

APENDICE DOCUMENTAL.

I.- ALGUNOS ESTUDIOS Y PROGRAMAS QUE INFLUYERON EN EL CONSTITUYENTE DE 1917.

- 130** *La Constitución de 1857 y sus reformas. Prólogo de la Confederación Cívica Independiente.*
Anteproyecto del señor licenciado José Diego Fernández. 1914.
- 138** *Estudio sobre un proyecto de reformas constitucionales y ley electoral para ministros de la Suprema Corte de Justicia.* 1916. Aquiles Elorduy.
- 141** La Soberana Convención Revolucionaria.
a) Cronología de la Convención.
- 142** b) Manifiesto a la Nación y Programa de Reformas politico-sociales de la Revolución aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria en Jojutla, Morelos. 1916.
- 146** Ley agraria del general Francisco Villa. 24 de mayo de 1915.

LA CONSTITUCION DE 1857 Y SUS REFORMAS
 PROLOGO DE LA CONFEDERACION CIVICA INDEPENDIENTE.
 ANTEPROYECTO DEL SEÑOR LICENCIADO DON JOSE DIEGO FERNANDEZ.*
 OCTUBRE DE 1914.
 (Fragmento)

Desde que el célebre escritor inglés Sir James Mackintosh, publicó su disertación que figura como prólogo de la octava edición de la Enciclopedia Británica, hasta que sacó a la luz su obra el conocido economista britano Walter Bagehot con el nombre de "*The English Constitution*," la idea de que las cartas fundamentales de los pueblos se forman lentamente para que su aplicación sea efectiva, y no se hacen o dictan, fué ganando partidarios. Hoy, todos convienen en la necesidad de supeditar la ficción por la realidad, esto es, en la urgencia de buscar la armonía entre un estado social dado y sus instituciones políticas. No obstante, han sostenido autores tan profundos como Blackstone y Tocqueville, Dunoyer y John-Stuart Mill, Herbert Spencer y Pierre Laffitte, que las cartas magnas de las naciones no han de estar tan ajustadas a éstas como ceñidos vense los corsés a los cuerpos de las damas, sino que deben ser un poco holgadas, o dicho en otros términos: han de ser las constituciones de las sociedades a manera de ideal al que éstas procuren acercarse constantemente para realizar así continuo progreso. La Constitución Mexicana de 1857 ha tenido muchos detractores, como los tiene siempre toda obra de avance, y cuenta con algunas imperfecciones, como las hay en todas las obras humanas por pequeñas que ellas sean. El verdadero sociólogo no se sorprende de lo que antecede, porque el estudio histórico que explica los sucesos sociales y el encadenamiento de éstos, le dice que debe prepararse a tomar nota de toda clase de críticas, desde las serenas y profundas hasta las inconsistentes y necias. Natural es, por tanto, lo acaecido cuando se ha juzgado la Constitución actual de México por ultra-montanos y semi-sabios y por políticos charlatanes y presuntuosos periodistas. Las enseñanzas que

entrañan tales estudios críticos se resumen en una de la más alta importancia, que nos dice *qué obstáculos deben removerse para bien juzgar de nuestra Historia Política*. Entre lo pasado que ya a nadie satisface, y lo porvenir, que muy pocos ven claro desde hoy, oscilan las sociedades causando el espanto en unos y el desconcierto en casi todos. Reducir la amplitud de esas oscilaciones primero y suprimirlas luego, es la tarea del que quiera merecer el honroso dictado de *estadista*.

La *Confederación Cívica Independiente*, en su "Plan de un Gobierno Revolucionario" destinado a establecer la paz social y moral de México, reconoce la urgencia de reformar nuestra Constitución vigente, colocándose el reformador en el punto de vista de la ya expresada armonía entre nuestro estado social y sus instituciones políticas. Sabedora dicha Confederación de que el severo pensador y docto jurisconsulto D. José Diego Fernández venía madurando de tiempo atrás un conjunto de reformas a la misma Constitución, reformas inspiradas en los resultados de los ensayos hasta hoy hechos, reformas hijas de la experiencia, reformas emanadas de un criterio francamente republicano, reformas tendientes a establecer entre nosotros el gobierno democrático, reformas por último, nacidas del alma de *un verdadero ciudadano*, se acercó al respetable autor para pedirle, en nombre del civismo y de su grande amor a la Patria, que diese forma a esas reformas como contribución suya a la pacificación nacional. Con un entusiasmo que sólo la posesión de un espíritu que practica el civismo puede explicar, púsose a completar el ilustre abogado el proyecto suyo dando verbo a sus lucubraciones, y no contento aún, con generosa gentileza, que a Confederación Cívica Independiente agradécele debida y públicamente, puso a nuestra disposición su trabajo, para que examinado por nosotros le diésemos nuestro parecer. Este fué favorable de todo en todo al proyecto y la Confederación resolvió hacerlo suyo, patrocinarlo y darlo a la estampa, para que sea conocido y discutido por todos los que se interesan en la reorga-

* México. Imprenta de la Secretaría de Fomento. 1914, 66 págs. Era Secretario de Fomento del Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista el Ing. Pastor Rovaix.

nización política de México, tan ansiada por todos y preparada por pocos.

A guisa de homenaje al finado despertador de nuestro civismo, el interfecto Francisco I. Madero, debemos declarar que las medidas que propone D. José Diego Fernández para la elección de Presidente de la República, fueron propias del infortunado Madero, quien las comunicó al autor para que éste hiciese un estudio de tan importante cuestión. Nosotros creemos que con medio así puede lograrse la continuidad en la gobernación de la República y el afianzamiento de nuestra naciente democracia.

Todo el proyecto del Sr. Diego Fernández revela una continuada y vieja atención a nuestro desarrollo social, impregnada de simpatía y clarividencia, y sin la menor arrogancia, que es tan común en quienes creen haber hallado la piedra filosofal política que atribuyen todos los males sociales a las Constituciones, y todas las curaciones de las sociedades a sus propios planes.

Las aspiraciones tácitas o expresas de las clases trabajadoras de México las ha tenido en cuenta el autor de las reformas, y éstas, indirectamente, contribuirán al mejoramiento progresivo de la condición de esas clases cuando haya desaparecido de nuestra vida social el sistema de *la paz a todo trance*. Todas las esperanzas defraudadas y todos los descontentos justamente acumulados, desaparecerán cuando la práctica de la ley política, administrativa, civil y penal sea un hecho, y lo será en nuestro sentir si se adoptan las reformas que a continuación se indican, porque ellas no son de las que forman las panaceas sociales, más seductoras que eficaces, sino de las que constituyen un gran paso para aunar nuestras costumbres con nuestras más importantes leyes. La Confederación Cívica Independiente patrocina las ideas de D. José Diego Fernández y la expresión de ellas en forma de articulado, no sólo por lo ya expuesto, sino también por su formada convicción de que las Constituciones y todas las leyes de importancia deben formarse por uno o más espíritus selectos, examinarse y discutirse después por mayor número de personas, y finalmente, ratificarse por el conjunto de legisladores. La formación de los proyectos de ley es una función social, y, las funciones sociales, para que se cumplan con talento y probidad, deben confiarse especialmente a pequeño número de ciudadanos, y mejor todavía: *a uno solo*. Procediendo así, la opinión pública puede manifestarse al hacer el estudio crítico y hay la responsabilidad moral y directa del autor, que es la mejor garantía de fidelidad y celo, acendrada en el presente caso por haber trabajado movido tan sólo por su civismo el profundo jurisconsulto a quien debemos las páginas que siguen. He aquí qué la Confederación Cívica Independiente no únicamente las apoya, sino también las difunde y pide sean estudiadas y juzgadas.

Después de varias conversaciones con el Sr. Lic. D. José Diego Fernández, expondremos cuáles son algunas de las principales reformas que el ilustrado autor del proyecto indica como necesarias para que la ley fundamental del país pueda ser aplicada, dando término para siempre a las dificultades y a las obstrucciones de los elementos insanos de la Nación, que con sus reprobables procedimientos han conmovido con cruel ansiedad a la República.

Los funcionarios no tendrán derecho de quejarse de difamación porque se les imputan hechos que puedan tener influencia en su conducta pública. Así lo consulta el autor del proyecto, atendiendo a que la libre censura es verdaderamente esencial a la naturaleza de un estado libre. Lejos de ser castigado aquel que critique a los funcionarios, que son una emanación directa del pueblo, merece, como decía el Emperador Valentiniano *laudem maximam ac praemium*. No importa que la publicidad sea una arma de partido, porque al sentir de Florian, el hombre de partido puede difamar a sus adversarios con exageración precipitada; pero con el noble objeto de hacerse útil a la Patria, a la República, a sus hermanos que sufren; para desenmascarar a los hipócritas, a los malvados, a los hombres ineptos; la pasión y el entusiasmo pueden cegarlo impidiéndole examinar detenidamente las pruebas. Los malvados, es cierto, podrán abusar de ese derecho; pero su maldad servirá a la causa pública, pues según el ilustre Dr. Mora "cualquiera que sea este abuso nunca podría tener tan fatales resultados como la tolerancia de los hombres ineptos en los puestos públicos."

La pena de muerte podrá imponerse a los reos de delitos graves del orden político. Es verdaderamente inexplicable que el homicida pueda ser llevado al suplicio, mientras que el que se apodera del Presidente de la República o lo hiere sin matarlo, y el que traiciona fuera de guerra extranjera, no sea condenado a la última pena, cuando las perturbaciones que su maldad produce, sacrifican millares de vidas, privando a la sociedad de algunos de sus más útiles y respetables miembros.

En caso de perturbación grave del orden público, se autoriza la declaración del estado de sitio, con suspensión del amparo y se faculta al Presidente de la República para hacer frente a la situación, pudiendo decretar la pena de muerte en los casos ilícitos, fijar precio a los artículos de primera necesidad, exigir servicio militar, remover autoridades, abrir la correspondencia privada, imponer préstamos y, en general, ejercer las facultades necesarias a la conservación del orden. Igualmente un jefe militar con fuerza armada puede declarar el estado de sitio al verse embestido por rebeldes o enemigos armados. El estado de sitio subsistirá mientras el Congreso no dicte resolución sobre el particular. Armado así el poder público de toda la fuerza necesaria, podrá con mano de hierro quebrantar los siniestros designios de los enemigos de la civilización y de la patria, que claman por el apoyo de la ley ordinaria para destruir las instituciones fundamentales.

Relataremos con relación a lo expresado que el señor Presidente Madero refirió a un respetable jurisconsulto, cómo se había negado a proceder contra Félix Díaz que conspiraba en Veracruz, por falta de prueba jurídica, y que había dicho estas o parecidas palabras al dar la respuesta negativa: "Si consigno al conspirador a la autoridad judicial, quedará burlado a menos que me proponga corromper a la justicia. Prefiero esperar el levantamiento armado a dar consigna a los jueces."

