente, colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Creía en la posibilidad de mantener una prudente distancia en las actividades de ambos organismos, evitando se llegara a la subordinación del Legislativo. Dijo debía preverse el futuro y evitar que de ocupar los más altos puestos de la administración, militares y funcionarios de diverso origen, fueran éstos a tergiversar los propósitos del Primer Jefe, a modificar los principios revolucionarios, con sensible pérdida del equilibrio político que conforme a los postulados de la Constitución debían mantener los poderes;

B. La permanencia del Ministerio de Instrucción Pública. Admitía que cada Estado impusiera el sistema educativo más acorde a la idiosincrasia y necesidades de cada región, pero era necesaria la coordinación de los planes de estudio para mantener la educación municipal en igual nivel técnico y de conocimientos. Tal coordinación sólo podría lograrse a través de la autoridad federal;

C. Abogó por la creación de las Secretarías de Trabajo y Marina Nacional; interesante premonición ya que a raíz de su actuación en la presidencia del Partido de la Revolución Mexicana, una vez electo el general Manuel Ávila Camacho Presidente de la República, se crearon dichas Secretarías de Estado y, como lo dijimos, a él correspondió el honor de ser el primer secretario de Marina en la nueva organización que se diera a la administración pública federal.¹¹

8. *Sus ideas en materia de libertad religiosa*

Había expuesto Jara, tanto en la prensa como en diversos actos públicos, antes de la presentación del texto correspondiente al artícu-

¹¹ Bravo Ahúja, Víctor, *México, cincuenta años de Revolución, La Cultura, México*, FCE, 1962, pp. 139-170. Mendieta y Núñez, Lucio, *México, cincuenta años...*, op. cit., *La Política*, pp. 85-117.

lo 24; lo reiteró al discutirse el artículo 130 y con posterioridad en disertaciones y colaboraciones periodísticas; que apoyaba la garantía del hombre a profesar con absoluta libertad la religión que fuese conforme a sus principios éticos; que asimismo apoyaba “las creencias que mejor cuadraran” con el sentimiento y modo de pensar de cada persona. Con base en estas ideas defendió el proyecto presentado por la Comisión respecto a la libertad religiosa, considerando el contenido del artículo 24 una de las más “altas conquistas de las sociedades modernas”, y a la práctica del culto respectivo “el más profundo de los sentimientos humanos.”

Expuso su respeto por el fenómeno religioso y se opuso a cualquier ataque que se hiciese a la libertad de conciencia. Se negó, por otra parte, a reconocer y aceptar el culto público fuera de los templos, o a cualquier manifestación externa de tal naturaleza, pues dijo que las creencias debían serlo íntimas y personales, de ningún modo abiertas o en grupo. Idéntica exposición hizo al discutirse el artículo 130, al insistir que la facultad de legislar en materia de cultos religiosos correspondía a la Federación. Estimó que al gobierno de los estados sólo debía corresponder la facultad de señalar el número de sacerdotes que podrían oficiar en cada localidad, por tratarse de situaciones locales directas. Esta regla no la consideraba ajena a los postulados ya aprobados en relación con el artículo 24.¹²

9. *Sus principios agrarios*

En materia agraria Jara hizo valer su experiencia personal en el estado de Veracruz, cuando al lado del general Cándido Aguilar, quien fungía como gobernador y comandante militar y él como secretario de gobierno, se dictó un decreto disponiendo que todas las propiedades rústicas, en particular las petroleras, debían quedar sujetas (para la celebración de contratos de compra-venta) al veto del Ejecutivo, es decir, no se podría celebrar ningún contrato de arrendamiento, de traspaso o compra, si no era con la autorización oficial. La sola idea (porque el decreto no llegó a concretarse) exhibió desde entonces el afán de despojo de las compañías petroleras, al haber sido sorprendidos los propietarios de tierras, por medio de métodos poco escrupulosos, para que pequeñas parcelas pasaran a manos extranjeras. Jara denunció esos métodos: protocolos amañados, contratos con fechas anticipadas, entregas de gramos de oro que mucho ilusionaban a los pequeños pro-

¹² *Diario de los Debates*, op. cit., sesión 65a. de fecha 27 de enero de 1917.

pietarios, a cambio del valor de las propiedades; burlas manifiestas al gobierno federal en el otorgamiento y disposición de las concesiones, pero sobre todo, la inicua explotación de ese modesto terrateniente.

