

Gloria Villegas Moreno*

INTRODUCCIÓN

Paradójicamente, durante el trienio anterior a la celebración del Congreso Constituyente de 1916-1917, cuando el país resentía los efectos del quebranto del orden constitucional, se generó un número considerable de leyes emitidas por las autoridades de facto que imperaban en todo el país. Legislar era apreciado, así, como un acto genuinamente revolucionario, pues por esta vía quedaba garantizado el cumplimiento de las demandas que dieron origen a la lucha.

Venustiano Carranza fue el primero que adoptó esta práctica a partir de una lectura muy amplia del artículo IV del Plan de Guadalupe, expedido en marzo de 1913, que lo facultó para hacer la guerra al gobierno usurpador. Además, en el seno del constitucionalismo, al que se sumaron abogados de la talla de Luis Cabrera, emanó el concepto de “preconstitucionalidad” para significar el reconocimiento a

la Carta Magna de 1857, aunque de momento no fuese posible aplicarla, y en la inteligencia de que al restablecerse el orden legal el Primer Jefe daría cuenta al Congreso del uso de las facultades que había ejercido.

Este fenómeno, notable en particular y ampliamente documentado en el caso del movimiento constitucionalista, aparece también en otros escenarios cuya paulatina recuperación aporta elementos que acreditan la complejidad de la cultura política de esos años y sugiere nuevos referentes para comprender el flujo e interacción de las ideas.

Uno de ellos es el conjunto de leyes emitidas por el Consejo Ejecutivo Nacional que sessionó entre octubre de 1915 y marzo de 1916, en Cuernavaca, capital del estado de Morelos, a cuyo examen se dedican las páginas siguientes, por constituir un sugerente ejemplo de la manera en que interactúan diversas ideas aportadas por los intelectuales revolucionarios de orígenes urbanos y las demandas

campesinas. Además, resulta particularmente significativo, en otro orden, porque no sólo corrobora que la “compactación de los poderes” fue una práctica común en esos turbulentos tiempos, sino que -como fue el caso- ésta podía llevarse al extremo, pues el mencionado Consejo, que era depositario del Poder Ejecutivo mientras la Convención podía reanudar sus sesiones, asumió de lleno las funciones legislativas para sentar los cimientos de un “estado social libre y justo”, cumpliendo así el mandato de la voluntad popular.

Algunas consideraciones sobre las fuentes

Los 21 documentos de carácter legislativo emanados del Consejo Ejecutivo Nacional (CEN), que también se denominó Consejo Ejecutivo de la República, o de los Estados Unidos Mexicanos, se conocen a través de sus versiones mecanuscritas. Integran un pequeño fondo denominado Cuartel General del Sur (FCGS), que se encuentra en el Archivo General de la Nación (AGN) y fue donado a la

institución por la maestra María del Carmen Velázquez.¹ Estos documentos pertenecieron a Miguel Mendoza López Schwertfeger, quien fungió como presidente del CEN entre octubre de 1915 y febrero de 1916. Así mismo, cabe señalar que la mayoría de las leyes y los proyectos mencionados se incluyó en la publicación Emiliano Zapata. Antología.²

Otro ejemplar mecanuscrito de los mismos se conserva en el Centro de Estudios de Historia de México CONDUMEX, dentro del fondo Jenaro Amezcua, personaje que también formó parte del CEN.

La legislación “consejista” -motivo de gran interés para varios estudiosos del periodo³ plantea el problema de que, aun cuando existen referencias a los debates que se dieron entre los miembros del Consejo, éstos no se conservaron, como sí ocurrió en otras etapas de la Convención. Así mismo, la información resulta escasa para determinar si existe una versión más avanzada de los documentos que aparecen bajo el encabezado de “proyecto de ley”.

En este sentido, y para comprender el espíritu de la legislación “consejista”, resulta

¹ AGN, Guía general, México, AGN, 1990, p. 386. Cabe señalar que la mayoría de las leyes y los proyectos contenidos en estos acervos se encuentran publicados en Laura Espejel López, Alicia Olivera y Salvador Rueda, Emiliano Zapata. Antología, México, INEHRM, 1988.

² Laura Espejel López, Alicia Olivera y Salvador Rueda, op. cit.

³ Véanse John Womack Jr., Zapata y la Revolución Mexicana, México, Siglo XXI Editores, 1976; Espejel, Olivera y Rueda, op. cit.; Felipe Arturo Ávila Espinosa, El pensamiento económico, político y social de la Convención de Aguascalientes, México, INEHRM-Instituto Cultural de Aguascalientes, 1991, pp. 218-228.

muy valioso el Informe que Mendoza López presentó a la Convención al término de sus funciones⁴ -y que se localiza en el Acervo Histórico de Testimonios Familiares de la Dirección de Estudios Históricos del INAH- e indispensable para esclarecer los puentes ideológicos y políticos entre ambos organismos.

El Consejo Ejecutivo, sedimento del régimen parlamentario

En octubre de 1914, un grupo de jefes revolucionarios se reunió en la ciudad de México atendiendo al llamado del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, quien esperaba que en “esta Convención, única en la historia de México, se acordasen las reformas sociales y políticas que la Nación

reclama, y se pusieran los medios más expeditos para restaurar el orden constitucional, roto por la traición y rebeldía de un usurpador”.⁵

Según las propias palabras de Carranza, ese llamado se inspiraba en “un espíritu democrático-práctico” y confiaba en que de esa Convención “surgirá la cimentación definitiva de la futura marcha política y económica de la Nación, ya que tendrá que ser ilustrada con los más firmes criterios y los más enérgicos espíritus que han sabido sostener los ideales revolucionarios”.⁶

Una de las tareas que debía cumplir la Convención, a juicio del Primer Jefe, era la elaboración del Programa de Reformas Políticas y Sociales que pondría en práctica un gobierno provisional, cuyo titular elegiría la

⁴ Miguel Mendoza López Schwertfeger, “Informe del Lic..., Presidente del Consejo Ejecutivo de la Nación, acerca de la labor legislativa realizada por ese Cuerpo durante el período de tiempo transcurrido desde el día veinte de noviembre del año de 1915 hasta el diez y seis de febrero del año en curso, en que asumió el Poder Supremo de la Revolución, presentado, en cumplimiento de la ley, a la Soberana Convención Revolucionaria en Cuernavaca, Morelos, el 7 de marzo de 1916” (se acompaña con la aclaración siguiente: “El anterior informe nos fue remitido por el señor Lic. Miguel Mendoza López S., Vocal de la Comisión Nacional Agraria”), “Obra Legislativa realizada por la Revolución Agraria del Sur, que acaudilló el esforzado campeón de las Libertades del pueblo, General Emiliano Zapata” (colaboración), impreso, El Artículo 27, circa 1920. Acervo Histórico de Testimonios Familiares, Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (en adelante AHTE, DEH, INAH), núm. 027 (s.f.).

⁵ Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, “Convocatoria”, México, D.F., 4 de septiembre de 1914, Documentos históricos de la Revolución Mexicana, t. xxii, Isidro Fabela (comp.), editados por la Comisión de Investigaciones Históricas de la Revolución Mexicana bajo la dirección de Josefina E. de Fabela, México, Editorial Jus, 1972, p. 9.

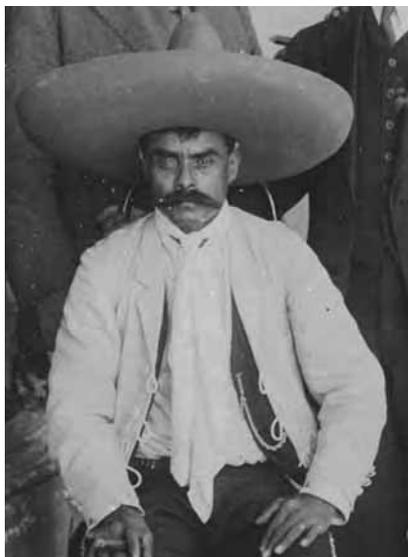
⁶ V. Carranza a los generales Álvaro Obregón y Francisco Villa, 13 de septiembre de 1914, en Álvaro Obregón, Ocho mil kilómetros en campaña, México, Fondo de Cultura Económica, p. 187.