Con la reforma que se indica, el Presidente de la República, que ya sufre muchas de las ansiedades de una responsabilidad superior, cobrará confianza, viendo que dispone de los elementos necesarios, para hacer respetar, fiel a sus juramentos, a la ley fundamental que en ocasión solemne protestó cumplir.

Se declara en el proyecto quiénes son mexicanos y quiénes extranjeros, incrustándose en la Constitución los preceptos de la ley extranjera y llenándose una omisión relativa a los nacidos en alta mar.

Se propone como reforma de alta trascendencia que sólo votarán en las elecciones los que sepan leer y escribir. El docto autor del proyecto fija así su doctrina sobre una cuestión muy debatida y le entrega a la crítica y a la discusión de los hombres honrados. Es cierto que se considera como peligroso quitar una libertad ya concedida; pero no lo es menos que el voto público es una función social que siempre ha requerido ciertas condiciones de capacidad; que los menores de edad no votan aunque contribuyen a los gastos de la Nación; que los analfabetos, aun honrados, no pueden ilustrarse suficientemente sobre las condiciones de los candidatos y que es preferible, en fin, tener una ley que se aplique y que garantice la legalidad de las elecciones, a otra que sea de libertad extrema desde punto de vista doctrinario pero que nos exponga al fraude electoral y a los reprobables manejos de los agitadores que mueven a las masas inconscientes. El gran pueblo americano, que por ley federal garantiza a los negros la emisión del voto, se ha visto obligado en algunos Estados a apelar al fraude para evitar el acceso a los puestos públicos de los incultos hijos del África.

En Nueva York los agitadores han sostenido durante varios períodos a gobiernos de una inmoralidad repugnante, manejando a su arbitrio a las plebes incultas, que en forma de emigrantes arroja anualmente la Europa a las venturosas playas de la América. El error del Gobierno del Sr. Madero, ha dicho un fervoroso partidario de la libertad, el Sr. Lic. D. Luis Cabrera, consistió en haber descuidado la reforma económica y social, atendiendo sólo a la reforma política. Un pueblo que no satisface las más urgentes necesidades de la vida animal no puede instruirse ni preocuparse de las funciones públicas. Es preciso modificar las condiciones sociales de esta Nación antes que todos sus ciudadanos sean amparados por una ley liberal en el ejercicio de sus derechos políticos. Las sabias autoridades de la India Inglesa, con el apoyo de la metrópoli han entrado en el desarrollo de una política democrática, liberal, a la par que prudente, a favor de las poblaciones asiáticas sometidas al Gobierno británico. El Indian Councils Act, obra de una elaboración lenta y minuciosa, llevada a cabo por el virrey Lord Minto, apoyado por el Ministro Lord Morley, es una manifestación elocuente de cómo se pueden satisfacer las tendencias que el progreso del sistema representativo impone, sin hacer que peligre el Estado, arrojándolo a las convulsiones de la anarquía. El precedente tiene grande importancia para nosotros a causa de la desigualdad económica, social y política de la población de la India, donde los progresos del cristianismo y del islamismo no han podido desterrar la desigualdad social ni elevar a los beneficios de la civilización a las "*depressed castes*." Recomendamos a los hombres pensadores de México el estudio de las reformas políticas de la India Inglesa.

Se propone que el Senado tenga tres miembros por cada Estado, tres por cada Territorio y tres por el Distrito Federal. Se desea que la Cámara que represente a las Entidades Federativas tenga realmente una forma parlamentaria, que no se consigue sino en la pluralidad de sus miembros. Se propone que los

Territorios nombren senadores porque es una injusticia que tenga el Distrito Federal una facultad que niega a los Territorios, y porque debiendo resolver el Senado sobre los gastos públicos, es necesario que los pueblos de todo el país tengan en él sus representaciones, según la máxima que los repúblicas americanos enunciaron como principio de su gloriosa guerra de independencia: "*Taxation without representation is robbery*."

Se declara en el proyecto que los presupuestos y leyes de ingresos constituyen leyes permanentes, y que en el segundo período de sesiones de la Cámara de Diputados se resolverán de preferencia las modificaciones propuestas al presupuesto. La historia y la crítica proclaman la prudencia, sabiduría y la amplitud política de reforma tan interesante. Los parlamentos se ven privados así de una arma, a veces deslealmente esgrimida contra el Ejecutivo. Este poder ya no queda a merced de la Cámara de Diputados, que negando o impidiendo la aprobación anual de los presupuestos, puede dificultar la defensa nacional, desorganizar los servicios públicos, disolver al poder judicial, y hasta llevar a la Nación a los horrores de un conflicto armado, como el que en Chile costó la vida al Presidente Balmaceda.

Se declara en el proyecto que las credenciales objetadas conforme a la ley electoral se remitirán al Juez de Distrito para que éste emita un dictamen que servirá de base al juicio de la Cámara. Se atempera así la pasión política de las comisiones dictaminadoras, encaminando el asunto según el sereno criterio de la autoridad judicial. Algunos países, como Inglaterra, han ido hasta dar a los jueces la facultad de resolver sobre elecciones, obedeciendo al sistema moderador de compensación que rige las instituciones de los países libres.

Según el proyecto se da al Ejecutivo una acción eficaz para el caso de que observe alguna ley o decreto y se legisla sobre la promulgación de las leyes, porque en ambos particulares nuestra Constitución es deficiente, ya que las observaciones del Ejecutivo, en la actualidad sólo obligan a la repetición del voto, y en materia de promulgación ni se establece responsabilidad al Ejecutivo desobediente ni se faculta al Legislativo para promulgar.

Tratándose de las facultades del Congreso General y de cada una de sus Cámaras, el proyecto consulta modificaciones y adiciones de grande importancia, dando facultades para formar un Estado de dos o más de los existentes, para legislar sobre matrimonio y divorcio, para expulsar de la Cámara respectiva durante cierto tiempo al representante que cometiese faltas, para ratificar el acto por el que el Ejecutivo disponga de sumas, cuyo gasto no está autorizado por la ley de egresos, para establecer reglas de derecho internacional público y privado, y para legislar sobre otras materias.

Muy particularmente llamaremos la atención sobre que el Gobierno Federal no podrá gravar los actos oficiales de los Estados. Así no podrá embarazarse el libre ejercicio de la soberanía local y se evitarán controversias como alguna que se presentó por el Tribunal de Zacatecas con motivo del impuesto del Timbre sobre actuaciones judiciales. La reforma es la consecuencia del precepto de la doctrina americana, que dice: "La facultad de imponer contribuciones es facultad de destrucción."

Se establece también la facultad de organizar políticamente los Estados rebeldes y de convocar en ellos a las elecciones,

pudiendo ser declarados incapaces para ser electos los miembros del Gobierno rebelde. Este sistema llevado a la práctica con grande energía en los Estados Unidos, permitió la reconstrucción de las entidades federativas del Sur. Hombres de amplia y elevada cultura y de sincero aunque extraviado patriotismo, como el General Lee, pasaron por ello los postreros años de su vida como extranjeros en su propia patria.

Se establece que la Cámara de Diputados apruebe las cláusulas de los tratados cuando entrañen el ejercicio de facultades que correspondan al Congreso General. De esta manera se pretende evitar las dificultades consiguientes a la falta de cumplimiento de un pacto amparado por la firma de la República, pues en los Estados Unidos aconteció que la Cámara de Diputados se opuso a una erogación pactada con motivo de la cesión de Alaska.

Se establece un sistema constitucional para los tratados secretos, hasta hoy desconocidos por la Constitución, lográndose hacer compatible el tratado secreto con la promulgación.

Se propone en el proyecto que el Senado resolverá si son de subsistir las disposiciones de los Estados referentes a extranjeros. Tal precepto tiende a evitar conflictos, que es conveniente que sólo la Federación resuelva con entera libertad. No es justo que un Estado comprometa los intereses de toda la Nación, orillándola a una guerra extranjera, o que precipite al Ejecutivo a un grave conflicto sin que tenga los medios constitucionales para zanjarlo. No ha mucho que el Gobierno de los Estados Unidos se vió envuelto en enojosa controversia diplomática con el Japón por las leyes antijaponesas del Estado de California.

También se faculta al Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando se objete la legalidad constitucional por más de cincuenta habitantes del mismo Estado. De tal manera se da intervención directa al ciudadano para que defienda los intereses públicos, haga lo que las usurpaciones cesen y que los conflictos se diriman por la suprema autoridad de la Cámara Federal.

Se resuelve también la controvertida cuestión de las comunicaciones entre el Ejecutivo y las Cámaras, declarando facultativo para los Secretarios de Estado a acudir a informar.

Con el mayor encarecimiento llamamos la atención pública sobre el ingenioso e interesante sistema de la elección presidencial. Nos mueve a ello la gravedad en cuestión tan trascendente y el deseo de rendir homenaje al iniciador del sistema que el Sr. Lic. Diego Fernández propone. Queremos referirnos al desgraciado Presidente D. Francisco I. Madero, cuyo infortunio nos hace mirar sus eminentes virtudes, con mayor respeto, que el que de ordinario sentimos hacia los benefactores del pueblo. Deseamos vivamente que el sistema propuesto llegue a aceptarse no sólo por satisfacer una imperiosa necesidad social y política, sino también para que en nuestro sistema constitucional vivan las ideas del sincero gobernante, y para que en el momento solemne en que los representantes de la Nación arrojen su voto a las urnas, con el nombre del que juzguen más ilustre, evoquen la sombra venerable del apóstol de la democracia mexicana.

El proyecto establece que una asamblea electoral elija al Presidente de la República y que esa asamblea se compondrá de los diputados y senadores, tal como se usa en Francia; pero

además de tres representantes de cada una de las legislaturas de los Estados. De esta manera el Ejecutivo, aunque tenga mayoría en las Cámaras, no decidirá elección y el pueblo estará amplia y democráticamente representado. Además, la elección será cierta, sin que sea posible discusión sobre ella. La elección de Hayes en los Estados Unidos decidida por una comisión extra-constitucional, en la que de un solo voto dependió la elección de Presidente, funda la necesidad de la reforma. Los innumerables expedientes que el Senado tuvo que examinar sólo respecto a la elección del Senador D. Fernando Iglesias Calderón, demuestran hasta qué punto es difícil hacer un cómputo riguroso que no despierte las sospechas y las desconfianzas en que los ambiciosos suelen apoyarse para mover al pueblo a las revoluciones, ya que el actual sistema no permite certidumbre.

El proyecto reglamenta detenidamente todo el sistema de elección, de manera que ésta se verifique con la mayor garantía de que realmente se manifieste, en una forma ordenada, la voluntad popular.

Se determina en el proyecto el momento preciso en que el Presidente comienza a desempeñar sus altas funciones, evitándose para lo futuro las dudas que la imperfección de la ley actual despierta.

