

## JOSÉ NATIVIDAD MACÍAS: JURISTA, CONSTITUYENTE Y RECTOR

José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ\*

Sumario: I. *Datos biográficos*. II. *Macías como constituyente*. III. *Macías y el Proyecto*.

### I. DATOS BIOGRÁFICOS

En nuestra modesta opinión, el licenciado don José Natividad Macías fue la figura más importante en el Congreso Constituyente, celebrado en la ciudad de Querétaro entre diciembre de 1916 y enero de 1917, el noveno de nuestra historia. Infortunadamente, la historiografía jurídica mexicana no le ha hecho justicia a tan egregio personaje.

En efecto, Macías, junto con Luis Manuel Rojas, fueron los redactores del proyecto del primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo Federal, Venustiano Carranza, mismo que sirvió como base a las discusiones del citado Constituyente,<sup>1</sup> a pesar de que la Secretaría de Justicia elaboró otro Proyecto, Carranza prefirió presentar el de Macías y Rojas. Macías fue uno de los más lúcidos oradores (aunque un poco majagranzas), uno de los más importantes escritores de los artículos 27 y 123 de nuestra ley suprema, además, encabezó el grupo de diputados carrancistas, el de los llamados *renovadores* en esa magna asamblea. Entonces, ¿por qué motivo la historiografía no le ha hecho justicia? En primer lugar, reconocamos que la historia es una disciplina caprichosa, que ama, odia o desprecia a quien quiere, no a quien debe, si no, hay que echarle una mirada al panteón de la patria de los héroes de nuestra independencia (o sea, las calles

---

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Fernando Lizardi dice que en la redacción de ese Proyecto participaron, además, Félix F. Palavicini, Alfonso Cravioto y algunos otros más. *Cf.* el discurso del 26 de febrero de 1955 que más adelante citamos.

céntricas de nuestros pueblos y ciudades) en donde ni son todos los que están ni están todos los que son.

Independientemente de esta consideración general, pensamos que son dos las causas que han originado esa “mala suerte histórica” de don José Natividad: en primer lugar, porque fue diputado federal entre 1906 y 1910, en las últimas legislaturas porfirianas, la XXIII y la XXIV, en donde hizo amistad con el senador coahuilense Venustiano Carranza, y, luego, postulado por el Partido Antirreleccionista, fue integrante de la XXVI (1912-1913) coincidente con el gobierno de Francisco I. Madero. En esta última circunstancia se ha querido ver una mancha en la vida pública del licenciado, pues aprobó las renunciaciones del presidente y del vicepresidente, Madero y Pino Suárez, aunque el 9 de octubre de 1913, el usurpador Victoriano Huerta lo encarceló junto con otros diputados,<sup>2</sup> después de disolver la XXVI legislatura. Sobre este particular, tenemos que destacar que fue el propio Álvaro Obregón, quien, el 22 de diciembre de 1916, hizo tal imputación; particularmente nos referimos a la carta que el 20 de diciembre de 1916 dirigió el propio Obregón al Constituyente y fuera leída en el seno de éste dos días después, en ella se decía:

Al dirigirme a esa honorable asamblea, como lo hago, no me impulsa otro móvil que el hacer algunas declaraciones que, en mi concepto, son necesarias para que el grupo de diputados ex-renovadores que figura en ese Congreso, grupo dirigido por J. Natividad Macías, Felix F. Palavicini y Luis Manuel Rojas, no continúe lanzando cargos más o menos aventurados en la investigación que pretende hacer sobre quién o quiénes son las personas que trataron de encauzar los criterios de los CC. diputados revolucionarios radicales para rechazar las credenciales de aquéllos a fin de que no formaran parte del Congreso Constituyente.

Y más adelante señaló:

Con mi carácter de revolucionario y de ciudadano, declaro: Que no hemos sido el señor licenciado Acuña, ni el señor licenciado Estrada, ni el señor Licenciado Aguirre Berlanga, ni yo, sino la conciencia nacional, la que ha exigido y sigue exigiendo al grupo de diputados revolucionarios radicales el cumplimiento del deber, esa misma conciencia nacional que sancionó el fallo del C. Venustiano Carranza. Primer Jefe del ejército constitucionalista, cuando éste, por medio del Plan de Guadalupe, condenó la conducta de los diputados

<sup>2</sup> Marta Morineau hace una descripción bastante completa de estos avatares de don José Natividad. Cfr. “José Natividad Macías”, *La Constitución mexicana de 1917: ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, México, UNAM, 2016, pp. 266-268.

renovadores que invistieron al usurpador Huerta, de una criminal apariencia de legalidad.

Para concluir posteriormente:

EL C. Primer Jefe ha declarado, que los diputados renovadores que continuaron al lado de Huerta lo hicieron así por virtud de instrucciones suyas (del C. Primer Jefe); pero como tales instrucciones no pudieron ser dadas con anterioridad al decreto condenatorio, porque de esta manera hubiera resultado falso el decreto [dado en Durango el 7 de agosto de 1913], se deduce:

1o. - Que los repetidos diputados renovadores colaboraron con Huerta y de hecho sancionaron sus actos criminales por espacio de medio año.

2o. - Que, si posteriormente hicieron alguna labor en contra de Huerta, son merecedores, en concepto mío, a un nuevo cargo que antes de ahora no se había hecho pesar sobre ellos; esto es: haber traicionado a Huerta.

Y esto viene precisamente a robustecer los cargos que yo he tenido siempre para ellos, pues tal hecho demuestra que esos personajes son ventajosamente utilizables como elementos de traición; dándonos todos esos antecedentes el derecho de suponer que, con instrucciones del señor Carranza traicionaron después a Huerta; sin ser remoto —y allá van encaminados los temores de los revolucionarios de verdad— que ahora simulen estar colaborando al lado del señor Carranza, con instrucciones del arzobispo Mora y del Río o de Emiliano Zapata.

Ningún hombre, aun con la intriga más hábilmente manejada, podría demostrar que los renovadores habían permanecido en el Congreso después de los asesinatos cometidos por Huerta y después de la sentencia en contra de ellos pronunciada por el C. Primer Jefe, si no fuera este un hecho que está en la conciencia misma de los que ahora quieren aparecer calumniados; como no habrá intriga que intente demostrar que el senador Belisario Domínguez y los diputados renovadores Gustavo Garmendia, ingeniero Alfredo Robles Domínguez, Roberto V. Pesqueira, Rafael Zubaran Capmany y otros, hayan faltado al cumplimiento de su deber; el primero lanzado su viril acusación en contra del usurpador en pleno Senado, y los últimos aprovechando la primera oportunidad para salir huyendo de la complicidad a incorporarse a la revolución.

En efecto, como relata Juan de Dios Bojórquez,<sup>3</sup> desde que se discutió la credencial del diputado Ezquerro se vislumbró que el Congreso Constituyente de 1916-1917 estaba dividido en dos facciones,<sup>4</sup> una llamada de *Los*

<sup>3</sup> Cfr. *Crónica del Constituyente*, 4a. ed., México, INEHRM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 117-120.

<sup>4</sup> Confirmado por el diputado Pastor Rouaix; cfr. *Génesis de los artículos 27 y 123 de la*

*Renovadores*, “que se quedaron en México en 1913 y 1914, sancionando los actos o dando fuerza legal al usurpador, habían rodeado en Veracruz a don Venustiano y se hacían pasar por sus amigos más íntimos”, a los cuales definió Luis Manuel Rojas (él mismo pertenecía al grupo) como “las personas que tienen, por circunstancias especiales, el propósito de sostener en este congreso el proyecto del C. Primer Jefe tal como fue presentado... forman lo que, a mi juicio, debe llamarse el grupo liberal carrancista”; mientras que, por otro lado, estaban los radicales también llamados jacobinos-obregonistas que, según los definió el propio Rojas, “se han caracterizado porque representan el criterio francés de la política”, de los cuales Palavicini<sup>5</sup> aseguró “estaba integrada por elementos liberales, casi todos masones, que como afines a la revolución fueron apoyados por el grupo triunfante”.