Asamblea convencionista, a la que los mismos constitucionalistas le atribuyeron una calidad soberana, que tendría bajo su responsabilidad la convocatoria a elecciones para la designación del presidente constitucional.

Sin embargo, las pugnas en el seno del constitucionalismo, así como las alianzas externas que buscaron algunos de sus miembros para contrarrestar la autoridad del Primer Jefe, y que éste no admitiría sino que se le reconociera como autoridad suprema, impidieron que la Convención actuara como una instancia colectiva que condujese a la reanudación del orden legal.

En la encrucijada de la ruptura, Carranza, en su carácter de Primer Jefe, encargado del Poder Ejecutivo, prosiguió en el puerto de Veracruz -decretado por él como capital de la nación- la obra de reforma que había iniciado desde tiempo atrás, mientras sus fuerzas se movilizaban logrando un creciente dominio sobre el territorio nacional.

La Convención, a su vez, aglutinó a los jefes revolucionarios que reconocían respectivamente la autoridad de los generales Villa y Zapata, quienes enviaron representantes a la Asamblea, que hizo suya la tarea de formular el Programa de Reformas propuesto inicialmente por Carranza a la misma. Ésta había designado al general Eulalio Gutiérrez como



Emiliano Zapata. Propiedad Artística y Literaria.

presidente provisional de la República, a partir de un acuerdo entre los delegados zapatistas y villistas.

En un ambiente extremadamente turbulento, pues se abrían varios frentes de lucha, la discusión del Programa de Reformas fue pospuesta; además, tratando de dar pasos firmes hacia la transformación de las instituciones, un grupo de delegados impulsó el establecimiento del régimen parlamentario para poner fin a la inveterada tradición política mexicana que convertía a los presidentes en dictadores.

La interacción entre el presidente provisional con facultades muy limitadas y una Asamblea dotada de amplios poderes, entre

los que estaba aprobar y remover “ministros”, cuya composición era variable -pues la integraban los representantes de los generales que reconocían su autoridad-, produjo un funcionamiento muy precario del gobierno convencionista. En el curso de diez meses, la Convención tuvo tres presidentes provisionales. El primero de ellos, Eulalio Gutiérrez, abandonó subrepticamente la ciudad de México en enero de 1915, “cargando con el tesoro de la Nación”; luego asumió esa función el general Roque González Garza, que se vio precisado a renunciar por divergencias con el zapatista Manuel Palafox, uno de sus “ministros”. Por último, el Lic. Francisco Lagos Cházaro, aprovechando el momento en que las tropas constitucionalistas acorralaban a la Convención, marchó hacia el norte acompañado por un grupo de delegados.

La intensidad de las deliberaciones que se produjeron entonces alrededor del Programa, cuya discusión emprendieron los delegados en la primavera de 1915, hizo surgir entre algunos de ellos la expectativa de que se declararía Asamblea Constituyente en breve, lo cual no ocurrió, si bien para octubre de ese año, a pesar de los forzados cambios de sede por el embate de las fuerzas consti-

tucionalistas, prácticamente se había logrado un consenso acerca de su articulado. De esta manera, la Convención fue una experiencia inédita pues, con independencia del rango de representatividad que pudiese tener, fue un espacio en el que por primera vez se debatieron los grandes temas de la vida nacional bajo perspectivas diversas, expresadas por individuos que provenían de distintas regiones del país y de actividades disímiles.

“Inmediatamente después de nuestra instalación en Cuernavaca -referiría años después Antonio Díaz Soto y Gama, representante de Emiliano Zapata en la Convención-, tuvimos el cuidado de organizar un Consejo con funciones de Poder Ejecutivo”, integrado por cinco ministros: Manuel Palafox (Agricultura y Colonización), Otilio Montaña (Instrucción Pública), Luis Zubiría y Campa (Hacienda) -que en su oportunidad habían sido aprobados por la Asamblea como miembros del gabinete de Lagos Cházaro- y Jenaro Amezcua y Miguel Mendoza López, encargados, respectivamente, de los ministerios de Guerra y de Justicia del mismo.⁷ De esta manera se mantenía vigente la Convención mientras era posible reunir a sus miembros.

Como se podrá advertir por el contenido

⁷ Antonio Díaz Soto y Gama, La revolución agraria del sur y Emiliano Zapata, su caudillo, México, edición del autor, 1960, p. 208.



Eulalio Gutiérrez. Fondo Enrique Díaz.

de la legislación consejista que adelante se comenta, y tomando en cuenta tanto la trayectoria y formación de los integrantes de este organismo como las ideas que expresaron en el curso de las deliberaciones convencionistas, todo apunta a que fue el presidente del CEN quien marcó la tónica de las leyes, en algunos casos con el auxilio del abogado duranguense Luis Zubiría y Campa, y, salvo ciertos puntos que suscitaron divergencias, contando con la aquiescencia del resto de los ministros.

La creación del CEN fue decidida por los propios convencionistas, pasando por alto las disposiciones conducentes que ellos habían aprobado,

pues, para un caso como el que se presentaba, estaba prevista la integración de una Comisión Permanente. Del mismo modo, en la tónica de que por encima de cualquier limitante formal estaba lo que convenía a la Revolución, este órgano ejecutivo tuvo como su principal función la de legislar. Esto, por lo demás, era una práctica muy común en la época, pues dadas las circunstancias anormales del país, no se establecían diferencias entre ambas responsabilidades.

Los cimientos de un Estado social “justo y verdadero”

Durante el periodo en el que estuvo en funciones el CEN -octubre de 1915 a febrero de 1916-, éste se dio a la tarea de estudiar una gama muy amplia de asuntos y a dar forma de ley a sus propuestas.

La labor de este organismo se sustentó en varias de las iniciativas previamente presentadas en el seno de la Asamblea Convencionista o preparadas para ese propósito, que por diversas circunstancias no se discutieron ahí, así como en los artículos del Programa de Reformas que señalaron la necesidad de legislar sobre sus respectivas materias. Sin embargo, sólo una⁸ de las 21 disposiciones

⁸ La Ley que creó las Juntas de Reformas Revolucionarias.

que el Consejo promulgó a lo largo de sus cuatro meses de funcionamiento aludió expresamente al Programa, remarcando, en cambio, que con ellas se daba cumplimiento a la obligación que tenían las “autoridades revolucionarias” de emitir las disposiciones y leyes que satisficieran las exigencias del pueblo y coadyuvaran al establecimiento de un “estado social” más justo.

Las tareas del CEN, en palabras de su presidente, el Lic. Miguel Mendoza López Schwertfeger,⁹ abogado originario de Jalisco y profesante de las ideas socialistas, se iniciaron en medio de circunstancias ciertamente difíciles, como lo refirió en el Informe que presentó a la Convención en marzo de 1916:

“Los acontecimientos políticos de todos conocidos que tuvieron lugar el mes de octubre último en la ciudad de Toluca y que dieron el resultado de desintegrar esta Convención, obligaron al Consejo Ejecutivo, formado por

la mayoría de los Ministros, como único poder federal constituido y a fin de no dejar acéfalo el Gobierno de la Revolución, a asumir el Poder Supremo mientras la Asamblea debidamente integrada reanudaba sus trabajos”.