Se declara que está incapacitado para ser Presidente de la República, el que se hubiere levantado en armas en contra de un gobierno legítimo o que él mismo hubiese reconocido, y que el Presidente no podrá ser reelecto, pero que disfrutará de una pensión vitalicia igual a la mitad de su sueldo, la cual perderá por el hecho de tomar parte en sedición o en motín o por sentencia condenatoria por algún delito. No necesitamos demostrar la sabiduría y la oportunidad política de esta reforma. Basta decir que los ambiciosos se calificarán por sí mismos, que los honrados no estarán expuestos a la indigencia, y que la Nación considerará saldada su deuda de gratitud, para evitar que más tarde se alegue haber prestado públicos como una justificación para oprimir a los ciudadanos.

Considerando los peligros de una acefalía, siquiera fuese momentánea, el proyecto llama al Consejo de Ministros para ejercer en determinados casos las funciones del Poder Ejecutivo.

Se proponen en el proyecto reformas trascendentales al tratar del Poder Ejecutivo, pero ese proyecto alcanza mayor interés cuando se dispone que el ejército y la armada no están obligados a obedecer al Presidente que dé golpes de Estado, porque entonces cesa de pleno el derecho en el ejercicio de sus funciones, y que los citados ejército y armada deben ponerse al servicio de las instituciones y de la patria, bajo el mando del jefe de más alta graduación de los que acudan al cumplimiento de su deber. Los gobernantes de los Estados que hubieren protestado por acto oficial contra el Presidente, deberán designar a pluralidad de votos al Encargado del Poder Ejecutivo, que armado de la fuerza moral y de la ley y de la material del ejército restaurador, deberá restituir a los poderes públicos el goce de sus prerrogativas y al ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

Como muy importante debemos señalar la nueva fórmula de la protesta de los miembros de la Suprema Corte, que se comprometen a administrar justicia imparcial, sin tomar en cuenta la conveniencia política de sus razones. No puede haber

conveniencia política para un juez, porque como dijo D. Manuel de la Peña y Peña, cuando en Querétaro levantó su limpia toga sobre el asqueroso lodazal de las pasiones políticas: "Soy un magistrado acostumbrado a no contemplar el bien social sino en la observancia de la ley y de la justicia." Un juez no debe tener patria, no debe tener familia, no debe tener religión, no debe tener más deber que la inviolabilidad de la ley, porque no hay nada para un magistrado que pueda justificar la violación del derecho. En el seno mismo de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos, que juzgó del *impeachment* del Presidente Johnson lo reconoció un representante, aun cuando se trataba de un tribunal político. Y si la Suprema Corte de Justicia de la misma Nación tiene enorme autoridad moral sobre su pueblo, es porque sus miembros, fieles a las enseñanzas del gran Marshall, que les precedió en la elevada función de asegurar el cumplimiento de las leyes, han considerado siempre como contrario a su deber el consultar la conveniencia.

En el proyecto se fijan los casos de conflicto entre la Federación y los Estados y entre los Estados entre sí y se amplía la jurisdicción de la Suprema Corte, haciendo intervenir a este poder moderador para que resuelva cuál de las dos decisiones contradictorias deba ejecutarse.

En materia de responsabilidad oficial se enumeran los casos por los que el Presidente puede ser desaforado, estableciéndose particularmente que el Encargado del Poder Ejecutivo deberá ser llevado ante sus jueces constitucionales cuando no respete el fuero de los altos funcionarios, no promulgue las leyes, aprehenda a los que ejercen los poderes de los Estados, acuerde gastos no autorizados ni ratificados por el Congreso, intervenga ilegítimamente en las elecciones, traicione a la Patria, estorbe las funciones de los poderes federales o locales, viole la Constitución en puntos de importancia, declare el estado de sitio o de guerra sin causa bastante, haga producir efectos a un acto que necesita ratificación y cometa delitos graves del orden común. Se prescribe que el fuero constitucional será disfrutado por los altos funcionarios sólo mientras ejerzan su cargo.

Las prescripciones relativas al procedimiento y desafuero de los altos funcionarios son interesantísimas, porque se fundan en el ingenioso sistema americano del *impeachment* ante el poder legislativo. En algunos puntos el autor del proyecto aclara por textos legales cuestiones que en Estados Unidos son de mera jurisprudencia, como la relativa a la suspensión del acusado, que sólo debe dictarse por la Cámara de Senadores. Según el proyecto, la Cámara de Diputados declarará que ha lugar a proceder por dos terceras de sus votos y nombrará cinco diputados que como los *managers* norteamericanos, irán a sostener la acusación ante el Senado que pronunciará la sentencia de remoción, presidido por el Presidente de la Suprema Corte y consignará al acusado, por dos terceras partes de los votos del tribunal. Estas prescripciones son de una sabiduría profunda, pues dan un carácter judicial a los jueces, apartándolos en cuanto es humano de sus pasiones políticas y protegen al Presidente contra la irreflexiva oposición de la Cámara de Diputados, como ya se probó en los Estados Unidos cuando la Cámara popular hostil al Presidente de la República, lo arrastró ante el Senado, donde fue absuelto, por varios cargos y principalmente por la remoción del Ministro de Guerra.

En el proyecto se consulta la supresión de la vicepresidencia de la República, porque tendiendo esta institución a evitar la acefalía del Gobierno, no hay necesidad de que subsista, desde el momento en que la necesidad se remedia por procedimientos fáciles y expeditos. Además, la citada institución, que irreflexivamente copiamos de la constitución norteamericana, ha sido entre nosotros motivo de tan serias dificultades que se la llamó "la herencia maldita de la dictadura." La oportunidad política de la reforma es incontestable, y en estos asuntos esa oportunidad política constituye una razón primordial, tal como lo estimó Luis Blanc, cuando, contra la opinión de los economistas, estableció los talleres nacionales en Francia.

Se consulta también que el nombramiento de Magistrados de la Suprema Corte se haga por el Presidente de la República, previa ratificación del Senado, y que dichos funcionarios después de un período amplio, que se fija para ejercicio de sus funciones, se retirarán, con una pensión decorosa, a la vida privada. Hasta la fecha la elección popular de los altos funcionarios judiciales, está proscrita de casi todas las Constituciones Federales del mundo, pues esos funcionarios no están en condiciones de hacer campañas electorales, por ser ajenas a las tranquilas virtudes del magistrado, ni pueden comprometerse a desarrollar determinada política, como lo hacen los candidatos, porque para ellos no puede haber otra norma que la ley ni otro fin que la justicia. Se consulta la designación de suplentes temporales, porque según la organización presente de la Suprema Corte, este tribunal podría quedar desintegrado por largo tiempo en caso de que desapareciera por alguna desgracia o fuera procesada la mayoría de sus miembros. La experiencia ha demostrado que por el sistema de la elección popular hombres poco recomendables suelen apoderarse de las elevadas funciones de la justicia. Así en los Estados Unidos los jueces locales de elección popular se corrompen fácilmente mientras que los honorables Magistrados de la Suprema Corte gozan de una respetabilidad moral a causa de su probidad que muchas veces ha salvado las instituciones fundamentales. Se marcó a los magistrados un límite al ejercicio de sus funciones, no concediéndoles la magistratura en forma vitalicia, como en los Estados Unidos, porque siendo sus labores arduas y continuadas se temió que las dolencias pertinaces de una edad avanzada, les impidieran el trabajo, ya que según el sentir de un eminente filósofo: "el hombre enfermo es un esclavo de su cuerpo."

Se establece el sistema bicamarista en los Estados, como funcionó en Oaxaca durante el gobierno local del Sr. Juárez, siendo la principal razón de esta reforma, el haberse aceptado el bicammarismo en la federación.

El proyecto legisla sobre las facultades de los Estados, procurando que funcionen dentro de su soberanía sin embarazar la acción federal, y da reglas muy sabias para evitar conflictos en caso de disposiciones contradictorias, siendo de notarse los preceptos relativos a las leyes o declaraciones judiciales referentes a extranjeros, las cuales podrán ser suspendidas por el Presidente de la República, mientras resuelve el Senado, al cual se dará cuenta inmediatamente.

Se establece también una graduación de las leyes para fijar el criterio judicial o administrativo en caso de conflicto.

Se previene por razones fácilmente comprensibles, que la falta de protesta en caso de urgencia, no impedirá la toma de posesión.

El proyecto remedia una deficiencia de nuestra Carta Constitucional, permitiendo que en casos urgentes el Presidente de la República, ordene el pago de cantidades no autorizadas, debiendo dar aviso de su acuerdo a la Cámara de Diputados o a la Diputación Permanente. Esta reforma, unida a la prescripción de que los pagos deberán hacerse siempre por empleados de la Secretaría de Hacienda, para evitar los abusos de los jefes militares en materia de forrajes y de suplantación de plazas, completa el sistema fiscal de la Constitución.

El proyecto contiene un precepto sobre la promulgación de las leyes estableciendo un sistema preciso y equitativo al prescribir que cuando no se fije fecha desde la cual la ley deberá ser cumplida, se entenderá promulgada al mes de haberse terminado su publicación en el Diario Oficial. De este modo se disipan las dudas que la actual ley suscita y se cierra la puerta a discusiones sobre los sistemas personales o territorial en materia de promulgación.

Hubiéramos deseado alguna reforma al artículo 14 constitucional, que se refiere a la exacta aplicación de la ley, con el fin de evitar la exagerada centralización judicial que hoy prevalece. Hubiéramos deseado también que se concedieran facultades al Poder Legislativo Federal para legislar sobre asuntos relativos al trabajo, y que se declarasen prohibidas, en calidad de monopolios, las empresas acaparadoras que, como los trust americanos, impiden el bienestar del pueblo. Mas el respeto que nos merece el autor del proyecto, nos veda agregar al articulado algo de nuestra propia cuenta, y nos limitamos a llamar la atención pública sobre estas importantes reformas.

Respecto al artículo 27 constitucional, el autor del proyecto se limitó a indicar su modificación en previsión de las soluciones del problema agrario. En nuestro humilde concepto podría declararse que la propiedad no es inviolable cuando estén de por medio los intereses colectivos, ya que la propiedad ha dejado de ser un derecho absoluto para convertirse en una función social.

La simple lectura de las reformas propuestas convence de la urgencia de ellas mismas, porque se pretende la formación de una ley fundamental realmente ajustable, dentro de la previsión humana, a las condiciones sociales de nuestro pueblo. Si alguna vez el autor del proyecto se ha inspirado en las instituciones americanas, ha sido, no por una platónica admiración al sistema de gobierno del gran pueblo del Norte, sino porque los males remediados por las leyes del país vecino, se presentan a veces con más intensidad entre nosotros.

El Lic. D. José Diego Fernández se encargará de fundar su proyecto, en caso de polémica, con copia de razones históricas, jurídicas y filosóficas. Nosotros nos limitamos a llamar la atención sobre una obra tan meritoria y tan sincera, como la debida a la docta pluma del sabio autor del proyecto, que los miembros de la Confederación Cívica Independiente ofrecen a la consideración de sus compatriotas.