Sobre este mismo particular, el también constituyente guanajuatense, amigo personal de Macías, Fernando Lizardi, como veremos más adelante, señala en el discurso de 1955:

Y aún cuando algunos diputados renovadores fueron inmediatamente a ponerse a las órdenes del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el mismo señor Carranza se dio cuenta de que si todos los miembros de ese Congreso se separaban de él y lo abandonaban para ir a ponerse francamente al lado de la Revolución, Victoriano Huerta fácilmente podría improbar un Congreso de burlas que diera cierto aspecto de legalidad a su Gobierno. Por este motivo, el señor Carranza, por conducto de don Eliseo Arredondo, mandó decir a muchos diputados renovadores que permanecieran en sus puestos, a fin de obstruccionar al llamado gobierno de Huerta, lo cual se hizo, dando por resultado la disolución del Congreso y la prisión de muchos diputados, entre los cuales se encontraba el señor Licenciado don José Natividad Macías.

En el fondo, estamos en presencia de la controversia entre diputados carrancistas y diputados obregonistas, cuyo diferendo se vio claramente en la discusión del artículo tercero constitucional;<sup>6</sup> diferencia que se resolvió a favor de los seguidores de Obregón —los radicales— por una simple razón aritmética: eran más. Como don José Natividad era de los de Carranza —los renovadores— que, como eran menos, resultaron perdedores y en el resto del Constituyente ya no se volvieron a confrontar como tales (eviden-

---

*Constitución Política de 1917*; edición original: Puebla, Gobierno del estado de Puebla, 1945. Nosotros hemos manejado el recopilado en: *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917, Antología*, México, Gobierno del Estado de Querétaro-INEHRM, 1987, pp. 261-264.

<sup>5</sup> Cfr. Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917* [ed. facsimilar tomada de la del Gobierno del estado de Tabasco, 1980], México, INEHRM-UNAM, 2014, t. I, p. 63.

<sup>6</sup> Cfr. Nuestro libro: *Y la Revolución se hizo Constitución*, México, Porrúa, 2016, pp. 109 y ss.

temente hasta Tlaxcalantongo, en donde perdieron en definitiva). Esa fue la segunda razón de la “mala suerte histórica” a la que nos referíamos antes.

El licenciado Macías nació en Pavileros, municipio de Silao, estado de Guanajuato, el 8 de septiembre de 1857, hijo de Pedro Macías y María Cleofas Castorena de Macías. Realizó sus estudios primarios en Silao, los preparatorios en el Seminario diocesano de León (aunque no le fueron revalidados por la institución oficial del estado, por ello tuvo que acreditar las correspondientes asignaturas en exámenes a título de suficiencia)<sup>7</sup> y los profesionales de derecho en el Colegio del Estado,<sup>8</sup> en donde obtuvo su título el 24 de noviembre de 1883, y se dedicó al ejercicio de su profesión, primero como pasante y luego como abogado en el bufete de quien era rector del mismo Colegio, licenciado Manuel Lizardi, con quien trabó una gran amistad, lo mismo que con su hijo, el también constituyente Fernando Lizardi; incluso, cuando don Manuel tuvo que retirarse del ejercicio profesional por motivos de salud, Macías encabezó el despacho.

A principio de siglo se trasladó a la Ciudad de México a continuar con el ejercicio del derecho, obligado porque a la muerte del gobernador González, Joaquín Obregón González asumió la gubernatura interina de Guanajuato dedicándose a perseguir, entre otros, al licenciado Macías.

Aquí llegamos a un punto nada claro en la vida de don José Natividad: su paso por el Congreso de la Unión. Manuel González Oropeza,<sup>9</sup> indica que fue diputado suplente por Tlaxcala durante las XIX (1898-1900) y XXII (1904-1906) legislaturas, y diputado propietario por Guanajuato en la XXIII (1906-1908), y dos veces por Michoacán en las legislaturas XXIV (1908-1910) y XXV (1910-1912).

Dicen, como apuntamos antes, que se trasladó de su natal Guanajuato a la Ciudad de México a principios del siglo XX, para ejercer su profesión de abogado, dentro de la cual derrotó al propio presidente de la República, general Porfirio Díaz, en un juicio civil patrocinando al hacendado queretano, don Manuel Urquiza, lo que motivó a don Porfirio a invitar al licenciado Macías a ser diputado en esas legislaturas.

---

<sup>7</sup> No obstante haber manifestado su deseo de no continuar la carrera eclesiástica, el obispo José María Díez de Sollano permitió que continuase en la preparatoria de la Iglesia, dado su talento, y después lo contrató como profesor de latín para que con lo que le pagase pudiera sostener sus estudios de derecho.

<sup>8</sup> No es cierto, como han afirmado algunos, que haya estudiado en la Escuela Nacional Preparatoria ni en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, sino en su Guanajuato, como apuntamos antes.

<sup>9</sup> *Cfr. Los diputados de la nación*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-Secretaría de Gobernación, 1994, p. 159.

El constituyente Fernando Lizardi, hijo de don Manuel, como vimos antes, quien se refería a don José Natividad como su “jefe, maestro y amigo” (en 1901 se invirtió lo que había sucedido con su padre, ya que se incorporó como pasante del despacho de Macías en la Ciudad de México) en un discurso pronunciado en la ciudad de Silao, el 26 de febrero de 1955, al cual nos referimos antes, con ocasión de la inauguración de una escuela que llevaría el nombre de José Natividad Macías, relató una historia diferente.

Nos cuenta Lizardi que Macías patrocinó jurídicamente al estado de Tlaxcala en un asunto muy importante, que ganó; cuando el gobernador, coronel Próspero Cahuantzi quiso cubrir sus honorarios profesionales, don José Natividad se negó a ello aduciendo que servir a un estado en estos menesteres es servir a toda la República, además de la amistad personal con el secretario particular del gobernador, Gerzain Ugarte, con quien coincidió en la XXVI Legislatura federal y en el Congreso Constituyente.

Sigue relatando Lizardi que el gobernador Cahuantzi quiso recompensar al licenciado Macías con una diputación federal, pero el presidente Porfirio Díaz, dada su amistad con el hostil gobernador guanajuatense Obregón González, se negó a ello y dijo, con socarronería, que más le correspondería una senaduría pues había servido a todo el estado, pero, como ya se la había ofrecido al ingeniero Manuel María Contreras, con quien tenía compromisos previos, hicieran a Macías senador suplente de este último, como así sucedió; pero, ¡sorpresas tiene la vida! y poco tiempo después de la elección falleció Contreras en 1902 y el escaño lo ocupó nuestro epónimo.

Independientemente de lo afirmado por González Oropeza, Macías fue diputado federal representando a Guanajuato a la XXVI Legislatura (1912-1913, inconclusa porque la disolvió Victoriano Huerta, como dijimos antes), correspondiente a la administración de don Francisco I. Madero, postulado igualmente por el Partido Antireeleccionista, como señalamos antes.

De acuerdo con lo anteriormente descrito, el cambio radical de legislador porfirista a diputado revolucionario en la XXVI legislatura, junto con su amistad con don Venustiano Carranza, salvaron el “pellejo” (político) a nuestro biografiado. Mismo que, posteriormente, se incorporó al movimiento constitucionalista.

En otro orden de ideas, fue profesor de derecho civil y director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia del 28 de agosto 1914 al 19 de noviembre del mismo año,<sup>10</sup> por designación del primer jefe Venustiano Carranza.

Más adelante, acompañando al propio señor Carranza en su retiro de Veracruz, durante lo más álgido de la confrontación de la facciones revolu-

<sup>10</sup> Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio, *Apuntes para la historia de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, 2002, p. 47.

cionarias a finales de 1914 y principios de 1915, cuando se daba a la tarea de expedir la legislación preconstitucional, el propio Carranza lo nombró, junto con Cravioto, miembro de la Sección de Legislación Social de la Secretaría de Instrucción Pública, la que redactó la Ley Agraria de 1915 y el Proyecto de Ley del Trabajo en el mencionado puerto de Veracruz, para lo cual, por indicaciones del mismo don Venustiano, se trasladó a los Estados Unidos para enterarse de los avances en esta materia.