UNA LEY PARA LA HUMANIDAD

En ejercicio de este último, el CEN empezó a legislar dándole prioridad a la discusión de la Ley Agraria que fue promulgada poco después,¹⁰ ya que, según el mismo Lic. Mendoza López, la Convención poco o nada se había ocupado “de las legítimas reivindicaciones agrarias del Pueblo, por la pérfida labor reaccionaria de algunos de sus miembros que le opusieron toda clase de obstáculos a su marcha”. Por supuesto, se refería a los delegados norteños. Tocó, pues, al CEN “la gloria” de expedir la ley que “proclamó el derecho primordial y sagrado que tiene todo hombre, por el simple hecho de su nacimiento, a la tierra necesaria para su

⁹ Miguel Mendoza López Schwertfeger (1883-1942), originario de Jalisco, desde muy joven participó al lado de Roque Estrada en actividades de inspiración socialista con grupos obreros en la ciudad de Guadalajara, hacia 1903. En 1915 se incorporó a la Convención como delegado del general Isidro Espinosa y, tras el triunfo de Carranza, marchó al exilio afiliándose en San Francisco, California, al Bolchevic Branch of the American Socialistic Party. Aprehendido por actividades subversivas, fue internado en la prisión de Angel Island, de la que salió bajo fianza; en ese tiempo hizo la defensa de Ricardo Flores Magón. “Apuntes biográficos”, AHTF, DEH, INAH, núm. 027 (s./f.).

¹⁰ Consejo Ejecutivo de la República, Ley Agraria, 26 de octubre de 1915, Cuernavaca, Morelos, Archivo Jenaro Amezcua, fondo VIII-2, Centro de Estudios de Historia de México, CONDUMEX (en adelante AJA, CEHM, CONDUMEX), caja 3, legajo. 199. Existe una variante entre la fecha de este documento y la mencionada por Soto y Gama, pues éste indica que fue expedida el 30 de octubre de ese año. Díaz Soto y Gama, op. cit., p. 210; en el Informe presentado por Mendoza López se le asigna la fecha del 22 de octubre.

subsistencia y la de su familia”;¹¹ la primera en la República “y la primera en el Mundo entero que, reconociendo el principio de que las riquezas naturales no han sido creadas para el provecho exclusivo de unos cuantos sino de toda la humanidad, para lo que han sido destinadas por una ley de su misma naturaleza y por una necesidad imprescindible de su propia conservación y desarrollo”.

Dicha Ley hacía expreso en sus considerandos que, si bien en el Plan de Ayala se encontraban condensados los anhelos del pueblo levantado en armas, “especialmente en lo relativo a las reivindicaciones agrarias, razón íntima y finalidad suprema de la Revolución”, era “urgente reglamentar debidamente los principios consignados en dicho Plan, en forma tal que desde luego puedan llevarse a la práctica, como leyes generales de inmediata aplicación”. Con su promulgación se quería responder a “las legítimas aspiraciones del pueblo”, pues, de diversas maneras, éste había manifestado su voluntad de destruir “de raíz y para siempre el injusto monopolio de la tierra para realizar un estado social que garantice plenamente el derecho natural que

todo hombre tiene sobre la extensión de tierra necesaria a su propia subsistencia y a la de toda la familia”.

Así mismo, establecía que como no pocas autoridades se rehusaban a “secundar los pasos dados para obtener la emancipación económica y social del pueblo, haciendo causa común con los reaccionarios terratenientes”, se hacía necesario que el gobierno las declarase desafectas a la causa y exigiera responsabilidad a las que “olvidando su carácter de órganos de la Revolución, no coadyuvaran eficazmente al triunfo de los ideales de la misma”.

Quedaron contenidos en esta Ley la prescripción de que se restituiría a las comunidades e individuos los terrenos de que fueron despojados, “bastando que aquellos posean los títulos de fecha anterior al año de 1856” y, para tal fin, el procedimiento que debería seguirse ante el Ministerio de Agricultura. Tras reconocer el derecho indiscutible que “asiste a todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de terreno, cuyos productos le permitan cubrir sus necesidades y de sus familias”, y para el propósito de “crear la pequeña propiedad”, serían expropiadas por causa de

¹¹ Mendoza López, op. cit., p. 13. En la Ley, estos mismos conceptos se enunciaban en los siguientes términos: la destrucción del injusto monopolio de la tierra tenía el propósito de “realizar un estado social que garantice plenamente el derecho natural que todo hombre tiene sobre [la] extensión de la tierra necesaria a su propia subsistencia y la de su familia”.

utilidad pública y mediante la idemnización correspondiente “todas las tierras del país”, con la excepción de los terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías y comunidades y de los predios que por no exceder el máximo que fijaba esta misma ley, “deben permanecer en poder de sus actuales propietarios”, siempre y cuando no fuesen enemigos de la Revolución. Las extensiones fluctuaban entre cien hectáreas, para las tierras de primera calidad y riego, y mil para los terrenos de pastos pobres.

La Ley determinaba también quiénes eran considerados enemigos de la Revolución, cuyos predios rústicos serían declarados propiedad nacional (art. 6o.);¹² el establecimiento de “un banco agrícola mexicano” por parte del Ministerio de Agricultura y Colonización, dependencia que quedaría autorizada “para confiscar o nacionalizar las fincas urbanas,

obras materiales de las fincas nacionales o expropiadas, o fábricas de cualquier género, incluyendo los muebles, maquinarias y todos los objetos que contengan, siempre que pertenezcan a los enemigos de la Revolución”, y la formación de “Sociedades Cooperativas de producción”, entre otros puntos.

Según el Lic. Atonio Díaz Soto y Gama, representante de Zapata en la Convención, la aprobación de la Ley Agraria fue el acto más importante del Consejo Ejecutivo;¹³ formaba parte “de las fundamentales de la República”, abarcando todos los aspectos de la reforma agraria, pues dedicó disposiciones específicas y detalladas a la colonización, al crédito agrícola, a las cooperativas rurales y al establecimiento de escuelas regionales agrícolas, forestales y estaciones de experimentación.¹⁴ Muchos de estos puntos habían sido tocados

¹² “a. Los individuos que, bajo el régimen de Porfirio Díaz y de Victoriano Huerta, formaron parte del grupo de políticos y financieros que la opinión pública designó con el nombre de ‘Partido Científico’. b. Los gobernadores y demás funcionarios de los Estados que durante las administraciones de Porfirio Díaz y de Victoriano Huerta, adquirieron propiedades por medios fraudulentos o inmorales, abusando de su posición oficial, apelando a la violencia o saqueando el tesoro público. c. Los políticos, empleados públicos y hombres de negocios que, sin haber pertenecido al ‘Partido Científico’, formaron fortuna, valiéndose de procedimientos delictuosos, o al amparo de concesiones notoriamente gravosas al país. d. Los autores y cómplices del cuartelazo de la Ciudadela. e. Los individuos que en la administración de Victoriano Huerta desempeñaron puestos públicos de carácter político. f. Los altos miembros del Clero que ayudaron al sostenimiento del usurpador Huerta, por medios financieros o de propaganda entre los fieles; y g. Los que directa o indirectamente ayudaron a los gobiernos dictatoriales de Díaz, de Huerta y demás gobiernos enemigos de la Revolución, en su lucha contra la misma. Quedan incluidos en este inciso todos los que proporcionaron a dichos gobiernos, fondos o subsidios de guerra, sostuvieron o subvencionaron periódicos para combatir a la Revolución, hostilizaron o denunciaron a los sostenedores de la misma, hayan hecho obra de división entre los elementos revolucionarios, o de cualquier otra manera hayan entrado en complicidad con los gobiernos que combatieron la causa revolucionaria.”

¹³ Díaz Soto y Gama, op. cit., p. 208.

¹⁴ Ibid., p. 210.

en las deliberaciones convencionistas y sostenidos ahí por el mismo Soto y Gama, sin que la Asamblea llegara al punto de establecer sus formas operativas.

Muchos años después, en una misiva que Mendoza López envió al abogado potosino, el otrora presidente del Consejo Ejecutivo de la Nación se atribuía la paternidad del documento: “Estimado amigo: usted sabe que yo soy el autor de la Ley Agraria, cuyo articulado me encomendó el Sr. Gral. Manuel Palafox, por instrucciones de nuestro benemérito Jefe, el Gral. Emiliano Zapata, precisamente para suplir las deficiencias del Plan de Ayala”.¹⁵ En su respuesta, el destinatario no lo refutó.