Muchos explotadores y empresarios —dijo en el constituyente— no discutieron el decreto, pero se aprestaron a burlarlo, haciendo contratos dolosos, en tal forma, que fue necesario clausurar temporalmente las notarias, sellando sus puertas a fin de que la disposición dada por el gobierno del Estado para salvación de la propiedad nacional, no fuera burlada. Por eso creo que la Comisión está en lo justo, está en su papel al defender la tierra nacional, al asegurar al propietario mexicano contra el despojo de que ha sido víctima. Las regiones petrolíferas han sido muy codiciadas, se ponen en juego muchos elementos, muchas malas artes, muchas influencias, para adueñarse de los terrenos. Se ha observado que gran parte de los Cantones de Tuxpan y Minatitlán, han pasado de una manera rápida a manos de extranjeros a cambio de cantidades mínimas, sintiéndose con el derecho, cuando no se hace su soberana voluntad, hasta de impetrar fuerza extraña en el respeto de sus derechos de propiedad.¹³

El conflicto con las empresas petroleras, que desde entonces se apuntaba, no fue el único que abordó, sino lo hizo asimismo respecto de otros problemas derivados de la tenencia de la tierra. El diputado don Natividad Macías no aceptaba el reparto agrario en la forma propuesta, por lo que tuvo con él un acre debate personal, exigiéndole “un patriótico cumplimiento de su deber.” Insistió en la necesidad de mejorar a las clases sociales, pero no en la forma propuesta, sino ayudando a los campesinos y a los trabajadores en todos los aspectos de su labor. Era preciso aliviar al campesino de la carga que le había sido impuesta y asegurarle el pedazo de tierra que tuviese en propiedad.

La ley —dijo— debe decir de manera clara: “ya no serás el esclavo de ayer sino el dueño del mañana; ya no irás al campo a labrar un surco, dejando tu sudor, dejando tus energías embarradas allí, a cambio de unos miserables veinte o veinticinco centavos; ya no, ya tendrás tu pedazo de tierra para labrarla por tu cuenta; ya no te levantarás a las tres de la mañana con el azote, a rezarle a ese dios que ha permitido tenerte como esclavo”; ya podrás sembrar, podrás en el futuro vivir.

¹³ *Derechos del pueblo mexicano*, op. cit., t. IV, pp. 867 y ss.

A su manera esta fue la defensa de Jara en materia agraria. Supuso los graves conflictos constitucionales que sobrevendrían, pero adujo la necesidad de enfrentarlos con el valor de la ley y con la conciencia de quien ejerce sus derechos y sabe asegurarlos y protegerlos. En un exordio final solicitó con vehemencia a la Asamblea que tomando en cuenta nuestros problemas ancestrales, hubiera el firme propósito de respeto a nuestra nacionalidad.

10. *Su defensa del artículo 123 constitucional*

No eran desconocidas para los miembros del Congreso Constituyente las ideas sustentadas por Jara respecto a la protección que merecían los trabajadores. Así quedó de manifiesto a lo largo de la discusión del proyecto presentado por don Venustiano Carranza y más tarde al incluirse el anteproyecto sobre el título que se aprobó agregar en materia de libertad de trabajo y condiciones de trabajo. Ello quedó patente desde que tuvo lugar el debate respecto del artículo 5o., cuando a la airada proposición del diputado Lizardi, Jara protestó con molestia, ofreciendo argumentos válidos a su enérgica oposición.

En efecto, Lizardi trató de impedir la formulación de un título constitucional único sobre el trabajo y la previsión social, indicando que sólo se discutían garantías estrictamente individuales y de ningún otro género. Fue cuando Jara pintó el más lúgubre de los cuadros vividos en las fábricas y dijo que “la Constitución no sólo debe ser un traje de luces para el pueblo, sino debe consignar la más amplia protección al obrero, aún cuando esto parezca ridículo a los jurisconsultos.”¹⁴

El diputado Victoria, representante por Yucatán, apoyó a Jara e insistió en que el artículo 5º no trataba a fondo el problema obrero, ni daba a éste el respeto que merecía; se refirió a las necesidades urgentes de los trabajadores y exigió que si se deseaba hacer fructífera la labor del constituyente, la Constitución debía incluir las bases fundamentales de la legislación del trabajo. Por su parte el diputado Manjarrez también se opuso a la pretensión de Lizardi;

fueron los obreros —dijo— fue la raza, los indios, los yaquis, los tlaxcaltecas, los de la sierra de Puebla, los que agrupándose en formidables columnas militares y dirigidos por valientes generales, se lanzaron a la olímpica contienda hasta llegar al triunfo. Entonces,

¹⁴ Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, 3a. ed. México, Editorial Porrúa, S. A., t. I, pp. 113-127.

señores diputados, es cuando se ha visto que esta revolución no es una revolución política, sino social... es imposible que todo esté en el artículo quinto... por eso la Comisión deberá presentar un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución.