No podemos dejar de mencionar que, como informa Diego Valadés,<sup>11</sup> a fines de 1914, junto con el mismo Alfonso Cravioto, elaboraron un proyecto de ley que establecía la autonomía de la Universidad Nacional, y más adelante señala el mismo Valadés:

En una entrevista de prensa publicada por *El Universal* el 11 de julio de 1917, el Rector de la Universidad José Natividad Macías, conforme a la posición que ya había sostenido tres años antes, se declaró partidario de la autonomía de la Universidad, independizándola por completo de la política. Para este efecto, dijo, en el Congreso Constituyente de Querétaro se trabajó por la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública a efecto de que correspondiera a la Universidad la responsabilidad directa de atender las funciones de enseñanza superior y para ponerla al margen de las inquietudes políticas que resultaban del manejo del Ministerio. Fue por esto que Venustiano Carranza apoyó la creación del Departamento Universitario.

En el proyecto que José Natividad Macías presentó al Presidente Venustiano Carranza en 1917 se establecía que el Rector de la Universidad sería “jefe nato” de la institución. Con eso se quería significar que el Rector no tendría ningún superior jerárquico. No obstante, su nombramiento correspondería al Presidente de la República, a propuesta del Consejo Universitario.

Al regreso a la Ciudad de México, Carranza lo nombró, el 1o. de julio de 1915, rector de la Universidad Nacional, cargo que ocupó hasta el 22 de noviembre de 1916, y retomó después de celebrado el Constituyente, como apuntaremos más adelante.

Fue diputado constituyente por Silao, Guanajuato, y redactó, ya lo señalamos, junto con Luis Manuel Rojas, el Proyecto de Constitución. Al terminar el Constituyente regresó como rector del 3 de mayo de 1917 hasta el 7 de mayo de 1920; también fue jefe del Departamento Autónomo Universitario y de Bellas Artes. Lizardi nos informa, en el multicitado discurso del 26 de febrero de 1955, que don José Natividad participó en la redacción tanto de la Ley de Amparo de 1919 como en la Ley de Relaciones Familiares de abril de 1917.

<sup>11</sup> Cfr. *El derecho académico en México*, México, UNAM, 1987, pp. 115-118.

En 1920, con motivo del “Aguaprietazo” acompañó a Carranza en su peregrinaje hacia Veracruz, separándose en la comunidad de Aljibes, en donde el convoy carrancista fue atacado por las fuerzas obregonistas. Macías fue hecho prisionero y encarcelado de nuevo en Lecumberri. Después de meses de cautiverio, fue puesto en libertad a condición de que abandonara el país. Viajó por Europa y, posteriormente, se asentó en San Antonio, Texas, para dedicarse al periodismo. Pudo regresar al país en 1921, se retiró a la vida privada y al ejercicio de su profesión. Falleció en la Ciudad de México, el 19 de octubre de 1948. Fue sepultado en el Panteón Español de la propia capital de la República.

## II. MACÍAS COMO CONSTITUYENTE

Como lo señala Marta Morineau,<sup>12</sup> hay 225 referencias al diputado Macías en el *Diario de Debates* del Constituyente de Querétaro, lo cual nos resulta lógico, dado que él fue uno de los redactores del Proyecto y, obviamente, lo conocía como nadie. Como señalamos antes, se trataba de un jurista muy destacado, con experiencia parlamentaria y cabeza visible del grupo Renovador, es decir, carrancista.

Realmente, fueron cuatro las intervenciones fundamentales de nuestro personaje: las relativas al artículo tercero, relacionado con la educación, al 18, tocante al cumplimiento de las sentencias penales, el 27, por lo que respecta a la reforma agraria, y el 123, referido a la cuestión laboral.

### 1. *Sobre el artículo primero*

Antes de referirnos brevemente a estos cuatro rubros, permítaseme abordar el tema del artículo primero. Como se recordará, en la Constitución Federal de 1857, se señalaba: “El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

Evidentemente, ello representaba que dicha ley fundamental asumía en ese particular una postura iusnaturalista. Por otro lado, la carta magna de 1917 cambiaba la orientación en el tenor siguiente: “Artículo 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga

<sup>12</sup> *Op. cit.*, p. 261.



esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

De tal suerte que se cambiaba la orientación iusnaturalista por una ius-positivista, sin embargo, de la explicación que diera Macías en la 11a. sesión ordinaria del Constituyente del 13 de diciembre de 1916, aunque don José Natividad, hijo de su tiempo, era positivista,<sup>13</sup> parece que no fue tanto esa idea, sino más bien amarrar una redacción en la ley suprema que no diera lugar a interpretaciones (como había sucedido con el artículo 14 de la Constitución Federal de 1857 y el amparo judicial).<sup>14</sup> En efecto, al momento de discutirse tal numeral, nuestro diputado dijo:

Tiene este (se refiere a la redacción del 57) otro inconveniente gravísimo; que como la constitución no hace la enumeración de los derechos naturales, todo el mundo creyó ver en esto, que no había derecho que no estuviera aprobado por la Constitución; de manera que no solamente se creyó que estaban aprobados los derechos propiamente fundamentales; sino estaban comprendidos todos los derechos secundarios y políticos, y de ese error surgieron multitudes de dificultades.

Para continuar más adelante:

La conclusión a que se ha llegado, es que el hombre tiene un derecho fundamental, que es el derecho a la vida, y en este derecho está comprendido el derecho a la libertad, el cual se traduce por el derecho a todas las necesidades naturales del individuo. Hay que rehuir cuidadosamente todas estas discusiones filosóficas que no sirven más que para hacer confusión de las ideas e inducir a errores que siempre son perjudiciales para los pueblos, y venir a una cosa práctica y positiva. Las constituciones no necesitan declarar cuáles son los derechos; necesitan garantizar de la manera más completa y más absoluta de todas las manifestaciones de la libertad. Por eso deben otorgarse las garantías individuales, y esto es lo que se ha hecho en el artículo que está a discusión.

De tal manera, concluyó esa idea con lo siguiente:

En el fondo están reconocidos los derechos naturales del individuo, sea que estos derechos sean de este, o de aquel, o de cualquier otro, sea que fueran de ocho, diez, veinte o cincuenta; todos están reconocidos allí porque las garantías que otorga la sección primera son para respetar las diversas manifestaciones de la libertad humana.

<sup>13</sup> Cfr. nuestro libro *Y la Revolución se hizo Constitución*, cit., pp. 1-16.

<sup>14</sup> Cfr. el libro que escribimos junto con el profesor Faustino José Martínez Martínez, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, 2010, pp. 309-335.

## 2. *Sobre la educación*

Independientemente de la importancia que de por sí guarda la educación pública, la discusión del artículo tercero representó el primer gran debate en el seno del Constituyente sobre la cuestión religiosa, en donde se confrontaron jacobinos y renovadores. Los primeros fueron, como señalamos antes, los triunfadores por una razón aritmética: eran numéricamente mayoría, lo cual marcó, en estos temas religiosos, el sentido de la carta fundamental de Querétaro y, por ello mismo, realmente no se produjeron más debates de fondo en esa temática, sino que siguió el criterio marcado por dichos jacobinos u obregonistas.

El artículo tercero del Proyecto del Primer Jefe señalaba: “Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos”. Respecto a la Constitución de 1857 se agregaba la laicidad y gratuidad de la educación oficial. El dictamen de la Comisión proponía importantes innovaciones:

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.

Para esto, el diputado Luis G. Monzón quería ir más lejos y en la misma reunión del lunes 11 de diciembre por la mañana, dio lectura a su voto particular en el que proponía que en lugar del adjetivo calificativo “laica” se usara el de “racional”, pues el primero implicaba que se ignorase a la religión, mientras que el segundo, según él, obligaba a combatirla.

La propuesta de la Comisión decía:

Art. 3o.- 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.