Meses después, el CEN emitió, como complemento de la Ley Agraria, una relativa a la “colonización”,¹⁶ donde se precisaban los “derechos y obligaciones de los colonos, quienes serán, o mexicanos por nacimiento o extranjeros que se nacionalicen”, tratando de favorecer el repoblamiento de Morelos mediante el auspicio de la explotación de la pequeña propiedad agrícola.

Propagandistas y vigilantes

También el CEN se ocupó de otro tema que consideró fundamental: la creación de “órganos de acción y propaganda” para dar “la mayor eficacia” a la lucha. Se dispuso así el establecimiento de “Juntas de Reformas Revolucionarias”¹⁷ en cada municipio. Estarían encabezadas por el presidente municipal e integradas por seis personas más “de reconocida filiación revolucionaria, que cuando menos sepan leer y escribir y que forzosamente pertenezcan a las clases productoras, quienes serán nombradas por el vecindario, siguiendo el procedimiento que se estime más adecuado”; deberían reunirse al menos una vez por



Luis Cabrera. Fondo Hermanos Mayo.

¹⁵ Miguel Mendoza L. Schwertfeger a Antonio Díaz Soto y Gama, 2 de diciembre de 1954, mcs. firmado, AHTE, DEH, INAH, núm. 027 (s./f.). La misiva tenía el propósito de invitarlo a debatir públicamente sobre el tema agrario, considerando que la mencionada ley resultaba obsoleta. Además, le reprochaba que hubiese aceptado una condecoración del Frente Zapatista.

¹⁶ Estados Unidos Mexicanos. Consejo Ejecutivo, “Ley de Colonización”, 19 de enero de 1916, Cuernavaca, Morelos, mcs., fondo Cuartel General del Sur(en adelante FCGS), AGN, caja 1, exps. 2-26, fs. 50-53.

¹⁷ “Proyecto de Ley sobre organización y funcionamiento de las ‘Juntas de Reformas Revolucionarias’”, 25 de octubre de 1915, Cuernavaca, Morelos, mcs., FCS, AGN, caja 1, exps. 2-3.

semana, sus miembros tendrían carácter honorífico y un año de vigencia.

La convicción de que, necesariamente, un movimiento cuyo objetivo era trabajar por el bien del pueblo tenía la obligación de propagar sus ideas, fue expresada de manera muy semejante tres lustros atrás por el Congreso Liberal reunido en San Luis Potosí en 1901, al que concurren el multicitado Soto y Gama, Antonio I. Villarreal -que se había unido al constitucionalismo- y Ricardo Flores Magón, ahora profesante de las ideas anarquistas y prisionero en Estados Unidos. Además, la idea de que era obligación de las "clases más preparadas" contribuir a la formación del pueblo, fue prototípica de los sectores medios urbanos educados en el positivismo.

En esta misma ley se estableció una modalidad singular, pues las juntas se constituirían en "Tribunales de Tierras" para resolver los asuntos previstos por el Art. 6o. del Plan de Ayala, en primera instancia, y en "Tribunales especiales del Trabajo" para resolver en definitiva los conflictos suscitados entre los propietarios o empresarios y los trabajadores

sobre el mínimo del monto del salario, duración diaria del trabajo e indemnización que correspondiera a los lesionados o a las familias de éstos si falleciesen, en casos de accidentes.

También les correspondería: "II. Dar a conocer al pueblo sus verdaderos derechos por medio de la prensa, de conferencias, de conversaciones, etc., invitándolo a ejercer con virilidad y a tomar resueltamente posesión de las tierras usurpadas por los hacendados".

Así mismo, eran su responsabilidad las tareas¹⁸ que habían venido ejerciendo los inspectores del Departamento del Trabajo, creado por iniciativa de León de la Barra. Además, se les asignaba la grave misión de "IV. Velar por el pronto y exacto cumplimiento de las leyes emanadas de la Revolución, informando al Gobierno de todos los abusos, omisiones o negligencias en el cumplimiento de sus obligaciones, de las autoridades militares y civiles".

En el Proyecto también se hacía un sugerente señalamiento acerca de la misión que tendrían dichas juntas en la porción del territorio nacional no controlada por el "Gobierno de la Revolución", donde procurarían realizar una

¹⁸ "III. Formar la Estadística del Trabajo. Relacionar la oferta del trabajo con la demanda del mismo, por medio de noticias, acerca de los trabajadores sin ocupación y de los que necesiten sus servicios, que se publicarán en la prensa o por medio de carteles fijados en los parajes frecuentados por el público. Cuidar de que todo centro de trabajo tenga las condiciones de salubridad y de higiene y de que se tomen las medidas precautorias necesarias en la elaboración y manipulación de materias inflamables, venenosas o insalubres. Manifiestar al Gobierno el juicio que se formen acerca de las condiciones del trabajo en la región y proponer los medios de mejorarlas."

“activa propaganda para ganar el mayor número de adeptos a la causa: harían circular con la debida discreción el Plan de Ayala, el Programa de Reformas Revolucionarias, las leyes y demás documentos que el Gobierno les envíe; y en general, trabajarán con empeño en todo aquello que redunde a favor de la emancipación económica y social del pueblo”.

Para marzo de 1916, la instalación de estos “órganos de la Revolución llamados con el tiempo a prestar grandes servicios a las clases trabajadoras”, no se había podido llevar a cabo.¹⁹ Sin embargo, el Proyecto que, de acuerdo con los datos del Informe de Mendoza López, fue aprobado, constituiría un importante antecedente del Centro Consultivo de Propaganda y Unificación Revolucionarias, establecido en el otoño de 1916, bajo la presidencia de Soto y Gama, en lo tocante a la difusión de las ideas revolucionarias.

Para la felicidad y el perfeccionamiento del pueblo

Según la importancia que se le dio en la Convención a los temas laborales, que habían

defendido con enjundia Luis Méndez y Rafael Pérez Taylor, miembros de la Casa del Obrero Mundial, el Consejo emitió varias leyes en diversas fechas, al parecer elaboradas por Miguel Schwertfeger. La primera de ellas, la “Ley sobre la formación del Ministerio de Trabajo y Justicia”, promulgada al inicio de las labores del CEN,²⁰ elevaba a esa calidad al Departamento del Trabajo del Ministerio de Fomento, fundiéndolo, por razones presupuestarias, con el de Justicia. El nuevo Ministerio debería trabajar a fin de que se extirpase de raíz “el estado social en que hemos vivido, tan egoísta y tan torpemente incoherente”, para que las clases trabajadoras disfruten “de libertad real y del mayor bienestar posible”. Así se terminaría con las injusticias ancestrales obra de los gobiernos que protegieron a las clases privilegiadas, pues esa “constante absorción” dejó a la mayor parte del pueblo “desnuda de toda propiedad”, viéndose obligada a “vender sus energías todas a vil precio”.

En el espíritu de proteger a los sectores más débiles de la sociedad, el CEN promulgó la “Ley sobre accidentes de Trabajo”.²¹ En ella se planteaban medidas para garantizar:

¹⁹ Mendoza López, op.cit., pp. 13-14.

²⁰ Estados Unidos Mexicanos, Consejo Ejecutivo de la República, “Ley sobre la formación del ‘Ministerio del Trabajo’”, Cuernavaca, Morelos, 25 de octubre de 1915, mcs., FCGS, AGN, caja 1, exps. 2-3, fs. 3-4.21

²¹ Estados Unidos Mexicanos, Consejo Ejecutivo de la República, “Ley sobre accidentes de Trabajo”, Cuernavaca, Morelos, 27 de octubre de 1915, mcs., FCGS, AGN, caja 1, exps. 2-3, fs. 8-10.