No tratamos de hacer una obra nueva, desechando con menosprecio de la tradición y de la historia, el fruto de los

sacrificios de nuestros mayores. Creemos oportuno, político y patriótico, que la Constitución de 1857 subsista, tan sólo modificada, como lo consulta nuestro proyecto, en aquello que las necesidades de la Nación exige sin demora.

Deseamos, con toda la fuerza de nuestros sentimientos de hombres honrados, que los mexicanos respondan con su conducta a la sabiduría de nuestra Carta Magna. De otra suerte, toda labor constitucional será ilusoria y frustánea. Guillermo Penn, al desembarcar en busca de libertad en la costa americana, no formuló un código político para el gobierno de sus compatriotas.

Se limitó a darles este consejo: "que los hombres sean buenos y su gobierno no podrá ser malo." La complicación de la vida moderna hace hoy indispensable una ley fundamental, pero esta es inútil si los hombres se empeñan en romperla.

Ofrecemos a la Nación la segunda obra que a la magna empresa de la reconstrucción nacional aportan los civiles, que no van a Aguascalientes, como refiriéndose a nosotros dijo el señor Lic. D. Luis Cabrera. Séanos permitido enorgullecemos de la colaboración de un gran jurisconsulto, como el autor del proyecto, respetable por su ciencia y por su autoridad moral.

Es necesaria una transformación de nuestro sistema político y sobre ello llamamos la atención de nuestros conciudadanos.

Es el momento de poner manos a la obra. Están interesados el porvenir y el decoro de nuestra Patria, hoy tan desgraciada.

Nota.- Este prólogo fué redactado por los Sres. Ing. Agustín Aragón y Lic. Fernando González Roa, y fué aprobado por la Confederación Cívica Independiente.

México, octubre de 1914.

CONSTITUCION DE 1857.

Proyecto de José Diego Fernández.

Art. 92. Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 92. Los Magistrados de la Suprema Corte serán nombrados por el Presidente de la República, y su nombramiento será ratificado por el Senado. Durarán en sus funciones diez años contados desde el día en que fuere ratificado su nombramiento. Terminado su período no podrán ser nuevamente nombrados. Gozarán al terminar sus funciones, de pensión vitalicia, igual a la mitad del sueldo de que hubieren disfrutado el último día de sus funciones, y perderán el derecho a dicha pensión por el solo hecho de que acepten un empleo, cargo o comisión de la Federación o de los Estados, o porque disfruten de beneficio alguno de la una o de los otros.

Art. 94. Los individuos de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, prestarán juramento ante al Congreso, y en sus re-

Art. 94. Los individuos de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestarán ante el Congreso, y en sus recesos ante la

cesos ante la Diputación Permanente, en la forma siguiente: "¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Magistrado de la Suprema Corte de Justicia que os ha conferido el pueblo, conforme a la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"

Art. 95. El cargo de individuo de la Suprema Corte de Justicia sólo es renunciabile por causa grave, calificada por el Congreso, ante quien se presentará la renuncia. En los recesos de éste, la calificación se hará por la Diputación Permanente. En caso de falta temporal de los magistrados, serán nombrados como éstos, suplentes que funcionarán todo el tiempo que dure la falta temporal. En caso de falta absoluta o temporal de los suplentes, se nombrarán de nuevo. Si por cualquier motivo la Suprema Corte no pudiere funcionar por falta de Magistrados, se nombrarán suplentes para integrar el *quorum*, los que cesarán tan pronto como no sean necesarios.

Art. 97. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los tribunales y jueces locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California.

II. De las que versen sobre derecho marítimo.

III. De aquellas en que la Federación fuere parte.

IV. De las que se susciten entre dos o más Estados.

V. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.

VI. De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

VII. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

Diputación Permanente, en la forma siguiente: "¿Protestáis desempeñar imparcialmente el cargo de Magistrado de la Suprema Corte de Justicia, conforme a la Constitución y demás leyes obligatorias, sin tomar en cuenta la conveniencia política de vuestras resoluciones?"

Art. 95. El cargo de individuo de la Suprema Corte de Justicia sólo es renunciabile por causa grave, calificada por la Cámara de Diputados, ante quien se presentará la renuncia. En los recesos de ésta, la calificación se hará por la Diputación Permanente.

Los Magistrados de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, no pueden desempeñar comisión o empleo del Ejecutivo Federal o de los Estados, ni percibir valor alguno de la Nación o de los Estados, fuera de sus emolumentos como jueces o magistrados, ni recibir don alguno o servicio gratuito de empresas o compañías

Art. 97. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los tribunales y jueces locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California.

II. De las que versen sobre derecho marítimo.

III. De todas aquellas en que la Federación fuere parte.

IV. De las que se susciten entre dos o más Estados.

V. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.

VI. De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

VII. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

VIII. De los conflictos que surjan:

A. Entre el poder Ejecutivo de la Unión y el Congreso General, o alguna de sus Cámaras, la Diputación Permanente o la Asamblea electoral.

B. Entre el Poder Ejecutivo de la Unión y alguno de los poderes de los Estados o de sus Cámaras, o de funcionarios del mismo poder judicial que no esté resuelto por las leyes del Estado.

C. Entre el Poder Ejecutivo o el Congreso o alguna de sus Cámaras, o la Diputación Permanente, o la Asamblea General, y los jueces de Distrito, o Magistrados de Circuito de la Federación.

D. Entre los Estados.

Art. 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia, desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

Art. 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia, desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

En los casos de conflicto a que se refiere la fracción VIII del artículo anterior, la Suprema Corte de Justicia, en tribunal pleno, los resolverá a petición de una de las autoridades en conflicto; la que al quejarse establecerá el hecho y fijará el precepto legal violado en su concepto. La Suprema Corte, previa audiencia de la otra parte, examinará si el precepto citado es el aplicable, y en caso de que así lo estimare, resolverá si el hecho de la queja está probado, y en caso afirmativo, si es o no contrario al precepto que se invoca como violado. La Suprema Corte resolverá cuál de las decisiones en conflicto deba ejecutarse.

Art. 101. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Art. 101. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales, incluso el Congreso de la Unión, alguna de sus Cámaras, la Diputación Permanente y el Presidente de la República.

(Las fracciones restantes lo mismo que en la Constitución.)

No se dará curso a controversia alguna contra resoluciones pronunciadas en una controversia.

Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los tribunales de la Federación después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio, y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pudiera ser la revocación.

Art. 103. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

El acusador o denunciante será considerado como parte.

Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, incluso la de exacta aplicación de ley, podrá promoverse la controversia desde que se produzca el acto que se estima violatorio.

La ley fijará el término dentro del cual debe iniciarse la controversia.

Art. 103. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos, faltas u omisiones que cometan durante el ejercicio de su encargo. Los gobernadores de los Estados son responsables por la infracción de la constitución, de las

Los gobernadores de los Estados son responsables por la infracción de la constitución y leyes federales. El Presidente y el Vicepresidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución.

leyes federales, y por desobediencia a las ejecutorias del Poder Judicial Federal. El Presidente, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado:

- I. Por traición a la patria.
- II. Por violación de la Constitución y leyes federales, en puntos de importancia.
- III. Por desobediencia a ejecutorias del Poder Judicial Federal.
- IV. Por no publicar las leyes o decretos del Congreso de la Unión, de alguna de sus Cámaras, de la Diputación Permanente o de la asamblea electoral.
- V. Por haber declarado por sí, el estado de guerra o sitio sin causas bastantes.
- VI. Por no respetar el fuero constitucional de los altos funcionarios de la Federación, o por no haberlos puesto en libertad tan pronto como supo el atentado.
- VII. Por haber aprehendido al gobernador de un Estado, o a los miembros de las Legislaturas o Magis-

trados de su Tribunal, sin orden de la autoridad competente. En la misma responsabilidad incurrirá si no pone término al atentado tan pronto lo sepa.

VIII. Por la permanencia de tropas federales con uniforme o en traje civil.

Art. 126. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Art. 126. En los casos de jurisdicción concurrente de la Federación y de los Estados, tendrá preferencia la jurisdicción federal, y sus decisiones deberán ajustarse antes que las de los Estados, si no fueren contradictorias. Si lo fueren, quedarán sin efecto las disposiciones del Estado luego que deban ejecutarse las de la Federación. Todas las autoridades de cada Estado, estarán sujetas a las siguientes leyes: esta Constitución, los tratados, las leyes federales, la constitución del propio Estado y sus leyes locales. En caso de conflicto entre estas leyes, se observarán las de carácter superior, expresado en el orden que este artículo fija, sin atender a las prescripciones de la ley de orden inferior.

**ESTUDIO SOBRE UN PROYECTO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES
Y LEY ELECTORAL PARA MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.*
20 de noviembre de 1916.**

AQUILES ELORDUY.

Se propone el servicio obligatorio para todos los abogados de la República, en el ramo judicial; y la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por el conjunto de todos los abogados postulantes del país.

PROYECTO DE REFORMAS

Las reformas y adiciones que sería necesario hacer para dar forma legal a este proyecto, serían las siguientes:

Artículo 5o. de la Constitución.- Dice este artículo en su primitivo inciso II:

"En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser en los términos que establezcan las leyes respectivas obligatorias el de las armas, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales, los cargos concejiles y los de jurados".

El inciso reformado quedaría como sigue:

"En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser en los términos que establezcan las leyes respectivas, obligatorio el de las armas y el servicio en el ramo Judicial para todos los abogados de la República, cuando recayere en ellos algún nombramiento para funcionarios de Justicia y obligatorias y gratuitas las funciones electorales, los cargos concejiles y los de jurado".

El artículo 93 de la Constitución dice originariamente:

"Art. 93. Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia se necesita: estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de los electores, ser mayor de 35 años y ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos".

Este artículo debería quedar redactado en los siguientes términos:

"Art. 93. Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia se necesita: ser abogado con título expedido en la República Mexicana, haber ejercido la profesión como abogado postulante 10 años cuando menos y ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos".

El artículo 96 de la Constitución originariamente dice:

"Art. 96 de la ley establecerá y originará los tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

Los funcionarios del Ministerio Público Federal y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo".

Este artículo deberá quedar redactado en los siguientes términos:

"Art. 96. La Suprema Corte de Justicia expedirá la ley económica que establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgado de Distrito y el Ministerio Público de la Federación, debiendo ser hechos los nombramientos de todos estos funcionarios mediante la elección directa que de ellos harán los magistrados de la Corte en Tribunal Pleno".

"La ley respectiva fijará la forma en que deberán quedar establecidos los tribunales superiores del Distrito Federal y territorios de Tepic y de la Baja California, así como los juzgados de primera instancia del ramo civil y los de Instrucción y Correccionales del ramo penal del Distrito Federal y Territorios, debiendo ser nombrados todos estos jueces por elección hecha por los magistrados de la Suprema Corte, también en Tribunal Pleno, y quedando solamente a la del Presidente del Tribunal Superior del Distrito el nombramiento de jueces menores de Paz y auxiliares, sea en el ramo civil, sea en el ramo penal".