Como es obvio, al ser ésta, además, la primera cuestión que en materia religiosa resolvió el Constituyente de Querétaro, era una temática muy importante, tan era así que el propio Carranza quiso asistir a la duodécima sesión celebrada la tarde del miércoles 13 de diciembre, sesión en la que se empezó a debatir tan ardua cuestión. La discusión se continuó en la sesión siguiente, en la que la Comisión retiró su dictamen para presentarse uno nuevo en la decimoquinta, llevada a cabo la tarde del sábado 16. Pero ¿qué pasó?

En la mencionada duodécima sesión, que se llevó a cabo la tarde del 13 de diciembre, el primero en hacer uso de la palabra fue el general Francisco J. Múgica, a quien Bojórquez<sup>15</sup> calificó como: “Líder de las mayorías y conductor de la primera comisión de reformas... la figura más conspicua del Congreso”, para iniciar su alocución apuntando: “Estamos en el momento más solemne de la revolución... ningún momento, señores, de los que la revolución ha pasado, ha sido tan grande, tan palpitante, tan solemne como el momento en que el Congreso Constituyente, aquí reunido, trata de discutir el artículo 3o.”, y prosiguió: “En aquellas etapas gloriosas no se trataba más que de vencer de una vez por siempre al que tenía el Poder usurpado en sus manos o de acabar con la reacción, y aquí, señores, se trata nada menos que del porvenir de la patria”, y argumentó, poco más adelante: “La ciencia pedagógica ha hablado ya mucho sobre la influencia que la enseñanza religiosa, que la enseñanza de las ideas absurdas, ejerce sobre los individuos, para degenerarlos, no sólo en lo moral, sino también en lo físico”; para concluir esta primera parte de su intervención con la siguiente afirmación: “Efectivamente, soy enemigo del clero, porque lo considero el más funesto y el más perverso enemigo de la patria”.

A continuación hizo uso de la voz, se supone para rebatir a Múgica, el diputado Luis Manuel Rojas con una perorata que bien podríamos calificar de confusa, profusa y difusa que duró más de una hora, constantemente interpelada por otros diputados, en donde se apuntaba que, en el Proyecto Carranza, la exclusión del clero de la educación se contenía en el artículo 27 y “se formula la perfecta neutralidad del Gobierno en la enseñanza pública, respecto a todas las instituciones o creencias religiosas o filosóficas”. Concluyó con una crítica a los miembros de la Comisión de Constitución por separarse de lo sostenido por el primer jefe.

<sup>15</sup> *Cfr. op. cit.*, p. 506.

Posteriormente subió a la tribuna el diputado Alberto Román para apoyar el dictamen de la Comisión con un discurso muy anticlerical que llegó a afirmar: “¿Por qué no tenemos el valor en nuestras leyes, igualmente de afirmar un acto de aniquilamiento para el enemigo” o sea el clero católico.

Luego tomó la palabra el diputado hidalguense Alfonso Cravioto, quien hizo la crítica más lúcida al dictamen que se discutía. Empezó con este adagio: “Si cuerdas faltan para ahorcar tiranos, tripas de fraile tejerán mis manos”, que antes ya había pronunciado para expresar, evidentemente, su fe anticlerical; no obstante, calificó el dictamen de la Comisión como “arbitrario, impolítico, imprudente, insostenible, secularmente regresivo y tan preñado de consecuencias funestísimas para nuestras labores constitucionales”, es más, señaló: “Que de aceptarse el criterio excesivo de ese dictamen tendremos... que dar al traste con muchas de las preciosas conquistas consagradas ya en la Constitución de 57, que debemos mejorar, pero nunca empeorar. Y concluyó: “Pero el jacobinismo, he ahí también otro enemigo. No cambiemos un error por otro error, ni un fanatismo por otro fanatismo; el error no se combate con el error, sino con la verdad. El fanatismo no se combate con la persecución, sino por medio del convencimiento”.

Prosiguió Jesús López Lira, el diputado guanajuatense, para apoyar el dictamen de la Comisión, quien argumentó, básicamente, que el derecho de los niños a ser educados necesariamente pasaba por el que la educación — pública o privada, no importaba— fuese ajena a cualquier credo religioso.

Luego vino don José Natividad Macías en una larguísima perorata, donde señaló, en primer lugar, sus afectos personales por los miembros de la Comisión de Constitución, continuó con una extensa —y un poco fuera de caso— exposición histórica, hasta que el diputado Espinosa (el *Diario de los Debates*, que es el que estamos siguiendo literalmente, no dice cuál de los tres: Juan, Francisco o Luis) señaló que el orador llevaba hablando más de dos horas de diversos asuntos y casi nada del artículo tercero que estaba a discusión. Finalmente, expuso su argumento: “Las costumbres de los pueblos no se cambian de la noche a la mañana; para que un pueblo deje de ser católico, para que el sentimiento que hoy tiene desaparezca, es necesaria una educación”, y más adelante: “Y la manera de educarlo no es quitarle la libertad de enseñanza, sino defender la instrucción”.

Cuando terminó Macías eran las 9.15 p.m. y, lógicamente, se levantó la sesión. Al día siguiente, jueves 14 de diciembre por la mañana, se continuó la discusión del artículo tercero en la décimo cuarta sesión del Constituyente.

### 3. *La cuestión penitenciaria*

El día de Navidad de 1916, en la vigésimo segunda sesión del Constituyente, se presentó el dictamen del artículo 18. El texto de 1857 solamente establecía el principio de que únicamente habría lugar a prisión por delito que mereciera pena corporal, lo cual en la actualidad nos puede parecer una perogrullada, pero ello respondía al principio de derecho romano: *Ubi culpa non est, non debet esse poena*; también señalaba que cuando no hubiera pena corporal se le pondría en libertad bajo fianza y nunca se detendría en prisión por falta de pago de honorarios a sus abogados.

En el Proyecto de don Venustiano, por un lado, lo empeoraba al señalar “o alternativa de pecuniaria y corporal”; pero, por otro, sentaba algunas bases del derecho penitenciario, al establecer que serían diferentes los lugares que servían de prisión preventiva a aquellos donde se purgaría una pena, que serían las colonias penales, que cuando la sanción fuese superior a dos años, dichos lugares de reclusión estarían administrados por el gobierno federal, se situarían fuera de las poblaciones y cada estado pagaría los gastos que generaran sus propios reos. En cuanto a las dos partes finales de la versión del 57, se trasladaron al nuevo artículo 20.

El dictamen de ley, sin dejar de reconocer las ventajas de centralizar el sistema penitenciario, ya que la Federación tenía —y tiene— mayores recursos económicos y científicos, se manifestó en contra, por la afectación al régimen federal que traía consigo ya que hasta ese momento “las penitenciarias establecidas por la Federación han sido tan deficientes como las de los Estados”, que se ignorarían las circunstancias locales y que los penales podrían quedar muy alejados de la residencia de los sentenciados, lejos de sus familias y del único lazo que los unía a la sociedad. Y una cosa muy importante: se establecía el régimen penitenciario sobre la base del trabajo como medio de regeneración, pero desechando la propuesta de crear colonias penitenciales.

El primero en hacer uso de la palabra fue David Pastrana Jaimes para señalar algo muy lógico: al tratarse de penas alternativas no debería proceder la prisión preventiva, toda vez que si se hace uso de ella y el juez condena solamente a pena pecuniaria, el infeliz reo ya purgó una pena que no merecía. Colunga hizo una pobre defensa al decir que, al tratarse de una pena alternativa, si el juez ordenaba la prisión preventiva, en cierto sentido se obligaba, comprobado el cuerpo del delito y la responsabilidad del acusado, a imponer una pena privativa de libertad. A continuación hizo uso el diputado José Natividad Macías, quien explicó las ideas postuladas por el primer jefe en su Proyecto.

En primer lugar, Macías, de manera inoportuna, se refirió a dos artículos ya aprobados, el séptimo y el noveno, acusó a la Comisión de Constitución que, al haber modificado el Proyecto, retrocedió en vez de avanzar en las instituciones humanitarias y republicanas.