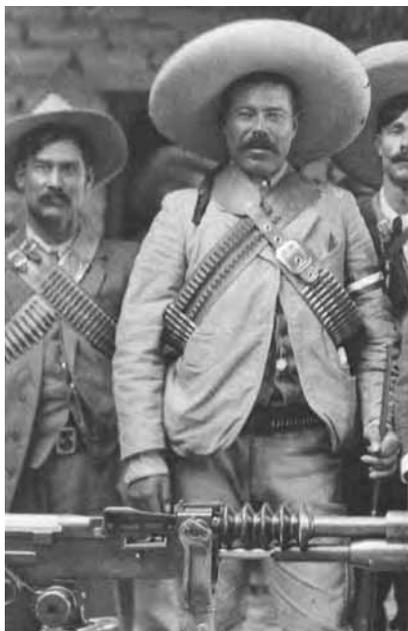
“la justa compensación de los riesgos que sufren los trabajadores, como una consecuencia de la introducción de la industria del maquinismo moderno y del afán de lucro de los empresarios y capitalistas, quienes cuidan de sus máquinas que aumentan sus riquezas, pero arrojan al obrero cuando, anciano enfermo e imposibilitado por cualquier accidente, más necesita de su protección y ayuda para poder subsistir él y sus familiares”.

De igual manera, el CEN formuló el “Proyecto de Ley General del Trabajo”,²² donde se precisaba la responsabilidad que tenía en esa materia el Estado, “cuyo único objeto debe ser la felicidad y el perfeccionamiento del pueblo” y, en consecuencia, estaba obligado tanto a “garantizar a todos los trabajadores el ejercicio de su derecho al producto íntegro de su trabajo”, como a procurar, de una manera paulatina y progresiva, “atendiendo a las condiciones sociales y políticas establecidas, la socialización de los medios de producción y de cambio a favor de las sociedades cooperativas que formen las clases productoras”.

El Proyecto precisaba además que, mientras no se llegase a “constituir el estado

social que anhelamos por estar basado en la justicia”, se adoptarían algunas medidas que suavizaran “siquiera el malestar que sufren las clases productoras dentro del inhumano y antieconómico régimen capitalista actual”.

Uno de los documentos más sugerentes en la materia que venimos comentando, emitido también por el CEN, es la “Ley sobre Asistencia Pública a favor de los incapacitados [sic] para el Trabajo”,²³ cuya fundamentación



Francisco Villa. Propiedad Artística y Literaria.

²² Estados Unidos Mexicanos, Consejo Ejecutivo de la República, “Proyecto de Ley General del Trabajo”, Cuernavaca, Morelos, 7 de noviembre de 1915, mcs., FCGS, AGN, caja 1, exps. 2-10, fs. 17-19.

²³ Consejo Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, “Ley sobre Asistencia Pública a favor de los Incapacitados [sic] para el Trabajo”, FCGS, AGN, caja 1, exps. 2-13, fs. 25-26.

ilustra la tendencia que prevalecía en la legislación “consejista”. En dicha ley se postulaba el “derecho a la vida”, “principio consagrado por la Filosofía” como “esencia de todo hombre porque radica en las leyes augustas de la Naturaleza”; con ella consideraba el CEN colocarse a la vanguardia, al hacer suyo y aplicar el precepto “reconocido por todos los pueblos civilizados” de que “los derechos naturales deben ser objeto de las instituciones sociales y respetados por las autoridades”.

De lo anterior se desprendía “la obligación fundamental que tiene la sociedad y, consiguientemente los gobiernos que la representan”, de atender “a la subsistencia de los seres humanos que, por cualquier causa, se encuentren imposibilitados para el trabajo y carezcan de otros medios para conservar sus vidas”. Sólo así, se argumentaba, sería posible remontar el “egoísmo” prevaleciente en la sociedad actual, que pretendía “hipócritamente cumplir con tan sagrado deber por medio de sus raquíscas beneficencias”, señalándose que, además de ser ineficaces “para el objeto apuntado, no realizan el derecho a la vida, toda vez que están basadas en la caridad que rebaja la dignidad humana, que constituye una vergüenza para nuestra decantada civilización, que es en un todo contraria a las ideas de igualdad de todos los hombres y que, por

tanto, nunca podrá reemplazar a los preceptos [sic] eternos e inmutables de la Justicia”.

En su primer artículo contenía un pronunciamiento contundente: “La caridad sederá [sic] su lugar a la justicia. En consecuencia se reconoce el derecho natural que todo hombre, carente de recursos e imposibilitado para el trabajo, tiene para reclamar la asistencia a la sociedad en que vive”; en el resto de los artículos se establecían las condiciones y el procedimiento para obtenerla.

El 7o., por cierto, otorgaba a las “Juntas de Reformas Revolucionarias”, aumentando el espectro de sus facultades, la responsabilidad de vigilar la compra y el reparto de los alimentos y vestidos, cuidando que los dormitorios públicos y casas de salud tuviesen las condiciones necesarias para su objeto, dando cuenta al Ministerio del Trabajo de las omisiones e irregularidades del servicio que observen.

Como se puede advertir por los ejemplos citados, las ideas que dieron sustento a las propuestas en materia laboral, promulgadas por el Consejo Ejecutivo, eran de clara inspiración socialista, con ciertos rasgos del iusnaturalismo, inscribiéndose en la lógica de que, si bien tocaba al “Estado revolucionario” crear las condiciones para que el sistema capitalista terminara, mientras ello ocurría, le correspondería atenuar sus males asumiendo la defen-

sa de los trabajadores y creando mecanismos que contribuyeran a su “emancipación”. En muchos puntos esta legislación guardaba semejanzas con algunos postulados del catolicismo social con los que algunos miembros de la Convención expresaron coincidencias, pronunciándose contra la huelga y el boicot preconizado en la Asamblea por quienes se inscribían en el socialismo, como Rafael Pérez Taylor, o asumían posiciones anarquistas, de las que solía hacer gala Soto y Gama.

El potencial liberador de la educación

El CEN también atendió otro tema prioritario en la “agenda nacional” de aquellos tiempos -como lo prueba la literatura prerrevolucionaria y la que surgió en el curso de la lucha, al igual que los debates convencionistas- cuando promulgó una “Ley sobre generalización de la enseñanza”.²⁴ Su fundamentación contenía una serie de consideraciones de carácter histórico, análogas a las ideas postuladas por los liberales desde principios del siglo xx:

“Quedó la inercia de la ignorancia, que procuraron sostener aquellos a quienes más convenía: el clero y los déspotas [...].

“Un pueblo ilustrado podrá ser creyente,

pero nunca fanático, y el fanatismo es la vida del clero. Un pueblo ilustrado podrá ser sumiso, pero nunca abyecto, y la abyección es la vida de los tiranos.

“Es verdad que por momentos se miró brillar la chispa del saber y cuando los constituyentes inscribieron en nuestra Carta Magna, entre los derechos del Hombre, la Libertad de Enseñanza, merecieron [el] bien de la Patria y de la Humanidad.

“[...] Por lo apuntado se verá que esta Revolución libertaria y salvadora debe a todo trance, sin detenerse ante ningún obstáculo, sin dar oídos a los prejuicios, sin medir sacrificio alguno, afrontar el pavoroso problema y resolverlo definitivamente.

“[...] Esta es la obra más urgente que reclama el pueblo, al que hemos prometido tanto bien y qué mayor bien que el de la educación de sus hijos para que de inconscientes, esclavos y parias pasen a la categoría de conscientes, libres y capaces de aspirar a un estado social superior, basado en la verdad y en la justicia.”