Al surgir el debate, Victoria solicitó fuesen declarados ilícitos todos los contratos de trabajo que se hubieran celebrado hasta el momento de aprobar ese título, por tiempo determinado, dejando al trabajador en libertad de permanecer en el trabajo el tiempo que deseara en caso de encontrar otro mejor retribuido. Jara por su parte pidió se dejase al pleno consentimiento del obrero las condiciones de trabajo a fin de que no resultaran impuestas; se permitiera la libre sindicación y la afiliación de éstos a la organización que mejor garantizase sus intereses, así fuese la Casa del Obrero Mundial; se respetara el derecho de huelga y se legislara sobre la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

Don Natividad Macías se opuso a esta pretensión porque, según dijo, existe diferencia entre un contrato de trabajo y el que no es propiamente obrero, situación que debía contemplarse en una rigurosa doctrina constitucional. Para él la protección de los trabajadores correspondía a los sindicatos; “la legislación del trabajo —insistió— en forma alguna debe quedar en el capítulo de las garantías individuales; si se desea una protección eficaz, completa y absoluta de la clase obrera, debe aspirarse a otro tipo de legislación”.

Después de una ardua y prolongada discusión se aceptó formular un proyecto de bases sobre legislación del trabajo cuyo título fuera: “Del Trabajo y la Previsión Social”. Jara consideró que los capítulos que debía contener dicho título debían ser:

a) La obligación del Congreso y de las legislaturas locales de legislar en materia de trabajo de conformidad con los intereses locales y dejando a estas últimas en libertad de adoptar disposiciones legales aplicables a la circunstancia de sus conscripciones, cuidando no contravenir las bases consignadas en la Constitución;

b) No limitar la legislación del trabajo al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo a los empleadores comerciales, a los artesanos y a los trabajadores domésticos;

c) Prohibir las labores insalubres y peligrosas tanto a mujeres y niños, así como su trabajo nocturno en establecimientos comerciales, por ser de justicia tal prohibición.

Fue también un tenaz defensor de otras cuestiones:

1. La de proporcionar habitación a los trabajadores. Sostuvo que todas las empresas, aun cuando se hubiesen instalado en lugares próximos a centros de población, debían quedar obligadas a dicho compromiso legal, pues era inexacto que se encontrasen en ellas alojamientos accesibles a la clase obrera;

2. Combatir por todos los medios posibles el alcoholismo y el juego, mediante la prohibición absoluta de instalar expendios de bebidas embriagantes y casas de juegos de azar, en todos los centros obreros o poblaciones próximas a éstos;

3. Imponer a los patronos la obligación de organizar el trabajo de manera tal, que quedase plenamente asegurada la vida y la salud de los operarios;

4. Respecto al derecho de huelga, con fundamento en el propósito de establecer un justo equilibrio entre los factores de la producción. Se opuso en este aspecto al empleo de las palabras *capital y trabajo* por no ajustarse —según él— “a una realidad social congruente”. Para él era necesario quedasen especificados los casos en que debía considerarse lícito un movimiento de huelga, a fin de evitar cualquier abuso de interpretación por parte de la autoridad;

5. Que se evitaran los préstamos a cuenta del salario y los anticipos de dinero de cualquier naturaleza, para garantía tanto de empresarios como de obreros. Sobre este particular los contratos debían redactarse en los términos más específicos que fueran posibles, a efecto de que, de aceptarse dichos préstamos, quedara plenamente protegido el salario. Asimismo, cualquier préstamo debía cubrirse por el trabajador en varias mensualidades;

6. Fue impulsor, aunque sin éxito, de establecer el patrimonio familiar, institución que según él había dado excelentes resultados en otros países, en particular el país vecino;

7. Insistió finalmente, en la prohibición de los llamados “contratos obligatorios”, esto es, aquellos en que se mantenía al trabajador al servicio de un patrón, fuera por deudas o por otros compromisos. Sugirió que era necesario reglamentar estas situaciones en todo caso, para impedir se ejerciese coacción sobre las personas de resultar necesario, por cualquier motivo, su cumplimiento. Aceptar este tipo de contratación —dijo— “es contrario a la revolución social y ésta se ha llevado a cabo

en nuestro país para la mejoría de los trabajadores y no para llevarlos a otro tipo de supeditación substitutiva".¹⁵

Los anteriores fueron, en apretada síntesis, los principios sustentados por el constituyente Heriberto Jara. No todos vieron el éxito y en algunos hubo de transigir con sus colegas, pues como dijo, "en cualquier forma había avanzado la protección a la clase trabajadora". Creemos con sinceridad, que su sola intervención en la aprobación del título único, especial, sobre materia laboral, hubiera bastado para su prestigio y para el aval de su labor constitucional; pero hemos constatado fue muy completa su participación al abordar muchas materias, que para una persona que nunca se consideró "docto" en el campo jurídico, demostró conocimientos humanos, vitales en la redacción de una norma y básicos para el momento en que los produjo. Queda a la consideración del lector o del crítico el valor de sus conceptos y lo atinado de sus ideas.

¹⁵ *Diario de los debates*, sesiones 23a., 24a. y 25a., celebradas los días 26, 27 y 28 de enero de 1917, sesión 10a. de fecha 12 de diciembre de 1916.