Después de señalar que de aceptar lo propuesto por Pastrana acabaría con el sistema de penas alternativas —cárcel, multa—, nuestro biografiado, continuó con una larga alocución en la que habló de la evolución del derecho penal, para señalar las colonias penales como lo más avanzado en sistemas penitenciarios; se manifestó en contra del postulado del trabajo obligatorio, que según él era imposible con cárceles tan reducidas e insalubres como las que había en nuestro país, que según el médico de la penitenciaría de México, doctor Ricardo de la Cueva, nueve de cada diez presos salían locos o tuberculosos de ese centro penitenciario, lo cual era más peligroso para la sociedad que si los delincuentes anduvieran sueltos; por ello mismo, la idea contenida en el Proyecto era establecer las colonias penitenciales —como las Islas Marías— y sin embargo, como era tan bajo el presupuesto de los estados para cárceles era imposible establecer sistemas penitenciarios adecuados, y mucho menos colonias penitenciales, con todos los adelantos científicos modernos en todos los estados, por ello se debería encomendar tal función a la Federación, con la filosofía penitenciarista subyacente en el Proyecto de Carranza, pero siempre para purgar penas de más de dos años, pues menores no tenía sentido.

Acto continuo vino don Hilario Medina y, a través de un largo y erudito discurso, explicó las más recientes teorías penales para aquella época, particularmente se refirió al positivismo criminológico fundado por Cesare Lombroso y seguido por Raffaele Garofalo y Enrico Ferri, lo que aprovechó para echarle en cara a José Natividad el no estar al día en las últimas teorías penales, sólo en la “teoría de la venganza que era la tesis de la escuela clásica”; se manifestó a favor de las colonias penales, pero que no dependieran del gobierno federal, sino de los estatales, en razón del principio federalista.

Siguió el general Jara para expresar su rechazo a las colonias penales, con el ejemplo de Quintana Roo,<sup>16</sup> que, según relataba, era la síntesis de todos los horrores, motivo de explotación de los reclusos por parte de los que los administraban, se afirmaba que regresarían con un pequeño capital pero la verdad era que regresaban con una enfermedad mortal e incurable; no se explicaba por qué exigir que fuesen centros federales y que los estados pagasen la manutención de los reos, para todo caso, con esos recursos, los

<sup>16</sup> En la campaña política de Madero en 1910, varios líderes antirreeleccionistas de Puebla habían sido deportados al entonces inhóspito territorio de Quintana Roo.

estados mantuviesen sus propias cárceles; se manifestó a favor del trabajo como medio de regeneración, pero trabajo remunerado. Dávalos (al parecer Marcelino) aclaró que Quintana Roo no era una colonia penal, sino “una Siberia a la que el zar de México enviaba al que le estorbaba para mantenerse en el Poder”, por lo que no valía de ejemplo como colonia penal.

Prosiguió Colunga, quien explicitó cuál era su postura personal y la de los demás miembros de la Comisión en materia penal. Proclamó su fe lombrosiana y defendió el principio de optimizar recursos económicos con el establecimiento de centros penitenciarios que pudiesen servir a varias entidades federativas. A continuación subió Múgica para hablar en contra de las colonias penales, estimando serían contraproducentes.

Vino después Terrones Benítez, quien se pronunció por la regeneración de los delincuentes a través del trabajo remunerado y la instrucción, además de la semifederalización, como él dijo, de los centros penitenciarios, pues si bien serían administrados por el gobierno nacional, los reclusos dependían todavía de los estados, de otra manera varias entidades federativas no tendrían recursos para crear y sostener dichas penitenciarías e incluso no contarían con un número suficiente de presos para ocuparlas.

Antonio de la Barrera se opuso al sistema de colonias penitenciales, ya que éstas se establecerían en lugares inhóspitos y que los reclusos en vez de volver regenerados, después de dos o tres años, volverían “hechos momia”, aseguró que más valía darles un balazo que enviarlos ahí, pues la mayoría de las capitales de los estados ya tenían penitenciarías, lo que hacía falta era reglamentarlas con un régimen adecuado basado en el trabajo remunerado.

Macías subió a la tribuna para responder, de manera muy erudita y razonada, a todas las objeciones que se plantearon, hasta ese momento, a lo propuesto en el proyecto del primer jefe. Al terminar la intervención de Macías se consultó a la asamblea si estaba suficientemente discutido el asunto, manifestándose por la afirmativa se pasó a votar y por tres votos se rechazó el dictamen. El nuevo dictamen se presentó el 27 de diciembre de 1916 (junto con el artículo 16), para ser discutido y aprobado el 3 de enero siguiente por 155 votos contra 37.

#### *4. La cuestión laboral*

En primer lugar, debemos recordar cómo, en el Decreto del 29 de enero de 1915, Venustiano Carranza adicionó la Constitución Federal, en su artículo 72, referente a las facultades del Congreso de la Unión, al añadir en la fracción X, la materia del trabajo. Congruente con ello, en su Pro-

yecto de Constitución presentado ante el Congreso Constituyente el 1o. de diciembre de 1916, en su artículo 73, referente a las facultades del Congreso de la Unión, en la fracción X, reiteraba que el Legislativo federal tenía exclusivamente esa atribución.

No obstante, en el dictamen del artículo 5o. de la primera comisión —que como sabemos se refiere a la libertad de trabajo—, suscrito el 12 de diciembre, se dijo:

Juzgamos, asimismo, que la libertad de trabajo debe tener un límite marcado por el derecho de las generaciones futuras. Si se permitiera al hombre agotarse en el trabajo, seguramente que su progenie resultaría endeble y quizá degenerada y vendría a constituir una carga para la comunidad. Por esta observación proponemos se limiten las horas de trabajo y se establezca un día de descanso forzoso en la semana, sin que sea precisamente el domingo. Por una razón análoga creemos que debe prohibirse a los niños y a las mujeres el trabajo nocturno en las fábricas.

Ha tomado la Comisión estas últimas ideas, de la iniciativa presentada por los diputados Aguilar, Jara y Góngora. Estos ciudadanos proponen también que se establezca la igualdad de salario en igualdad de trabajo; el derecho de indemnizaciones por accidentes del trabajo y por enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales, así como también que los conflictos entre el capital y el trabajo se resuelvan por comités de Conciliación y Arbitraje. La Comisión no desecha estos puntos de la citada iniciativa; pero no cree que quepan en la sección de las garantías individuales; así es que aplaza su estudio para cuando llegue al de las facultades del Congreso.

En tal virtud, el texto propuesto como cuarto y último párrafo del artículo 5o. constitucional decía:

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles. La jornada máxima será de ocho horas. Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como obligatorio el descanso hebdomadario.

En la 17a. sesión del 19 de diciembre se volvió a leer ese dictamen, y en esa misma oportunidad, un grupo de diputados presentó por escrito al presidente del Congreso, diputado Luis Manuel Rojas, una moción suspensiva. Después de consultarlo con los miembros de la comisión, el pleno autorizó lo que se pedía. En la 23a. sesión del 26 de diciembre, por la tarde, se presentó un nuevo dictamen de artículo quinto, suscrito el 22 del mismo mes de



diciembre, en el que no se avanzaba el tema laboral. En esa misma sesión se comenzó a discutir dicho dictamen.

El primero en hacer uso de la voz fue el licenciado Fernando Lizardi con las siguientes célebres palabras:

Este último párrafo desde donde principia diciendo: “la jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas”, le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo, y la razón es perfectamente clara: “habíamos dicho que el artículo 4<sup>a</sup> garantizaba la libertad de trabajo y éste garantizaba el derecho de no trabajar; si estas son limitaciones a la libertad de trabajar, era natural que se hubieran colocado más bien en el artículo 4o. que en el 5o., en caso de que se debieran colocar; pero en el artículo 4o. están colocadas, porque se nos dice que todo hombre es libre de abrazar el trabajo lícito que le acomode...”

No cabe, pues esta reglamentación aquí. La Comisión estuvo muy cuerda cuando reservó algunas otras de las indicaciones del proyecto presentado por los ciudadanos diputados Aguilar, Jara y Góngora; estuvo muy cuerda reservando esas adiciones para tratarlas en el artículo 72o., pero si tan cuerda estuvo en esos momentos, no me explico el por qué no lo estuvo también reservando esas otras para ponerlas en su lugar.