La Ley comentada mantenía, como había propuesto la mayoría de los delegados que participó en el debate relativo a la educación en la Asamblea convencionista, el mandato

²⁴ Consejo Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, “Ley sobre generalización de la enseñanza”, 26 de noviembre de 1915, FCGS, AGN, caja 1, exps. 2-14, fs. 27-29.

de que era competencia del gobierno federal la "enseñanza nacional, sin que por esto se lesione, en ninguna forma, la libertad de enseñanza, la cual quedará a salvo para que no sólo los Estados y Municipios, sino hasta los particulares, dentro de sus respectivas órbitas de acción, cooperen, en la forma que estimen más conveniente, a dicho desarrollo, siempre sobre la base del respeto a las prescripciones legales".

De igual manera, la tendencia prevalente en las discusiones convencionistas quedó plasmada en su artículo 2o. al prescribir que: "la enseñanza será gratuita, obligatoria y laica, y a ella proveerá el Gobierno General por medio del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, quien procurará que los maestros sean bien remunerados, preparados y libres".

La "Ley sobre fundación de escuelas en los estados"²⁵ complementaba la anterior. En ella se facultaba al Ministerio de Instrucción Pública para establecer Normales en las entidades que careciesen de ellas, atendiendo a la importancia que entrañaba la labor del maestro. Éste, puntualizaba la disposición,

debía conocer "el arte científico de la enseñanza", pues sólo "es dable [educar] a los que dominan a fondo todas las ciencias que nos dan a conocer al niño como ser suficientemente conciente, poseedor de sentimientos y llamado a desempeñar una función social". En este mismo espíritu, el CEN promulgó la "Ley de enseñanza primaria para la República",²⁶ uno de cuyos objetivos era atender un problema al que se refirieron con amplitud los convencionistas cuando debatieron acerca de los artículos del Programa en materia educativa:

"Como es muy difícil formar un profesorado competente con los sueldos irrisorios de que siempre han disfrutado, ni su acción es tan eficaz cuando carecen de la libertad de acción, se previno que en lo sucesivo los maestros serán bien remunerados, respetados y libres, y que, dentro de los límites marcados por la ley, los reglamentos e instrucciones generales, gozarán de independencia completa, particularmente en lo que se refiere a la organización y metodología especial de los planteles a su cargo".²⁷

En este pasaje se condensaban muchos de los argumentos esgrimidos por los maes-

²⁵ Estados Unidos Mexicanos, Consejo Ejecutivo, "Ley sobre fundación de escuelas en los estados", Cuernavaca, Morelos, 8 de diciembre de 1915, mcs., FCGS, AGN, caja 1, exps. 2-17, f. 36.

²⁶ Estados Unidos Mexicanos, Consejo Ejecutivo, "Ley de enseñanza primaria para la República", Cuernavaca, Morelos, 14 de febrero de 1916, mcs., FCGS, AGN, caja 1, exps. 2-29, fs. 57-63.

²⁷ Mendoza López, op. cit., p. 16



Ricardo Flores Magón. Fondo Hermanos Mayo.

tros que figuraron como delegados en la Convención, entre otros, Paniagua y Menchaca, si bien en varios de ellos es posible reconocer algunas expresiones de Otilio Montaña, entonces a cargo del ministerio de Instrucción Pública. El "autor" del Plan de Ayala solía desplegar una inconfundible retórica en las sesiones convencionistas, donde varias veces se refería a los tiranos y parias, además de que gustaba de equiparar los tiempos convencionistas con los de la Roma antigua. Por cierto, esta Ley y la protesta que debían rendir los funcionarios públicos son las únicas que continen en alusiones a la Constitución de 1857, a la que Montaña, profundo admirador de Juárez, dijo venerar.

El funcionario arquetípico: un buen ciudadano de la "clase media"

El contenido de otras disposiciones expedidas por este organismo, como las comentadas a continuación, se acreditaba en la necesidad de corregir las fallas de las instituciones gubernamentales para su adecuado funcionamiento, sin que ello significara necesariamente un cambio de fondo en la concepción de las mismas.

Así, por ejemplo, la "Ley General sobre funcionarios y empleados públicos" establecía que ninguna persona podría ejercer más de un cargo por el que se disfrutase sueldo -tema que en algún momento fue tratado en la Convención, cuando algunos delegados desempeñaban dos de ellos-. También señalaba que todo funcionario público, cualquiera que fuese su categoría, debería pertenecer a las "clases productoras de la sociedad. En consecuencia, serán excluidos de las esferas gubernamentales los que estén desempeñando puestos públicos y no tengan necesidad de su trabajo personal para subsistir". Este mismo artículo incluía algunos criterios para las designaciones respectivas, de tal manera que, fuera de los casos de elección popular, serían preferidos, para el desempeño de cualquier cargo público y comisión oficial, en igualdad de circunstancias, los mexicanos a los extran-

jeros, los casados a los solteros y los carentes de toda propiedad a los que poseen alguna fortuna. En su artículo 3o., además, señalaba como obligación de los funcionarios públicos “sin excepción alguna”:

“justificar la adquisición de nuevos bienes, al cesar en el ejercicio de sus funciones y siempre que sean requeridos por la persona o por la autoridad correspondiente. Esta obligación es personal y vitalicia y, a sus faltas de cumplimiento, sin justa causa, amerita la confiscación de los bienes mencionados a favor de la Nación o del Estado a cuyo gobierno pertenezca, sin perjuicio de que se haga efectiva en su caso la responsabilidad criminal en que se hubiere incurrido.

“Se concede acción popular para denunciar los fraudes cometidos contra la Nación o el Estado y los cohechos y sobornos de los funcionarios y empleados públicos. La convención [sic] moral de la responsabilidad del funcionario o empleado público será bastante para separarlo de la Administración Pública, general o local, por quien corresponda, menos en los casos de funcionarios electos popularmente respecto de quienes se requiere el juicio en forma.”

No sobra recordar el artículo 6o.: “Los sueldos de funcionarios y empleados públicos

no excederán [sic] de la cantidad que baste a su propia subsistencia y a la de sus familias, como miembros de la clase media, de acuerdo con la costumbre. Se suprimen, por lo mismo, los sueldos llamados de representación y todo otro fasto que sirva para sostener la ostentación y el lujo de los mismos”.

Para “garantizar al Pueblo la realización de los principios proclamados y el fiel cumplimiento de las leyes emanadas de la Revolución”,²⁸ el CEN dispuso que todos los funcionarios y empleados públicos, de cualquier categoría, rindieran la siguiente protesta:

“¿Protestáis trabajar con empeño y sin omitir sacrificio ninguno necesario, por la emancipación social y económica del pueblo, cumpliendo y haciendo cumplir, como legítimos y justos, el Plan de Ayala, la Constitución Política de la República en lo que no se oponga a los principios proclamados por la Revolución, la Ley General Agraria y las demás leyes fundamentales expedidas por el Gobierno Revolucionario o que en lo sucesivo se expidieren interpretando la voluntad popular y sin contrariar los preceptos [sic] dell [sic] referido Plan y las leyes mencionadas [sic] y desempeñando [sic] con honradez el cargo de que os ha conferido?” Si el interpelado contestare

²⁸ Ibid., p. 18.

afirmativamente, será apercibido: 'Si así no lo hicieréis que el pueblo os lo demande'.²⁹

La protesta incluía, aunque en segundo término, como legítima y justa, la Constitución.

El controversial tema del ejército

En otro orden, pero íntimamente relacionado con las modificaciones institucionales requeridas, se encontraba el tema del ejército, que surgió en muchos momentos en las discusiones convencionistas. Así, el CEN promulgó la "Ley sobre supresión del Ejército Permanente"³⁰ que, al mismo tiempo, creaba la Guardia Nacional, iniciativa que se formuló cuando entró a debate el tema de las deliberaciones convencionistas, algunos de cuyos artículos transitorios vale la pena destacar:

"SEGUNDO.- Las clases, Oficiales y Jefes de la Revolución conservarán sus grados militares como un honor, y disfrutarán de los sueldos correspondientes, como una recompensa debida a sus grandes servicios a favor de la Patria y de la Humanidad. Todos los revolucionarios conservarán las armas de su uso personal.