Nota: Las dos leyes secundarias que habría que modificar para que quedaran en consonancia con las reformas constitucionales que se proponen, serían la de organización de las Secreta-

* México, I. Escalante, 1916. (26/Dic./1916). 24 p.

rias de Estado, suprimiendo la Secretaría de Justicia y la de organización del Poder Judicial del distrito y territorios.

Además, habría que expedir la ley Electoral para magistrados de la Suprema Corte de Justicia, poco más o menos, de acuerdo con el proyecto anexo.

México, Noviembre 20 de 1916.

INICIATIVA SOBRE LEY ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

Art. 1o. Las elecciones de magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán tener lugar durante los 60 días siguientes a la fecha en que se publique la respectiva convocatoria con arreglo a las disposiciones de esta ley.

La expresada convocatoria deberá ser hecha el día 1o. de marzo de 1917.

Art. 2o. Durante la Primera decena del mismo mes de marzo, la autoridad municipal de cada uno de los lugares de la República en que exista Ayuntamiento, procederá a formar el censo de los abogados residentes en su territorio jurisdiccional, excepción hecha a los empleados de justicia citándolos a la vez para que el día 20 a las diez de la mañana se reúnan en la Sala de Cabildos de la Capital del Estado, a efecto de proceder a la designación de los electores de que habla el artículo 7o.

Art. 3o. También durante la primera decena del mes de marzo todos los abogados de la República, con excepción de los que desempeñen cargos en la judicatura, tendrán obligación de presentar a la primera autoridad municipal del lugar de su residencia, el título oficial que los acredite para ejercer su profesión, a fin de que sea registrado y se les expida una constancia de ese registro, firmada por el Secretario del Ayuntamiento.

Art. 4o. Además de la obligación que para los abogados de la República consigna el artículo anterior, todos aquéllos en quienes concurren las calidades que para magistrados de la Corte Suprema de Justicia exige el artículo 93 de la Constitución, deberán inscribirse durante la antedicha primera decena de marzo en la Secretaría de cada Ayuntamiento, la que formará con los inscriptos la "Lista de Candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia".

Art. 5o. Los abogados que dejaren de cumplir con las disposiciones de los artículos precedentes, incurrirán en la pena de 100 a 1,000 pesos de multa, en la de arresto de 30 días, o en ambas, a juicio de la autoridad municipal respectiva, quien las hará efectivas, tan pronto como tuviere conocimiento de la omisión, sin perjuicio de hacer figurar a los omitentes de la disposición contenida en el artículo 4o. en la "Lista de Candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia" de que habla aquel precepto.

Art. 6o. A más tardar el día 15 de marzo remitirán las autoridades municipales de los diversos lugares de la República al Ayuntamiento de la capital del Estado o Territorio a que pertenezcan, el censo de abogados que hubiera formado y la "Lista de candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia" para que se forme el censo y lista general correspondiente de la Entidad federativa respectiva.

Art. 7o. El día 20 de marzo a las diez de la mañana se reunirán en la Sala de Cabildos del Ayuntamiento de la capital de cada Estado o Territorio de la federación, bajo la presidencia de la primera autoridad municipal, los abogados inscritos en el censo de que se ocupa el artículo 2o., presentando, para ser admitidos en la reunión, la constancia de haber registrados su título; y procederán a designar de entre los abogados inscritos en la "Lista de candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia" un elector por cada 21 de los abogados allí presentes o por una fracción que pase de 9, verificándose la elección escrutinio secreto y declarándose electos a los individuos que obtuvieren mayoría absoluta de votos. En las capitales en que se reunieren en número menor de abogados del que fija este artículo, se designará, sin embargo, por los que concurren, un elector. El presidente municipal sólo precidirá esta reunión teniendo en ella voz, únicamente para dirigir los debates, pero no voto.

Art. 8o. Una vez designados los electores, se levantará por triplicado un acta de la elección, que firmará el Presidente municipal y los abogados concurrentes, autorizándola el Secretario del Ayuntamiento. Un ejemplar de esa acta se remitirá por el primer correo al Ayuntamiento de la capital de la República, otro se entregará a los electores designados anexándolo con la "Lista de candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia" y el tercero se archivará.

Art. 9o. Los abogados designados electores en los términos del artículo anterior, deberán trasladarse de la capital de cada Estado o Territorio, para poderse reunir en la capital de la República el día 15 de abril siguiente a las diez de la mañana en la Sala de Cabildos del Ayuntamiento, para proceder a la elección de 15 individuos que deben integrar la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Art. 10o. Para el día y hora designados en el artículo anterior, el Presidente del Ayuntamiento metropolitano tendrá a su cargo concentrar los expedientes que da la designación de electores que le habrán remitido los Ayuntamientos de las capitales de los Estados y Territorios, así como la lista de candidatos a magistrados que deberán reunirse el propio día bajo su presidencia, y tan pronto como se halle reunida la mitad de los abogados que figuren en aquella lista, declarará instalado el Colegio Electoral respectivo. Asimismo, el Presidente del Ayuntamiento, tendrá voz únicamente para dirigir la sesión, pero no voto, en tal colegio.

Art. 11o. Acto continuo los abogados presentes procederán a elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, designando de entre ellos mismos en cada votación por medio de listas que formarán al efecto, a los 15 individuos que habrán de integrarla. La votación se verificará en escrutinio secreto declarándose electos a aquellos que obtengan la mayoría relativa de votos.

Art. 12o. En caso de empate se decidirá la elección en la siguiente forma:

I.- Si el número de individuos que hubiere obtenido igual número de votos fuere de 15, a ellos se tendrá como definitivamente electos para integrar la Corte.

II.- Si ese número fuere mayor de 15, se sortearán entre ellos los cargos para magistrados.

III.- Si el propio número fuere menor de 15 se conceptuarán electos a los que hubieren obtenido el empate y se procederá a elegir a los que faltaren hasta completar la elección.

Art. 13o. Concluída la votación se levantará el acta correspondiente por duplicado, conservándose un ejemplar en el Ayuntamiento y remitiéndose el otro juntamente con los expedientes que se hubieren recibido de los Ayuntamientos de las Capitales de los Estados y Territorios, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a más tardar el día 20 del propio mes de abril.

Art. 14o. En la sesión inmediata a la recepción de aquella acta y expedientes, la Cámara de Diputados hará la declaración

de haber sido electa la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y recibirá desde luego la protesta de cada uno de los electos a efecto de que aquel alto cuerpo pueda comenzar sus funciones el día 1o. de mayo siguiente.

Art. 15o. Los gastos de traslación de los electores que deben reunirse en la ciudad de México, serán expensados por los gobiernos de los respectivos Estados o Territorios de la federación.

México, Noviembre 20 de 1916.

Aquiles Elorduy.

LA SOBERANA CONVENCION REVOLUCIONARIA.*

I

CRONOLOGIA DE LA CONVENCION

1º de octubre de 1914

Se reúne en la ciudad de México, D.F., la Convención de generales y gobernadores de Estados convocada por el C. Venustiano Carranza. El 3 de octubre, la Convención confirma en la Primera Jefatura y el cargo del Ejecutivo al señor Carranza. El 5 de octubre, se acuerda la suspensión de labores para reanudarlas en Aguascalientes, Ags., el día 10.

10 de octubre de 1914

Se reúne la Convención en Aguascalientes, Ags. El 14 de octubre, la Convención asumió la Soberanía nacional. El 1º de noviembre la Soberana Convención Revolucionaria designó Presidente provisional de la República al general Eulalio Gutiérrez (por 20 días). El 15 de noviembre suspendió sus labores para continuarlas en la Capital el 1º de enero de 1915. La Comisión Permanente se trasladó a San Luis Potosí, S.L.P.

1º de enero de 1915

Inicia sus labores la Soberana Convención Revolucionaria en México, D.F. El 16 de enero el Presidente provisional huye de la ciudad, después de destituir a los generales Villa y Zapata de sus puestos Militares. El mismo día la Convención designa al general Roque González Garza, encargado del Poder Ejecutivo. El 26 de enero la Convención acuerda su traslado a Cuernavaca, Mor.

31 de enero de 1915

Da principio a sus labores la Soberana Convención en

Cuernavaca, Mor. Los delegados se dividen en dos partidos: el Norte (villistas) y el Sur (zapatistas), por cuestiones ideológicas. Se comienza la discusión de Proyecto de Reformas de la Revolución, el 18 de febrero.

21 de marzo de 1915

Se vuelve a reunir la Soberana Convención en México, D.F. Se recrudece la pugna del Norte y el Sur. El 10 de junio, bajo la presión suriana, renuncia Roque González Garza al cargo del Ejecutivo y en su lugar es designado el licenciado Francisco Lagos Cházaro. El 8 de julio, la Convención acuerda su traslado a Toluca, Méx., ante la amenaza de las fuerzas constitucionalistas, que dos días más tarde capturan la capital.

10 de julio de 1915

La Convención se reúne en Toluca, Méx.; pero por falta de *quórum* no puede tomar acuerdos válidos. Reestructurada por los acuerdos del general Emiliano Zapata, la Convención termina el estudio del Proyecto de Reformas de la Revolución, el 27 de septiembre de ese año.

10 de octubre de 1915

Bajo la presión de las fuerzas constitucionalistas que amagan Toluca, la Convención acuerda disolverse: el grupo villista emigra al norte, y el zapatista se traslada a Cuernavaca, Mor., y después a Jojutla, en el mismo Estado. El 18 de abril de 1916, se publica el Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución (en Jojutla) firmado por 45 delegados.

16 de mayo de 1916

El grupo zapatista, que aún se seguía dando el nombre de Soberana Convención Revolucionaria, acuerda su disolución en Jojutla, Mor.

*Anaya C. Luis Fernando *La Soberana Convención Revolucionaria, 1914-1916* Ed. Trillas, México, 1966. pp. 447-462.

MANIFIESTO A LA NACION Y PROGRAMA
DE REFORMAS POLITICO-SOCIALES DE LA REVOLUCION APROBADO
POR LA SOBERANA CONVENCION REVOLUCIONARIA EN JOJUTLA, MORELOS
18 DE ABRIL DE 1916.*

MANIFIESTO A LA NACION:

Después de maduro estudio y prolongados debates, en que vibró la noble pasión del revolucionario y atronó al ambiente la protesta colérica del derecho conculcado, que fue a chocar con la inevitable resistencia de los viejos prejuicios, para hacer triunfar a la postre la idea regeneradora y fecunda, la Soberana Convención Revolucionaria presenta al país, como fruto de sus labores, el adjunto Programa de Reformas Sociales y Políticas.

En él descuello como principio el más alto y el más hermoso, la devolución de tierras a los despojados y el reparto de las haciendas y de los ejidos entre los que quieran hacerlos producir con el esfuerzo de su brazo.