Continuó el diputado Cayetano Andrade para hablar a favor del dictamen en lo relativo a limitar el trabajo a ocho horas y prohibir el trabajo nocturno a mujeres y niños. Siguió Rubén Martí, quien impugnó el dictamen al señalar que no tenía ni pies ni cabeza. Jara a favor. Más interesante lo señalado por el diputado yucateco Héctor Victoria:

Por consiguiente, el artículo 5<sup>a</sup> a discusión, en mi concepto, debe trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, entre otras, las siguientes: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación, de arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y niños, accidentes, seguros, e indemnizaciones, etc. No debe ponerse un plazo tan largo como el que fija la Comisión en el dictamen para la duración de contratos, por que, señores, un año, es mucho.

Siguió el diputado Zavala (el *Diario de los Debates* no especifica si Dionisio o Pedro) quien pidió se separara la cuestión obrera del resto del artículo 5o. Vino luego Jorge E. Von Versen, quien expresó:

Yo no quiero que se vote por partes el artículo que presenta la Comisión, yo pido que se rechace y que se reconsidere, que se le ponga las polainas, que se

le pongan las pistolas, que se le ponga el 30-30 al Cristo, pero que se salve a nuestra clase humilde, a nuestra clase que representa los tres colores de nuestra bandera y nuestro futuro y nuestra grandeza nacional (aplausos —por supuesto—).

Froilán C. Manjarrez precisó más la idea. David Pastrana Jaimes subió a la tribuna para defender una iniciativa de él y del coronel Porfirio del Castillo referente al salario de los trabajadores. Para esto, parece que era muy tarde, se levantó la sesión y se acordó que continuaría el debate al día siguiente, miércoles 27, en la 24a. sesión. Como se comprenderá fue una sesión larga, en la que no se dijo nada nuevo, más bien discursos ramplones de naturaleza demagógica. Se levantó la sesión sin dar el asunto por discutido. Se siguió en la 25a. reunión de la tarde, del jueves 28, en el mismo tenor que la anterior hasta que hizo uso de la palabra el licenciado José Natividad Macías quien aclaró muchas cosas.

En efecto, don José Natividad explicó cómo Carranza, preocupado por las promesas que había hecho de formular “todas las leyes encaminadas a redimir a la clase obrera, de la triste y miserable situación en que se encontraba”, lo comisionó a él junto con el licenciado Luis Manuel Rojas, diputado presidente de esa magna asamblea, para que formasen el o los proyectos necesarios “en que se tratase el problema obrero en sus diversas manifestaciones”; así, ambos formularon un proyecto de ley obrera que fue revisado por el licenciado Luis Cabrera y después de hacerle algunas modificaciones, por acuerdo de Carranza, se sometió a la consideración de los obreros para que hicieran las observaciones que estimaran oportunas. Finalmente, el primer jefe no pudo expedir la ley obrera, en los años preconstitucionales, lo cual justificó Macías, por el estado en que se encontraba la República en esos momentos. Para esto, Rojas había tenido que ir en viaje oficial a Guatemala y Macías hizo una gira por Estados Unidos para hacerse una idea de la situación de los trabajadores en ese país y conocer su legislación laboral, junto con la inglesa y la belga, llegó a la conclusión de que la legislación obrera en México debería comprender la ley del trabajo, la ley de accidentes, la ley de seguros y toda aquellas normas relacionadas directamente con el bienestar de los trabajadores.

Por eso, concluyó Macías, que el meter algunos pocos puntos en el artículo 5o. era un error, que el problema obrero era mucho más extenso, bastante complicado; además, consideraba que los detalles de la legislación obrera los tenían que resolver cada estado en particular (no la Federación como había planteado el Constituyente); por ello, reconoció que fue un error el Proyecto que anteriormente elaboró con Rojas, ya que se refería

únicamente al Distrito y los territorios federales, pues de haberse aprobado seguramente crearía un problema porque, como se recordará, Carranza, a instancias del secretario de gobernación, Zubarán, había reformado la Constitución para darle al Congreso de la Unión la facultad de legislar en dicha materia, por ello, sería un contrasentido que se expidiera esa ley laboral con carácter local. Relató cómo don Venustiano no incorporó la legislación obrera en su Proyecto de Constitución pues consideraba que era materia de una ley secundaria. Respecto a lo proyectado en el artículo 5o. señaló:

Desde luego, señores diputados, les advierto a ustedes que el problema obrero no es el problema obrero tal como los oradores que me han precedido en el uso de la palabra lo han presentado; no es el problema obrero tal como la Comisión lo adapta en el artículo 5o.; hay una confusión grande sobre este punto y se explica perfectamente, no se ha hecho un estudio detenido sobre el particular y naturalmente, las ideas están vagas y precisamente de la vaguedad de las ideas va a venir después la vaguedad en las interpretaciones, cada cual se las adjudicará y tendrán que resolverse estos problemas de una manera verdaderamente inconveniente.

Después de una larga explicación, la conclusión a la que arribó el diputado Macías era tremenda:

Me diréis: ¿Por qué pedís la palabra en contra del proyecto? Porque es rematadamente malo el proyecto en este sentido. Voy a demostrarlo sin ánimo de ofender a nadie. Esos dos o tres artículos que tiene relativos al trabajo, equivalen a que a un moribundo le den una gotita de agua para calmar su sed. Está el proyecto —que había elaborado él junto con Rojas y revisado por Cabrera— a la disposición de ustedes. Yo creo que los que quieren ayudar al señor Rouaix para que formule las bases generales de la legislación del trabajo, para que se haga un artículo que se coloque no sé dónde de la Constitución, pero que no esté en el artículo de las garantías individuales, para obligar a los Estados a que legislen sobre el particular, porque de lo contrario, si se mutila el pensamiento van a destrozarlo y la clase obrera no quedará debidamente protegida. No es, pues, posible hacerlo en estos tres jirones que se le han agregado al artículo, sino que deben ser unas bases generales que no deben comprenderse en unos cuantos renglones.

...

La protección debe de ser eficaz, completa, absoluta, y entonces sí podremos decir que la revolución ha salvado a la clase obrera.

Por supuesto, el licenciado Macías, con esta intervención, estableció la clave para que el Constituyente de Querétaro diera las bases para resolver

la cuestión laboral. Después vinieron algunas otras intervenciones, particularmente una muy larga del general Múgica, quien, en su calidad de presidente de la comisión dictaminadora, trató de justificar su actuar, pero no se cerró a un cambio. Gerzayn Ugarte propuso que la comisión retirara su dictamen, que sólo se dejara la facultad del Congreso de la Unión de legislar en la materia. Froilán C. Manjarrez planteó —por escrito— que se incluyera en la ley fundamental un capítulo exclusivo para abordar los asuntos del trabajo, para ello se formaría una comisión especial de unas cinco personas, no necesariamente diputados (seguro estaba pensando en el secretario del fomento, ingeniero Rouaix, que aunque era constituyente estaba con licencia para desempeñar el cargo de secretario de fomento) para que recogieran todas las iniciativas y formularan un proyecto de tal capítulo. En efecto, Macías postuló al ingeniero Rouaix como miembro de ese grupo de trabajo. Múgica, a nombre de la comisión dictaminadora, expresó su conformidad para retirar el proyecto y lo solicitó, como finalmente lo aprobó la asamblea. ¡Atención!, el *Diario de los debates* señala sólo eso, no habla de ninguna comisión especial.

Aquí contamos para conocer el origen de nuestro derecho constitucional del trabajo, el libro de Pastor Rouaix,<sup>17</sup> en el que nos cuenta que, efectivamente, el presidente del Congreso no había hecho ninguna designación de los miembros de esa comisión especial, aunque todas daban por supuesto que dicho grupo de trabajo estaría integrado por el ingeniero Rouaix, el licenciado José Natividad Macías, a quien encabezaba la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, el general y licenciado José Inocente Lugo y al secretario particular de Rouaix, el diputado Rafael L. de los Ríos, los que —ya sabemos— integraron lo que el propio don Pastor denominara “núcleo fundador”, mismo que lo veremos posteriormente en acción en la preparación del artículo 27. Como éstos dos últimos miembros del núcleo fundador se alojaban en lo que había sido la casa del obispo de Querétaro —actualmente Palacio Municipal de Santiago de Querétaro, en el jardín Guerrero— las reuniones se llevaban a cabo en lo que había sido la capilla de dicha residencia.