"TERCERO.- Los ciudadanos armados que posean conocimientos prácticos o técnicos, tendrán la misión de organizar e instruir la Guardia Nacional y los demás desempeñarán los cargos públicos que se les encomendarán según sus aptitudes y categoría militar y de conformidad con las leyes respectivas. El ministro de Guerra examinará a los primeros conforme a los reglamentos prácticos y a los segundos sobre los estudios superiores del arte de la guerra."

Una disposición más, emitida por el CEN, otorgaba la amnistía "a todos aquellos revolucionarios de corazón que habiendo creído erróneamente servir a la causa de la Revolución militando en las filas de la odiosa dictadura de Carranza deseen ahora separarse de ella",³¹ tema que preocupó constantemente a los convencionistas. Baste recordar, al respecto, los encendidos debates acerca de quiénes eran los verdaderos revolucionarios, el establecimiento del criterio de la "infidencia", o los desencadenados alrededor de la creación del Comité de Salud Pública.

²⁹ Consejo Ejecutivo, Estados Unidos Mexicanos, "Al Pueblo Mexicano", Cuernavaca, Morelos, 27 de diciembre de 1915, mcs., FCGS, AGN, caja 1, exps. 2-21., f. 42.

³⁰ Consejo Ejecutivo de la Nación, "Ley sobre supresión del Ejército Permanente", Cuernavaca, Morelos, 3 de noviembre de 1915, mcs., FCGS, AGN, caja 2, exps. 2-9, fs. 15-16.

³¹ Estados Unidos Mexicanos, Consejo Ejecutivo de la República, "Al Pueblo Mexicano", Cuernavaca, Morelos, 10 de noviembre de 1915, Espejel, Rueda, Olivera, op. cit., pp. 299-302.

La justicia

El tema siempre debatido de la administración de justicia fue considerado fundamental por el CEN, no sólo por la desintegración de las instituciones que antes la tuvieron a su cargo sino porque implicaba definiciones de fondo que no eran fáciles de discernir y, menos aún, de convertir en prescripciones operativas, dada la situación por la que atravesaba el país.

Así, la “Ley General sobre la administración de la justicia”³² se propuso establecer algunos lineamientos para normarla, apelando al siguiente argumento: si en tiempos de la tiranía se pudo invocar el derecho de la fuerza bruta para “exprimir y explotar a los pueblos”, hoy que éstos han conquistado su libertad, “los gobernantes todos deben considerarse como simples servidores de la comunidad, y el bien público como el origen de su autoridad y la justificación de su existencia”.

Para que la administración de justicia beneficiara a la “sociedad entera”, señalaba la Ley, era indispensable reconocer la verdad “tan despreciada por los abogados y demás monopolizadores de la Justicia, de que la jurisprudencia no es obra técnica sino profundamente humana, y establecer, como conse-

cuencia, leyes justas y procedimientos [sic] b[r]eves, sencillos y claros para aplicarlos por los tribunales a los casos de controversia [sic] que ante ellos se presenten”.

Estipulaba al efecto que en “nuestro sistema penal” se debía abandonar el anticuado, irracional e injusto concepto de pena como castigo:

“porque la sociedad no está capacitada para conocer ni siquiera de una manera aproximada el grado de responsabilidad de un delincuente, limitada como se encuentra la libertad humana por las influencias hereditarias, de la educación y, en general, del medio en que el hombre vive; como venganza, porque esta única [¿no?] puede ser el móvil de una sociedad justa; ni como escarmiento o ejemplo en virtud de que la persona, siendo en sí un fin, no debe ser sacrificada para evitar otros males. Además, y esto es lo más importante para apartarnos del antiguo criterio que aún informa nuestra ley penal, la sociedad es casi siempre la única culpable de la comisión de los delitos porque deja en la miseria, en la ignorancia y en el mayor desamparo a la gran masa de sus hijos para que una minoría insignificante viva en el lujo y en la holganza”.

No es casual la semejanza de estos con-

³² Estados Unidos Mexicanos, Consejo Ejecutivo. “Ley General sobre la Administración de la Justicia”, Cuernavaca, Morelos, 1 de diciembre de 1915, mcs., FCGS, AGN, caja 1, exps. 2-13, fs. 30-34.

ceptos con las tesis de Kropotkin,³³ cuyas ideas, como se pudo observar en los debates convencionistas, frecuentemente fueron sostenidas por Soto y Gama.

El Consejo Ejecutivo adicionó esta ley poco después, con diversos artículos,³⁴ a fin de restablecer en toda la República el “jurado popular”, “principal guardián de la igualdad judicial”, una de cuyas facultades era determinar las indemnizaciones que deberían otorgar el gobierno de la nación y los de los estados “a las víctimas de errores judiciales que hayan sufrido, en virtud de éstos, la pérdida de su libertad”.

El CEN conoció también otro proyecto, generado con el ánimo de procurar la justicia en todos los órdenes, que suprimía de manera absoluta “los impuestos indirectos que gravan el consumo de los artículos de primera necesidad”,³⁵ con base en los siguientes razonamientos:

“mientras el medio social se prepara para recibir el beneficio apuntado [reformas de

fondo al sistema tributario], es de justicia que desde luego se liberte al pueblo de la pesada carga de las contribuciones indirectas sobre el consumo de los artículos que ha menester para su subsistencia, las cuales paga inconscientemente por la astucia de sus malos mandatarios, y se fomente la industria nacional quitándole las trabas que le imponen los impuestos sobre sus primeras materias, maquinaria, útiles y enseres, toda vez que ambas medidas son de fácil realización”.

Cabe destacar que la parte final de este pasaje disuena del resto de las disposiciones concernientes al trabajo, donde siempre se condena al sistema capitalista. Es posible que esta variante obedeciera a la importancia que entonces se le atribuía al fortalecimiento de la industria nacional, incluso por quienes aparentemente estaban en contra del “maquinismo”. De cualquier modo, este es uno de los casos en donde se reflejan las tensiones doctrinarias aún no resueltas entre los intelectuales de ese tiempo.

³³ “Hasta hoy, las instituciones penales, tan caras a los abogados, han sido un compromiso entre la idea bíblica de la venganza, la creencia medieval en el demonio, la idea del poder del terror de los abogados modernos y la de la prevención del crimen como castigo”, Pedro Kropotkin, “Las cárceles y su influencia moral sobre los presos”, en Folletos revolucionarios II. Ley y autoridad, edición, introducción y notas de Roger N. Baldwin, Barcelona, España, Tusquets, 1977, p. 67.

³⁴ Consejo Ejecutivo, Estados Unidos Mexicanos [Adiciones a la Ley General sobre la Administración de la Justicia], Cuernavaca, Morelos, 18 de diciembre de 1915, mcs, FCGS, AGN, caja 1, exps. 2-19, f. 39.

³⁵ Consejo Ejecutivo, Estados Unidos Mexicanos, “Proyecto de Ley sobre supresión absoluta de los impuestos indirectos que gravan el consumo de los artículos de primera necesidad”, Cuernavaca, Morelos, 17 de diciembre de 1915, mcs., FCGS, AGN, caja 1, exps. 2-12, fs. 23-24.

El plebiscito, antídoto del “artificio de la representación popular”

Pero si en el CEN prevalecía la idea de que éste debía “ocuparse de solucionar los problemas sociales para hacer efectivas las reivindicaciones del Pueblo y abolir la miseria”, no podía “desentenderse de las cuestiones políticas tan íntimamente enlazadas con las sociales”.³⁶ Por ello promulgó la “Ley sobre la sujeción de la ley al plebiscito” o “Ley sobre el plebiscito”, de breve aunque contundente articulado:

“Art. 1/o.- Las leyes fundamentales de la República deberán sujetarse a la voluntad del Pueblo expresada por medio del plebiscito.

“Art. 2/o.- Ratificada una ley por el pueblo deberá ser puntualmente cumplida y ninguna autoridad podrá invadirla [sic] o desconocerla.