Nada más grande, ni más trascendental para la Revolución, que la cuestión agraria, base y finalidad suprema del movimiento libertador, que, iniciado en 1910, ha sido ya dos veces traicionado: la primera, por el maderismo, que fue fácil en olvidar sus promesas; y la segunda, por la funesta facción de Venustiano Carranza, que después de repetidos alardes de radicalismo, de pureza y de intransigencia, ha degenerado en una forma absurda de la reacción, en un pacto oprobioso e increíble con los grandes poseedores de tierras.

Combatir a esos poderosos terratenientes, verdaderos señores feudales que en nuestro país han sobrevivido, a despecho de la civilización y a la retaguardia del progreso; emancipar al campesino, elevándolo de la humillante situación de esclavo de la hacienda, a la alta categoría de hombre libre, ennoblecido por el trabajo remunerador y empujado hacia adelante por el mayor

bienestar adquirido para sí y para los suyos; redimir a la olvidada raza indígena, creándole aspiraciones, haciéndole sentir que es dueña de la tierra que piensa y provocando en su alma la sed del ideal y el afán del mejoramiento; crear, en una palabra, una nación de hombres dignos, de ciudadanos encariñados con el trabajo, amantes del terruño, deseosos de ilustrarse y de abrir a sus hijos amplios horizontes de progreso; tales son las finalidades que persigue esta gran Revolución, santificada por el sacrificio de tantos mártires y amada con ferviente entusiasmo por todos los que piensan y saben sentir.

El hacendado se había constituido en el acaparador de todos los recursos naturales (tierras, aguas, canteras, bosques, plantíos, producciones de toda especie); era el señor de horca y cuchillo, que disponía a su capricho de la existencia de sus vasallos, el magnate todopoderoso que manejaba jueces y gobernadores, el sibarita sin escrúpulos, que derrochaba en lupanares, francachelas y orgías, el producto del trabajo de sus jornaleros; era el parásito que nada producía; era un rodaje inútil y estorboso en la máquina social, un cáncer roedor en el organismo del pueblo, una úlcera que agotaba lentamente la vitalidad nacional.

De allí que la Revolución no transija con el latifundista. Acepta de buen grado al industrial, al comerciante, al minero, al hombre de negocios, a todos los elementos activos y emprendedores que abren nuevas vías a la industria y proporcionan trabajo a grandes grupos de obreros, que algún día, con su propio esfuerzo, han de crear a su vez la humanidad del futuro.

Pero al hacendado, el monopolizador de las tierras, el usurpador de las riquezas naturales, el creador de la miseria nacional, el infame negrero que trata a los hombres como bestias de trabajo; al hacendado, ser improductivo y ocioso, no lo tolera la Revolución. Contra él es la lucha, contra él va dirigida la intransigencia: para destruirlo y aniquilarlo se ha hecho la Revolución.

* *La Revolución Mexicana: textos de su historia* / Recopilación: Graziella Altamirano y Guadalupe Villa. - - México: Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, 1985. - - Vol. III pp. 427-438

El Programa de ésta es, por lo mismo, bien sencillo: guerra a muerte al hacendado; ampliar garantías para todas las demás clases de la sociedad.

Pero, aquí cabe una salvedad. Como los gobiernos anteriores, el de Díaz y el de Huerta especialmente, fueron parciales en favor del poderoso y extorsionaron y dejaron sin sostén al trabajador -al obrero, al hombre humilde-, la Revolución otorgará a éstos, a los de abajo -a los que luchan en condiciones de notoria desigualdad-, una protección especial, la que necesitan y merecen los débiles. Por lo tanto, les garantizará amplia y cumplidamente sus libertades de asociación, de huelga y de boicotaje; acudirá en su ayuda con leyes justicieras que aseguren sus derechos en el caso de accidentes ocurridos en el trabajo, le proporcionen pensiones de retiro en los casos de ancianidad o agotamiento prematuro, y con medidas oportunas eviten la insalubridad en los talleres, las catástrofes en las minas, las explosiones en las fábricas, los mil y mil peligros que asedian la vida del trabajador. Todo esto y más, hará el gobierno revolucionario, en acatamiento a los derechos de la clase trabajadora, cuyas necesidades y problemas le preocupan tanto, como interesan y hacen pensar a los filántropos y a los hombres de estudio de Europa y de América.

En interés del desarrollo manufacturero y mercantil, y para el fomento de industrias tan importantes como la petrolera y la minera, el Programa contiene numerosas disposiciones, encaminadas todas ellas a la protección de los intereses legítimos; pero dejando siempre a salvo el derecho supremo de la colectividad, las conveniencias y las necesidades de las mayorías.

El Programa atiende también las exigencias de la educación popular, tan descuidada hasta hoy, así como las relativas al mejoramiento del ramo de la justicia, tan corrompido como desorganizado bajo los regímenes anteriores. No se olvida tampoco, y sí dedica especial estudio a las urgentes reformas que son indispensables en materia hacendaria.

Las reformas políticas que el Programa contiene, especialmente la independencia de los municipios, el voto directo y la supresión de la Vicepresidencia, del Senado y de las Jefaturas Políticas, se definen por sí solas y no necesitan mayor explicación.

Nuestras tendencias, como se ve, son bien diversas de las que animan a la facción carrancista. Esta ataca la libertad de cultos y las creencias religiosas, y nosotros las respetamos profundamente, lo mismo en la persona de los católicos que en la de los protestantes, los libre-pensadores, los mahometanos y los budistas.

El carrancismo arrasa hogares, incendia, viola doncellas, destruye sembrados, se apodera de las cosechas, fusila o deporta a los neutrales y a la gente pacífica, comete atentados contra la libertad de comercio, y en todo y por todo deja ver una incurable propensión a la destrucción y al saqueo.

Nosotros procuramos ante todo dar garantías a las poblaciones, respetamos al comercio, repartimos tierras, fomentamos su cultivo y establecemos en la zona revolucionaria cajas rurales para el beneficio de la agricultura. Procuramos reedificar y no destruir; dar trabajo al pueblo, en vez de robarle sus cose-

chas; preparar el porvenir, en vez de retrogradar a las peores épocas del pasado.

El carrancismo, para sostenerse, ocurre al apoyo de un gobierno extranjero y contrae con él bochornosos compromisos. El gobierno Convencionista está libre de ese oprobio; él no vende a la Patria ni pacta convenios para la invasión del país por tropas norteamericanas, como acaba de hacerlo el carrancismo, con un impudor hasta hoy desconocido en la historia de México.

Debemos decirlo muy alto: nosotros contamos con la fuerza de nuestro derecho y con el apoyo de la opinión nacional; nuestro triunfo no estará manchado ni con la traición ni con la infamia. Las efímeras victorias de nuestros enemigos, las deben a su impúdica alianza con *mister* Wilson, a las armas y el parque que éste les envía, a la protección que concede a sus fuerzas, para que entren y salgan por el territorio americano.

El triunfo final será de nosotros, porque con nosotros está el pueblo, están las multitudes sufrientes, está la noble raza indígena, cuya salvación está vinculada con el problema de la tierra.

Nosotros repartimos las haciendas entre los campesinos; los carrancistas las devuelven a los hacendados y se unen con ellos para combatir a los que piden pan y tierras.

El carrancismo, es dos veces traidor: traidor, porque ha vendido a la Patria; traidor, porque se ha vendido a los hacendados.

Carranza, Wilson y los grandes terratenientes, son pues, los enemigos que el pueblo mexicano tiene que vencer.

A esa gran lucha lo invita la Convención Revolucionaria.

CUESTION AGRARIA

LA REVOLUCION se propone realizar las siguientes reformas:

Art. 1. Destruir el latifundismo, crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo solicite la extensión de terreno que sea bastante para subvenir a sus necesidades y a las de su familia, en el concepto de que se dará la preferencia a los campesinos.

Art. 2. Devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que han sido despojados, y dotar de ellos a las poblaciones que, necesitándolos, no los tengan o los posean en cantidad insuficiente para sus necesidades.

Art. 3. Fomentar la agricultura, fundando bancos agrícolas que provean de fondos a los agricultores en pequeño, e invirtiendo en trabajos de irrigación, plantío de bosques, vías de comunicación y en cualquiera otra clase de obras de mejoramiento agrícola todas las sumas necesarias, a fin de que nuestro suelo produzca las riquezas de que es capaz.

Art. 4. Fomentar el establecimiento de escuelas regionales de agricultura y de estaciones agrícolas de experimentación para la enseñanza y aplicación de los mejores métodos de cultivo.

Art. 5. Facultar al Gobierno federal para expropiar bienes raíces, sobre la base del valor actualmente manifestado al Fisco por los propietarios respectivos, y una vez consumada la reforma agraria, adoptar como base para la expropiación el valor fiscal que resulte de la última manifestación que hayan hecho los

interesos. En uno y en otro caso se concederá acción popular para denunciar las propiedades mal valorizadas.

CUESTION OBRERA

Art. 6. Precaver de la miseria y del futuro agotamiento a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas, como son: una educación moralizadora, leyes sobre accidentes del trabajo y pensiones de retiro, reglamentación de las horas de labor, disposiciones que garanticen la higiene y seguridad en los talleres, fábricas y minas, y en general por medio de una legislación que haga menos cruel la explotación del proletario.

Art. 7. Reconocer personalidad jurídica a las uniones y sociedades de obreros, para que los empresarios, capitalistas y patrones tengan que tratar con fuertes y bien organizadas uniones de trabajadores, y no con el operario aislado e indefenso.

Art. 8. Dar garantías a los trabajadores, reconociéndoles el derecho de huelga y el de boicotaje.

Art. 9. Suprimir las tiendas de raya, el sistema de vales para el pago del jornal, en todas las negociaciones de la República.

REFORMAS SOCIALES

Art. 10. Proteger a los hijos naturales y a las mujeres que sean víctimas de la seducción masculina, por medio de leyes que les reconozcan amplios derechos y sancionen la investigación de la paternidad.

Art. 11. Favorecer la emancipación de la mujer por medio de una juiciosa ley sobre el divorcio, que cimente la unión conyugal sobre la mutua estimación o el amor, y no sobre las mezquindades del prejuicio social.

REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Art. 12. Atender a las ingentes necesidades de educación e instrucción laica que se hacen sentir en nuestro medio, y a este fin realizar las siguientes reformas:

I. Establecer, con fondos federales, escuelas rudimentarias en todos los lugares de la República adonde no lleguen actualmente los beneficios de la instrucción, sin perjuicio de que los Estados y los Municipios sigan fomentando las que de ellos dependan.

II. Exigir que en los institutos de enseñanza primaria se dedique mayor tiempo a la cultura física, y a los trabajos manuales y de instrucción práctica.

III. Fundar escuelas normales en cada Estado, o regionales donde se necesiten.

IV. Elevar la remuneración y consideración del profesorado.

Art. 13. Emancipar la Universidad Nacional.

Art. 14. Dar preferencia, en la instrucción superior, a la enseñanza de las artes manuales y aplicaciones industriales de la ciencia, sobre el estudio y fomento de las profesiones llamadas liberales.