Nos señala el autor del libro que analizamos que los trabajos de dicho grupo fluyeron con agilidad gracias a que no laboraron con los formalismos de una comisión parlamentaria, pues por las tardes había sesiones del Congreso, más bien ajenos a cualquier rigidez, presididas por el propio secretario de fomento, infortunadamente para la historia, sin levantar actas ni minutas, sacando los acuerdos por consenso más que por votación. Dicho

<sup>17</sup> *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, cit.*

grupo empezó con el análisis de los trabajos relativos de don José Natividad Macías, para formular los postulados que tuvieran el carácter de fundamentales, proyecto inicial que se sometió a la consideración de todos los diputados que libremente concurrían, y, así, en los primeros diez días del mes de enero de 1917, quedó redactado el proyecto de lo que sería el artículo 123 constitucional, junto con un nuevo proyecto de artículo 5o. al que se le retiraron todas las referencias a lo laboral, el servicio obligatorio de los abogados en la judicatura y la prohibición de la vagancia. Se le encargó a Macías formulara la exposición de motivos y el trabajo se concluyó el día 13 del mismo mes de enero.

Los diputados que más participaron en estos trabajos fueron el ingeniero Victorio Góngora,<sup>18</sup> que según nuestro autor fue el redactor de la primera iniciativa de ampliaciones al artículo 5o. y quien tenía grandes conocimientos en el ramo, por los estudios que había hecho; el general Esteban Baca Calderón, los diputados duranguenses: Silvestre Dorador y Jesús de la Torre (artesanos), el licenciado Alberto Terrones Benítez y Antonio Gutiérrez; los militares José Álvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa y Porfirio del Castillo; los obreros Dionisio Zavala y Carlos L. Gracidas y el licenciado Rafael Martínez de Escobar. Además de ellos, la iniciativa fue suscrita por 46 diputados más.

### 5. *La cuestión agraria*

Congruente con la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, el Proyecto del primer jefe proponía una redacción para el artículo 27 constitucional.

El diputado poblano e ingeniero Pastor Rouaix continuó con la narración del testigo excepcional, pues, como señalamos antes, independientemente de haber sido designado oficial mayor encargado del despacho (luego subsecretario y finalmente secretario) de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria<sup>19</sup> del gobierno provisional de Carranza en Veracruz, durante la expedición de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915,<sup>20</sup> fue el

---

<sup>18</sup> Jorge Adame ha demostrado cómo a través de este diputado llegaron al seno del Congreso Constituyente las ideas de la Doctrina Social Católica. Cfr. “Victorino Góngora: una influencia callada”, en *La Constitución mexicana de 1917: ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, cit., pp. 449-460.

<sup>19</sup> Cfr. Madrazo, Jorge, “Pastor Rouaix. 1874-1950”, en *La Constitución mexicana de 1917: ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, cit., p. 370.

<sup>20</sup> Aunque él formuló un proyecto, finalmente la que aceptó Carranza fue la propuesta de Luis Cabrera. Siendo gobernador de Durango promulgó una ley agraria para ese estado en 1913.

diputado constituyente a quien se le debe fundamentalmente el artículo 27, y quien nos ha legado un texto fundamental: *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917*.<sup>21</sup>

Comenzó su texto el ingeniero Rouaix con una narración de cómo fue rechazado el texto propuesto en el Proyecto del Primer Jefe “porque sólo contenía innovaciones de interés secundario... sin atacar ninguna de las cuestiones vitales”; afirmaba que desde sus inicios, la Revolución había sido sostenida por el peonaje de las haciendas, impulsado por ideales agrarios; si bien la propuesta de Carranza era importante para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes, “no atacaba el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debería estar basada en los derechos de la Nación sobre ella y en la conveniencia pública” y que infortunadamente el debate del artículo 27 se posponía indefinidamente, por ello, algunos diputados presentaron iniciativas, incluso, hubo excitativas venidas de fuera. La Comisión de Constitución estaba abrumada por el exceso de trabajo.

Ante los reclamos de los diputados agraristas, la Comisión Nacional Agraria, presidida por el ministro de fomento, envió a Querétaro al afamado abogado especialista en cuestiones agrarias, Andrés Molina Enríquez, autor de la célebre obra *Los grandes problemas nacionales*, para lo cual el diputado Rouaix le pidió formulara un anteproyecto de artículo 27 que sirviera de base para la discusión. Al respecto, nos dice el propio Rouaix, que al aprovechar el impulso de los diputados redactores del artículo 123, como vimos antes, grupo que él mismo denominó núcleo fundador, encabezó esa ardua tarea auxiliado por los diputados: licenciado José Natividad Macías, Rafael de los Ríos y el general y licenciado José I. Lugo. La primera reunión de ese grupo de trabajo se tuvo el domingo 14 de enero, al día siguiente que se había terminado la iniciativa del artículo 123, igualmente, se utilizó como sala de juntas lo que había sido la capilla de la residencia del obispo de Querétaro. Se comenzó con la lectura de la propuesta de Molina Enríquez, la que causó decepción, pues, independientemente de ser un texto muy docto, era totalmente inaplicable,<sup>22</sup> por lo cual no se pudo tomar en cuenta y partieron de cero, para ello, don Pastor se puso manos a la obra en compañía de Macías, Lugo y de los Ríos, con el apoyo de Molina. A partir de entonces

<sup>21</sup> Cfr. *op. cit.* en *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917, Antología*, México, Gobierno del estado de Querétaro-INEHRM, 1987, pp. 189-272.

<sup>22</sup> Dice el mismo Rouaix: “El Sr. Molina Enríquez fue un talento muy desigual... Sumamente difuso en la exposición de sus ideas en algunas ocasiones, era en otras concreto de preciso, y en este caso su escrito pecó de extensión”. Cfr. *op. cit.* p. 235.

se dieron juntas, como había sucedido con la preparación del artículo 123, de manera informal, todos los días, en el mismo local, desde las 15:30 a las 24 horas, en las cuales desfilaron una serie de constituyentes que señaló el mismo Rouaix;<sup>23</sup> concluida la redacción del texto que se iba a proponer a la asamblea y que el propio diputado explicó su contenido en la obra de referencia, se pidió a Molina Enríquez redactara la exposición de motivos. Finalmente, como señalamos antes, el 25 de enero se presentó la iniciativa que contenía la propuesta de dictamen del artículo 27 constitucional, suscrita por Rouaix, Adame, Pastrana, Chapa, José Álvarez, Macías, Porfirio del Castillo, Ibarra, de los Ríos, Terrones, de los Santos, de la Torre, Dorador, Zavala, Enríquez, Gutiérrez, Martínez de Escobar y Martí; mismo que la Comisión de Constitución hizo suyo en el dictamen correspondiente.

En la sexagésima sexta sesión, del lunes 29 de enero por la tarde, se dio lectura al dictamen del artículo 27, sobre la base de la iniciativa de Pastor Rouaix antes mencionada y que a nuestro entender guardaba especial importancia.

### III. MACÍAS Y EL PROYECTO

Para entender a plenitud los aportes de don José Natividad a nuestra ley fundamental de 1917, aparte de las intervenciones verbales en el Congreso Constituyente de las cuales hemos dado cuenta muy brevemente, es importante destacar las aportaciones que hizo en la redacción del Proyecto y que representaron avances importantes en nuestro derecho constitucional. Al respecto, queremos destacar los artículos 14, 20, 21 y 107.