Art. 15. Fomentar las reformas que con urgencia reclama

el derecho común, de acuerdo con las necesidades sociales y económicas del país; modificar los códigos en ese sentido y suprimir toda embarazosa tramitación para hacer expedita y eficaz la administración de justicia, a fin de evitar que en ella encuentren apoyo los litigantes de mala fe.

Art. 16. Establecer procedimientos especiales que permitan a los artesanos, obreros y empleados el rápido y eficaz cobro del valor de su trabajo.

Art. 17. Evitar la creación de toda clase de monopolios, destruir los ya existentes y revisar las leyes y concesiones que los protejan.

Art. 18. Reformar la legislación sobre sociedades anónimas, para impedir los abusos de las juntas directivas y proteger los derechos de las minorías de accionistas.

Art. 19. Reformar la legislación minera y petrolífera, conforme a las siguientes bases:

Favorecer las exploraciones mineras y petrolíferas; promover el establecimiento de bancos refaccionarios de la minería, impedir el acaparamiento de vastas zonas; conceder amplios y eficaces derechos a los descubridores de yacimientos metalíferos; otorgar al Estado una participación proporcional de los productos brutos en las dos industrias mencionadas; declarar caducas las concesiones relativas, en caso de suspensión o posible reducción de trabajos por más de cierto tiempo, sin causa justificada, lo mismo que en los casos de desperdicio de dichas riquezas, o de infracción de las leyes que protejan la vida y la salud de los trabajadores y habitantes comarcanos.

Art. 20. Revisar las leyes, concesiones y tarifas ferroviarias, abolir las cuentas diferenciales en materia de transportes, y garantizar al público en los casos de accidentes ferroviarios.

Art. 21. Declarar que son expropiables por causa de utilidad pública los terrenos necesarios para el paso de oleoductos, canales de irrigación y toda clase de comunicación destinada al servicio de la agricultura y de las industrias petroleras y mineras.

Art. 22. Exigir a las compañías extranjeras que quieran hacer negocios en México cumplan con los siguientes requisitos:

I. Establecer en la República juntas directivas suficientemente capacitadas para el reparto de dividendos, rendición de informes a los accionistas, y exhibición de toda clase de libros y documentos.

II. Cumplir con el precepto hasta hoy inobservado de someterse a la jurisdicción de los tribunales mexicanos, que serán los únicos competentes para resolver sobre los litigios que se susciten con motivo de los intereses aquí radicados y, por lo mismo, sobre las demandas judiciales que contra las compañías se presenten.

Art. 23. Revisar los impuestos aduanales, los del Timbre y los demás tributos federales, a efecto de establecer mejores bases para la cuotización; destruir las actuales franquicias y privilegios en favor de los grandes capitalistas y disminuir gradualmente las tarifas protectoras, sin lesionar los intereses de la industria nacional.

Art. 24. Librar de toda clase de contribuciones indirectas a los artículos de primera necesidad.

Art. 25. Eximir de toda clase de impuestos a los artesanos

y comerciantes en pequeño, así como a las fincas de un valor ínfimo.

Art. 26. Suprimir el impuesto llamado personal o de capitación y los demás similares.

Art. 27. Abolir el sistema de iguales, tanto en la Federación como en los Estados.

Art. 28. Establecer el impuesto progresivo sobre las herencias, legados y donaciones.

Art. 29. Gravar las operaciones de préstamo ya concertadas, tengan o no garantías hipotecarias, con un impuesto que recaiga exclusivamente sobre los acreedores, y que cubrirán éstos al recibir el importe de su préstamo.

Art. 30. Gravar con fuertes impuestos la venta de tabacos labrados y bebidas alcohólicas, establecerlos prohibitivos sobre éstos cuando su fabricación se haga con artículos de primera necesidad.

Art. 31. Formar el catastro y la estadística fiscal en toda la República.

REFORMAS POLITICAS

Art. 32. Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales.

Art. 33. Adoptar el parlamentarismo como forma de Gobierno de la República.

Art. 34. Suprimir la Vicepresidencia de la República y las Jefaturas Políticas.

Art. 35. Suprimir el Senado, institución aristocrática y conservadora por excelencia.

Art. 36. Reorganizar sobre nuevas bases el Poder Judicial para obtener la independencia, aptitud y responsabilidad de sus funcionarios y hacer efectivas también las responsabilidades en que incurran los demás funcionarios públicos que falten al cumplimiento de sus deberes.

Art. 37. Implantar el sistema de voto directo, tanto en las elecciones federales como en las locales, y reformar las leyes electorales de la Federación y de los Estados, a fin de evitar que se falsifique el voto de los ciudadanos que no saben leer ni escribir.

Art. 38. Castigar a los enemigos de la causa revolucionaria, por medio de la confiscación de sus bienes y con arreglo a procedimientos justicieros.

ARTICULOS TRANSITORIOS

Primero. La designación de gobernadores que se ha hecho, o que en lo sucesivo se haga, por las juntas locales de los Estados, deberá someterse para su validez a la ratificación de la Soberana Convención Revolucionaria.

Esta podrá negar su ratificación:

I. Si el nombramiento no se ha efectuado con absoluta

sujeción al artículo 13 del Plande Ayala.

II. Si el candidato carece de antecedentes revolucionarios.

Segundo. Los gobernadores podrán ser removidos por la Convención previo proceso en forma, cuando violen los preceptos del Plan de Ayala o del presente Programa de Reformas, cometan delitos graves del orden común, toleren o dejen impunes los abusos que cometan sus subordinados o del cabida a elementos reaccionarios en el seno del Gobierno.

Tercero. Sólo tendrán derecho a tomar parte en las elecciones locales para el nombramiento de gobernadores los jefes que hayan empezado a revolucionar antes de la caída de Victoriano Huerta.

Reforma, Libertad, Justicia y Ley, Jojutla, Estado de Morelos, 18 de abril de 1916.

Jenaro Amezcua, representante del general Eufemio Zapata; *Agustín Arriola Valadez,* representante de la División Everardo González; *Donaciano Barba,* representante del general Jesús Capistrán; *Vidal Bolaños Villaseñor,* representante del general Maximino V. Iriarte; *Enrique M. Bonilla,* representante de la Brigada Cal y Mayor, *Aurelio Briones, Pedro Buelna,* representantes del general Rafael Buelna; *Baudilio B. Caraveo,* representante del general Agustín Estrada; *Amador Cariño,* representante de la División Amador Salazar; *Luis Casteli Blanch,* representante del general Pedro Saavedra; *José H. Castro,* representante del general Magdaleno Cedillo; *Zenón R. Cordero,* representante del general Dr. Antonio F. Cevada; *Joaquín M. Cruz,* representante del general Adolfo Bonilla; Antonio Díaz Soto y Gama, representante del general Emiliano Zapata; *Ramón Espinosa, Leobardo Galván,* representantes de la Brigada Galván; *Severino Gutiérrez,* representante de la División Francisco Mendoza; *Juan H. Ponce,* representante de la Brigada Enrique S. Villa; Cipriano Juárez, representante del general Miguel Salas; *Juan Ledesma,* representante de la Brigada Querétaro; *Macario López, Reynaldo Lecona,* representantes del general Miguel Morales; *Modesto Lozano, José López Guillermin,* representantes del general S. Crispín Galeana; Rodolfo Magaña, representante de la Brigada Camarena; *Mucio Martín,* representante del general Mucio C. Bravo; *Melesio Méndez,* representante de la División Genovevo de la O; *Manuel Oscura,* representante del general Guillermo Santana Crespo; *Albino Ortiz,* representante del general M. Palafox; *Agustín Preciado,* representante del general Juan G. Cabral; *Alberto L. Paniagua,* representante de la División Domingo Arenas; *Quintín A. y Pérez,* representante del general Epigmenio Jiménez; *Félix Rodríguez, José Pozos Rodríguez,* representantes del general Francisco A. García; *Leopoldo Reynoso Díaz,* representante de la División Lorenzo Vázquez; Antonio Ruíz, representante del general Leandro Arcos; *Francisco Alfonso Salinas,* representante del general Tomás Urbina; *Gumersindo M. Sánchez,* representante del general Rodolfo Rodríguez; *Josué S. Vega,* representante del general Vicente Rodríguez; *Benjamín Villa,* representante del general Ramón Babena; *Angel Zenteno,* representante del general Zenteno; *Luis Zubirla y Campa.*

LEY AGRARIA DEL GENERAL FRANCISCO VILLA
24 DE MAYO DE 1915.*

FRANCISCO VILLA, general en jefe de Operaciones del Ejército Convencionista, a los habitantes de la República hago saber:

Que en virtud de las facultades extraordinarias contenidas en el Decreto de 2 de febrero del presente año, expedido en la ciudad de Aguascalientes, y de las cuales estoy investido, y,

CONSIDERANDO: Que siendo la tierra en nuestro país la fuente, casi la única de la riqueza, la gran desigualdad en la distribución de la propiedad territorial ha producido la consecuencia de dejar a la gran mayoría de los mexicanos, a la clase jornalera, sujeta a la dependencia de la minoría de los terratenientes, dependencia que impide a aquella clase el libre ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

Que la absorción de la propiedad raíz por un grupo reducido es un obstáculo constante para la elevación de los jornales en la justa relación con la de los artículos de primera necesidad, prolonga así la precaria situación económica de los jornaleros y los imposibilita para procurar su mejoramiento intelectual y moral;

Que la concentración de la tierra en manos de una escasa minoría es causa de que permanezcan incultas grandes extensiones de terreno y de que, en la mayoría de éstos, sea el cultivo tan deficiente que la producción agrícola nacional no basta a menudo para satisfacer el consumo; y semejante estorbo a la explotación de los recursos naturales del país redunde en perjuicio de la mayoría del pueblo;

Que la preponderancia que llega a adquirir la clase propietaria en virtud de las causales anotadas y bajo el amparo de gobiernos absolutistas favorece el desarrollo de abusos de todo

género que obligan finalmente al pueblo a remediarlos por la fuerza de las armas, haciéndose así imposible la evolución pacífica del país.

Que por estas consideraciones ha venido a ser una apremiante necesidad nacional el reducir las grandes propiedades territoriales a límites justos, distribuyendo equitativamente las excedencias.

Que la satisfacción de esta necesidad ha sido una solemne promesa de la Revolución; y por tanto, debe cumplirlas sin demora el Gobierno Provisional emanado de ella, conciliando en lo posible los derechos de todos;

Que una reforma social como la que importa la solución del problema agrario, que no sólo afecta a todo el país sino que trascenderá a las generaciones venideras, debe realizarse bajo un plan sólido y uniforme en sus bases generales, rigiéndose por una misma ley;

Que la Ley Federal no debe sin embargo contener más que los principios generales en los que se funda la reforma agraria dejando que los Estados, en uso de su soberanía, acomoden esas bases a sus necesidades locales; porque la variedad de los suelos y de las condiciones agronómicas de cada región requieren diversas aplicaciones particulares de aquellas bases; porque las obras de reparto de tierras y de las demás que demanda el desarrollo de la agricultura serían de difícil y dilatada ejecución si dependieran de un centro para toda la extensión del territorio nacional; y porque las cargas consiguientes a la realización del reparto de tierras deben, en justicia, reportarlas los directamente beneficiados y quedan mejor repartidos haciéndolas recaer sobre cada región beneficiada;

Que no obstante la consideración contenida en el párrafo anterior para exonerar a la Federación del supremo deber de cuidar que en todo el territorio nacional se realice cumplidamente la reforma agraria y de legislar en aquellas materias propias de su incumbencia, según los antecedentes jurídicos del país que complementan la reforma.