Empecemos por el artículo 14. En la Constitución de 1857 dicho numeral era muy sencillo, aparentemente sólo prohibía la retroactividad; sin embargo, el mandato de la aplicación exacta de la ley en las sentencias de los tribunales, contenido en dicho precepto, había provocado tal turbamulta en el desarrollo del juicio de amparo, que ello marcó la historia y el destino de la más importante institución procesal de México.<sup>24</sup> Como dijo don Emilio Rabasa:<sup>25</sup> “la palabra *exactamente* que, por su mala historia, debe ser desechada del artículo” y los constituyentes le tomaron la palabra, por ello, los redactores del Proyecto de Carranza propusieron esta redacción:

<sup>23</sup> *Op. cit.*, p. 239.

<sup>24</sup> *Cfr.* el libro que escribimos con el profesor Faustino José Martínez Martínez, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, *cit.*, pp. 309-335.

<sup>25</sup> *Cfr. El artículo 14. Estudio constitucional*, prólogo de F. Jorge Gaxiola, 2a. ed., México, Porrúa, 1955, p. 126.

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 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 aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trate.

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

Quiere decir que el viejo concepto de legalidad jurisdiccional se transformaba en “formalidades esenciales del procedimiento” que, en términos modernos, por influencia angloamericana, se conoce como el principio del “debido proceso legal”, según el pensamiento de Rabasa; la “exactitud” en la aplicación de la ley se dejó para la materia penal, pues la materia civil tenía que ser “conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley” o los principios generales del derecho, como reza dicho artículo 14 y la fracción IV del 107 constitucionales.

Más adelante, es en el artículo 20 en el que se continúa la enumeración de las garantías procesales en materia penal; sin embargo, mereció artículo aparte del 19, en razón de que se incrementaron notablemente los derechos fundamentales de los acusados que eran, como decía el dictamen de la Comisión, “innovaciones trascendentales que transformarán por completo el sistema de enjuiciamiento penal en toda la República”.

El artículo 21 constitucional tradicionalmente ha establecido la llamada garantía jurisdiccional. Recordemos cómo, en la Constitución de 1857, dicho numeral fue como la segunda parte del artículo 14 que, aparte de la prohibición de la irretroactividad de la ley establecía el principio de legalidad jurisdiccional, mientras que el 21 disponía la garantía jurisdiccional: “La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial” y mencionaba también las faltas administrativas. En el Proyecto de Carranza se hacía un desarrollo mucho más completo de la legalidad judicial en el artículo 14, como vimos antes, por lo tanto, el artículo 21, además de reiterar la garantía jurisdiccional y la facultad de las autoridades gubernativas para sancionar las faltas administrativas, traía una novedad importante: atribuir al ministerio público así como a la policía judicial —que estaría a la disposición de aquel— la función persecutoria de los delitos. Por otro lado, en la carta magna de 1857 se señalaba como límites a las sancio-



nes administrativas quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en el Proyecto de Carranza se quitaban esas limitantes.

Recordemos que el ministerio público era causahabiente de la fiscalía, o sea, era quien representaba ante los tribunales los intereses de la sociedad (antes, en la época novohispana, los de la Corona); de acuerdo con la tradición española, el fiscal era parte de la judicatura y los jueces llevaban a cabo la investigación de los delitos; en la reforma constitucional del 22 de mayo de 1900 se trasladó tal institución del Poder Judicial al Ejecutivo, en la figura de la Procuraduría General de la República, titular de la función de ministerio público, según la tradición francesa. Al respecto, el artículo segundo del Código de Procedimientos Federales (cuyo título preliminar hacía las veces de ley orgánica del Poder Judicial de la Federación), a partir de la reforma del 3 de octubre de 1900, señalaba: “El Ministerio Público auxiliará en el ejercicio de sus funciones al Poder Judicial de la Federación, para defender ante los tribunales los intereses de la sociedad, en los casos y por los medios que señalan las leyes”, sin embargo los jueces seguían llevando la investigación de los delitos, auxiliados por ciertos policías, que por ello se les denominaba “judiciales”. Por lo tanto, la propuesta del primer jefe transformaría radicalmente la institución del ministerio público, para continuar en la Procuraduría General de la República y ésta dentro del Poder Ejecutivo, se le asignaba, además, la función persecutoria de los delitos y se creaba la institución de la Policía Judicial que, a pesar del nombre, no se incrustaba en el Poder Judicial sino en el Ejecutivo.

Por último, mencionaremos las aportaciones en lo relativo al juicio de amparo: el 20 de enero se presentó el dictamen de este artículo, junto con otros relativos al Poder Judicial de la Federación; en dicho dictamen, prácticamente, lo que destaca es la creación de un nuevo procedimiento en el amparo: el llamado amparo “directo” o uninstitucional que, junto con el otro, al que, lógicamente, se le denominó “indirecto” o biinstitucional, constituyó una de las dos formas de tramitar este juicio constitucional. En esa misma oportunidad también se dio lectura a un voto particular de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina sobre este mismo precepto, que no era otra cosa sino suprimir el amparo contra las resoluciones judiciales, retomaron la tesis que se defendió en 1868 y después fue abandonada radicalmente, al proponer, de una forma un tanto extraña, se dejase solamente la fracción primera.

En la 55a. sesión del 22 de enero por la tarde, se comenzaron a discutir tanto el mencionado dictamen como el voto particular; con buen sentido, se puso a discusión primero este último ya que, si se aceptaba, ya no tendría

sentido pasar al primero; la discusión del dictamen se contrajo a una larga perorata de José Natividad Macías apoyando el dictamen. Se continuó en la 56a. sesión de ese mismo día por la noche en la cual se votaron en conjunto, pero separadamente, los artículos 103 a 107; por lo que hace a este último, el dictamen fue aprobado por una aplastante mayoría de 139 votos, en contra de cuatro, que se supone serían a favor del voto particular (correspondientes, a parte de los dos proponentes del mismo, a los de Meza y Ramírez G.).

Uno no se explica por qué el diputado Hilario Medina Gaona<sup>26</sup> propuso semejante voto particular que ignoraba casi 50 años de la historia de nuestra máxima institución procesal; de Jara no nos extraña, no conocía el ordenamiento jurídico.

Evidentemente, la redacción de 1917 superaba en mucho al texto de 1857; durante casi 50 años (de 1869, con la segunda ley reglamentaria, hasta 1917) el amparo mexicano se transformó radicalmente a través de una muy rica evolución legislativa, doctrinal y jurisprudencial; podemos decir que el Código Federal de Procedimientos Civiles del 26 de diciembre de 1908, que fue la última legislación reglamentaria de los artículos 101 y 102 constitucionales, anterior a la Revolución mexicana, asume todo ese desarrollo.

El texto constitucional de 1917 tomó la estafeta que había dejado el Código de 1908, en ocasiones lo empeoró, por ejemplo, redujo la suplencia de la queja a la materia penal, cuando que en 1908 era a cualquier tipo de amparo (artículo 759), pero en general, se avanzó positivamente, se mejoró la redacción, pero sobre todo en materia de amparo contra resoluciones judiciales, que, como apuntamos atrás, la creación del amparo directo resultó un avance muy positivo, además de darle al recurso de revisión el carácter potestativo, ya no forzoso, y la cuestión de responsabilidades de las autoridades demandadas. También se estableció que el amparo indirecto en materia penal se pudiese interponer ante el superior del tribunal cuya resolución se impugnase por la vía de amparo, dado el escaso número de juzgados de distrito que en esa época había y las comunicaciones tan deficientes; de igual manera se conservó la jurisdicción auxiliar de los juzgadores locales respecto a los jueces de distrito, que ya existía.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Don Hilario era una persona culta, fue ministro y presidente de la Suprema Corte de Justicia varias veces y profesor de derecho constitucional en la Escuela Nacional de Jurisprudencia.

<sup>27</sup> Cfr. nuestro trabajo “Algunas reflexiones sobre el amparo judicial en la Constitución de 1917”, *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, UNAM, 2017, t. I, pp. 509-530.

Hasta aquí, esta apretada síntesis de la benemérita labor del licenciado José Natividad Macías en la formación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto por lo que se refiere al Proyecto que presentara el primer jefe, don Venustiano Carranza, como al debate del mismo en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro, por ello, a pesar de los defectos y errores que como ser humano tuvo don José Natividad, reiteramos, fue la figura más importante en el mencionado Congreso Constituyente.