* Jesús Silva Herzog, *Breve Historia de la Revolución Mexicana: la etapa constitucional y la lucha de facciones*.-- México: FCE, 1960.-- Tomo II pp. 262-270.

En tal virtud he tenido a bien expedir la siguiente:

LEY GENERAL AGRARIA:

Artículo 1o. Se considera incompatible con la paz y la prosperidad de la República la existencia de las grandes propiedades territoriales.

En consecuencia, los gobiernos de los Estados, durante los tres primeros meses de expedida esta Ley, procederán a fijar la superficie máxima de tierra que, dentro de sus respectivos territorios, pueda ser poseída por un solo dueño; y nadie podrá en lo sucesivo seguir poseyendo ni adquirir tierras en extensión mayor de la fijada, con la única excepción que consigna el artículo 18.

Artículo 2o. Para hacer la fijación a que se refiere el artículo anterior, el Gobierno de cada Estado toma en consideración la superficie de éste, la cantidad de agua para el riego, la densidad de su población, la calidad de sus tierras, las extensiones actualmente cultivadas y todos los demás elementos que sirvan para determinar el límite más allá del cual la gran propiedad llega a constituir una amenaza para la estabilidad de las instituciones y para el equilibrio social.

Artículo 3o. Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la porción excedente del límite que se fije conforme a los artículos anteriores. Los Gobiernos de los Estados expropiarán, mediante indemnización, dicho excedente, en todo o en parte, según las necesidades locales. Si sólo hicieren la expropiación parcial, el resto de la porción excedente deberá ser fraccionada por el mismo dueño con arreglo a lo prescrito en el inciso IV artículo 12 de esta Ley. Si este fraccionamiento no quedare concluido en el plazo de tres años, las tierras no fraccionadas continuarán sujetas a la expropiación decretada por la presente Ley.

Artículo 4o. Se expropiarán también los terrenos circundantes de los pueblos de indígenas en la extensión necesaria para repartirlos en pequeños lotes entre los habitantes de los mismos pueblos que estén en aptitud de adquirir aquéllos, según las disposiciones de las leyes locales.

Artículo 5o. Se declara igualmente de utilidad pública la expropiación de los terrenos necesarios para fundación de poblados en los lugares en que se hubiere congregado o llegare a congregarse permanentemente un número tal de familias de labradores, que sea conveniente, a juicio del gobierno local, la erección del pueblo; y para la ejecución de obras que interesan al desarrollo de la agricultura parcelaria y de las vías rurales de comunicación.

Artículo 6o. Serán expropiadas las aguas de manantiales, presas y de cualquiera otra procedencia, en la cantidad que no pudiere aprovechar el dueño de la finca a que pertenezcan, siempre que esas aguas pudieran ser aprovechadas en otra. Si el dueño de ellas no las utilizará, pudiendo hacerlo, se le señalará un término para que las aproveche, bajo la pena de que si no lo hiciere, quedarán dichas aguas sujetas a expropiación.

Artículo 7o. La expropiación parcial de tierras comprenderá, proporcionalmente, los derechos reales anexos a los inmuebles expropiados, y también la parte proporcional de mue-

bles, aperos, máquinas y demás accesorios que se nesiten para el cultivo de la porción expropiada.

Artículo 8o. Los gobiernos de los Estados expedirán las leyes reglamentarias de la expropiación que autoriza la presente y quedará a su cargo el pago de las indemnizaciones correspondientes. El valor de los bienes expropiados, salvo en el caso de convenio con el propietario, será fijado por peritos nombrados uno por cada parte y un tercero para caso de discordia. Este será designado por los primeros peritos y si no se pusieran de acuerdo, por el juez local de Primera Instancia. En todo caso en que sea necesario ocurrir al tercer perito, se fijará el valor definitivo de los bienes expropiados, tomando la tercera parte de la suma de los valores asignados, respectivamente, por los tres valuadores.

Artículo 9o. Si la finca en que se verifique la expropiación reportare hipotecas u otros gravámenes, la porción expropiada quedará libre de ellos mediante el pago que se hará al acreedor o acreedores de la parte del crédito que afectare a dicha porción, proporcionalmente, y en la forma en que se haga el pago al dueño. Si hubiere desacuerdo acerca de la proporcionalidad de la cancelación, será fijada por peritos.

La oposición del deudor al pago se ventilará en juicio con el acreedor sin suspender la cancelación, depositándose el importe del crédito impugnado.

Artículo 10. Se autoriza a los Gobiernos de los Estados para crear deudas locales en la cantidad estrictamente indispensable para verificar las expropiaciones y sufragar los gastos de los fraccionamientos a que se refiere esta Ley, previa aprobación de los proyectos respectivos por la Secretaría de Hacienda.

Artículo 11. Los gobiernos de los Estados no podrán decretar la ocupación de las propiedades objeto de esta Ley, ni tomar posesión de los terrenos expropiados, sin que antes se hubiere pagado la indemnización correspondiente en la forma que disponga la Ley local; pero podrán decretar las providencias convenientes para asegurar los muebles necesarios de que habla el artículo 7o. Los dueños de las fincas que puedan considerarse comprendidos, en esta Ley, tendrán obligación de permitir la práctica de los reconocimientos periciales necesarios para los efectos de la misma Ley.

Artículo 12. Las tierras expropiadas en virtud de esta Ley se fraccionarán inmediatamente en lotes que serán enajenados a los precios de costo además de gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento, más un aumento de diez por ciento que se reservará a la Federación para formar un fondo destinado a la creación del crédito agrícola del país.

Compete a los Estados dictar las leyes que deban regir los fraccionamientos y las adjudicaciones de los lotes para acomodar unos y otras a las conveniencias locales; pero al hacerlo, no podrán apartarse de las bases siguientes:

I. Las enajenaciones se harán siempre a título oneroso, con los plazos y condiciones de pago más favorables para los adquirentes en relación con las obligaciones que poseen sobre el Estado a consecuencia de la deuda de que habla el artículo 10.

II. No se enajenará a ninguna persona una porción de tierra mayor de la que garantice cultivar.

III. Las enajenaciones quedarán sin efecto si el adquirente dejare de cultivar sin causa justa durante dos años la totalidad

de la tierra cultivable que se le hubiere adjudicado; y serán reducidas si dejare de cultivar toda la tierra laborable comprendida en la adjudicación.

IV. La extensión de los lotes en que se divida un terreno expropiado no excederá en ningún caso de la mitad del límite que se asigne a la gran propiedad en cumplimiento del artículo 1o. de esta Ley.

V. Los terrenos que se expropian conforme a lo dispuesto en el artículo 4o. se fraccionarán precisamente en parcelas cuya extensión no exceda de veinticinco hectáreas y se adjudicarán solamente a los vecinos de los pueblos.

VI. En los terrenos que se fraccionen en parcelas se dejarán para el goce en común de los parcelarios los bosques, agostaderos y abrevaderos necesarios.

Artículo 13. Los terrenos contiguos a los pueblos que hubieren sido cercenados de éstos a título de demasías, excedencias o bajo cualquiera otra denominación y que habiendo sido deslindados no hubieren salido del dominio del Gobierno Federal, serán fraccionados desde luego en la forma que indica el inciso V del artículo anterior.

Artículo 14. Los gobiernos de los Estados modificarán las leyes locales sobre aparcería en el sentido de asegurar los derechos de los aparceros en el caso de que los propietarios abandonen el cultivo de las labores o de que aquéllos transfieran sus derechos a un tercero. Los aparceros tendrán en todo caso el derecho de ser preferidos en la adjudicación de los terrenos que se fraccionen conforme a esta Ley o por los propietarios respecto de las parcelas que hubieren cultivado por más de un año.

Artículo 15. Se declaran de jurisdicción de los Estados las aguas fluviales de carácter no permanente que no formen parte de límites con una país vecino o entre los Estados mismos.

Artículo 16. Los gobiernos de los Estados, al expedir las leyes reglamentarias de la presente, decretarán un reavalúo fiscal extraordinario de todas las fincas rústicas de sus respectivos territorios y se tomará como base de los nuevos avalúos el valor comercial de las tierras, según su calidad, sin gravar las mejores debidas al esfuerzo del labrador. Sólo quedarán exentos del impuesto los predios cuyo valor resulte inferior a quinientos pesos oro mexicano.

Artículo 17. Los gobiernos de los Estados expedirán leyes para constituir y proteger el patrimonio familiar sobre las bases de que éste sea inalienable, que no podrá gravarse ni estará sujeto a embargos. La transmisión de dicho patrimonio para herencia, se comprobará con la simple inscripción en el Registro Público de la Propiedad, del certificado de defunción del jefe de la familia y de su testamento o en caso de intestado, de los certificados que acrediten el parentesco. Se considerará parte integrante del patrimonio familiar todo lote de veinticinco hectáreas o menos adquirido en virtud de los fraccionamientos que ordena esta Ley.

Artículo 18. El Gobierno Federal podrá autorizar la posesión actual o adquisición posterior de tierras en cantidad mayor que la adoptada como límite, según el artículo 1o., en favor de empresas agrícolas que tengan por objeto el desarrollo de una región, siempre que tales empresas tengan carácter de mexicanas y que las tierras y aguas se destinen al fraccionamiento ulterior en un plazo que no exceda de seis años. Para conceder tales autorizaciones se oír al Gobierno del Estado al que pertenezcan las tierras de que se trate y a los particulares que manifiesten tener interés contrario a la autorización.

Artículo 19. La Federación expedirá las leyes sobre crédito agrícola, colonización y vías generales de comunicación y todas las demás complementarias del problema nacional agrario. Decretará también la exención del Decreto del Timbre a los títulos que acrediten la propiedad de las parcelas a que se refiere esta Ley.

Artículo 20. Serán nulas todas las operaciones de enajenación y de fraccionamiento que verifiquen los Estados contraviniendo las bases generales establecidas por esta Ley. Cuando la infracción perjudicare a un particular, dicha nulidad será decretada por los tribunales federales en la vía procedente conforme a la Ley de Administración de Justicia del Orden Federal.

Dado en la ciudad de León, a los veinticuatro días del mes de mayo de 1915. *Francisco Villa.*

Al C. Lic. Francisco Escudero, Encargado del Departamento de Hacienda y Fomento. Chihuahua.