“Art. 3/o.- Se desconoce el derecho de rebelión³⁷ que asiste al pueblo para derrocar a sus mandatarios infieles a sus legítimos mandatos.

“TRANSITORIO UNICO.- La presente ley surtirá sus efectos tan pronto como el Pueblo



Venustiano Carranza. Fondo Hermanos Mayo.

recobre y se consolide el reinado de la verdadera libertad por la realización completa y práctica de los principios proclamados por el actual movimiento revolucionario.”³⁸

Su fundamentación resulta particularmente interesante en la medida en que trató de ensamblar las posturas expresadas en la Convención. Mientras que, por una parte, destacaba la enorme importancia del sufragio,³⁹ por

³⁶ Mendoza López, op. cit., p. 18.

³⁷ Subrayado mío. Evidentemente se trata de un error, pues se quiso decir “se reconoce”.

³⁸ Consejo Ejecutivo, Estados Unidos Mexicanos, “Ley sobre la sujeción de la ley al plebiscito”, Cuernavaca, Morelos, 8 de enero de 1916, mcs., FCGS, AGN, caja 1, exps. 2-24, fs. 47-48.

³⁹ Al respecto, señalaba: “Hace cinco años que el pueblo, con admirable clarividencia vio en las oscuridades del porvenir los misteriosos hilos que forman la trama del progreso y no vaciló en encender los fuegos de su entusiasmo [sic] en honor de un derecho político, el del sufragio popular, pues se dio cuenta perfecta de que tales [sic] derecho es arma poderosísima para derrocar tiranos y que, bien esgrimida, garantiza a la vez el respeto a los derechos civiles”.

la otra, cuando postulaba el plebiscito como una figura indispensable para una verdadera democracia, lo hacía en razón de que contrarrestaría el “artificio de las representaciones populares”:

“El concepto justo de una efectiva y real democracia supone la práctica del voto no solamente con el fin de elegir mandatarios o Representantes del pueblo, sino lo que es más trascendente (constituyendo el único sello de legitimidad en los actos de soberanía nacional); con el de aprobar o reprobado las leyes por medio del mismo voto popular, cuya práctica se ha llamado plebiscitaria o del Referéndum.

”Aceptado universalmente, como lo está, el principio de que la soberanía reside [] esencial y originariamente en el pueblo, deben también aceptarse las consecuencias de tal principio, sin entorpecer en modo alguno el ejercicio de aquella soberanía abusando del artificio de las representaciones populares, bajo la forma de Congresos, Asambleas Legislativas, Convenciones, etc., etc., agrupaciones todas éstas que manejadas casi siempre por hombres inmorales y por políticos intrigantes, no constituyen sino una burla imperdonable y atentatoria en contra de aquella misma sobe-

ranía popular que tanto se ha invocado por los mismos que tratan de desvirtuarla.”

El propósito de establecer los cimientos de un nuevo “estado social”, según el CEN, no podía omitir el asunto de la imprenta. Por ello promulgó una ley⁴⁰ cuyo objetivo era “defender la libertad de prensa como la más preciosa de las garantías del ciudadano contra la tiranía y el despotismo, y como una poderosa palanca del progreso y de la civilización”. En este párrafo se condensaba con elocuencia el significado que la oposición política le atribuyó desde principios de siglo a la actividad periodística. Sin embargo, el problema de fondo, en éste y otros casos, cuando se trataba de normar un precepto sin instituciones establecidas, era la definición de sus límites. Por ello el Consejo Ejecutivo reconocía, al igual que la Ley sobre la Administración de la Justicia, al “jurado popular” como la única autoridad aceptable para determinar cuáles acciones eran “criminales”, sin que ello implicara el menoscabo de la libertad, bajo el supuesto de “que sólo la conciencia pública”, a través de aquél, podía fallar en los casos respectivos. Además contenía

⁴⁰ Estados Unidos Mexicanos, Consejo Ejecutivo, “Ley de Imprenta”, Cuernavaca, Morelos, 8 de enero de 1916, mcs., FCGS, AGN, caja 1, exps. 2-23, fs. 44-46.

importantes prescripciones, como la enunciada en su artículo 3o.: “Se prohíbe en absoluto a todos los funcionarios públicos, bajo la pena de suspensión de empleo de seis meses a un año y de destitución en caso de reincidencias, subvencionar periódicos no oficiales pertenecientes a empresas o individuos particulares”.

El CEN también conoció el Proyecto de ley sobre el matrimonio, aprobado luego de largos debates a los que aludió Mendoza López en su multicitado informe, bajo el supuesto de que la familia era “la base más sólida de la sociedad”, seguramente semejantes a los suscitados por este tema cuando se discutió el Programa en la Convención. Los términos en los que el Consejo aprobó esta ley reflejan la preocupación acerca de los riesgos sociales que provocaba el divorcio, pues se estableció que éste procedería cuando hubiesen pasado cinco años de la separación de los cónyuges. Así mismo, en la misma tónica de la Convención, esta ley disponía la desaparición de “la distinción entre los llamados hijos legítimos, naturales y espúreos” y autorizaba “la investigación de la paternidad, para el efecto de que el hijo abandonado reclame sus derechos a quien corresponda”.

Una significativa diferencia entre esta Ley y el artículo respectivo del Programa de Reformas era que, mientras aquella legislabo sobre el matrimonio, éste proponía la formulación de una “juiciosa ley” sobre el divorcio.

El plausible esfuerzo del CEN dirigido a codificar las medidas indispensables para sentar los cimientos de un nuevo “Estado social”, en respuesta a las demandas revolucionarias fundamentales, resultaba de algún modo inédito. Y lo fue, más que por los asuntos sobre los que legisló -algunos de los cuales habían sido objeto de leyes y decretos en el ámbito de otras facciones, principalmente la constitucionalista, así como de amplias discusiones en el seno de la Convención-, porque configuró el primer legislativo de ese tiempo que, a pesar de sus contradicciones, se propuso abordar integralmente los problemas del país bajo la inspiración de los preceptos socialistas, desde la perspectiva mexicana. De esta manera, coincidían en la necesidad de fortalecer y facultar ampliamente a las instituciones gubernamentales, para que se superase el ancestral egoísmo prevaleciente en agravio de los débiles y al que los miembros de las clases medias aludieron con frecuencia.

La postura asumida por el CEN, que tenía su propia dosis de retórica, resultaba relativamente moderada frente a los radicalismos de algunos convencionistas que proclamaron la supresión de la presidencia o cuando menos el establecimiento del régimen parlamentario, la desaparición del ejército, el otorgamiento del derecho de huelga y de boicot a los trabajadores, así como el establecimiento del Comité de Salud Pública que juzgaría a los enemigos de la Revolución.

Aun cuando había materia abundante para proseguir legislando, el Consejo Ejecutivo Nacional dejaría de hacerlo pues sus funciones como depositario de los Supremos Poderes cesarían, ya que en breve la Convención volvería a reunirse en atención a las recomendaciones del general Zapata:

“Cuanto [] he de agradecerle que en el seno de esa Convención, tanto usted [Díaz Soto y Gama] como los principales líderes hagan todos los esfuerzos que estén a su alcance a efecto de que tanto el Gobierno de la Federación como de las entidades dominadas por ella, se organicen de una manera conveniente, de tal manera que pueda constituirse un régimen administrativo que traiga consigo tanto el crédito de la Revolución como el

sostén de ella misma”.⁴¹ Y destacaba la necesidad de “cimentar” la administración de los referidos estados:

“a efecto de que haya los impuestos debidos a Industria, Comercio, etc., etc., y al mismo tiempo tengamos los diversos resortes gubernamentales para hacer efectivas las disposiciones, órdenes y administración de los supradichos gobiernos, porque de la otra manera tendríamos el espectáculo ante el pueblo de no estar capacitados para fundar un Gobierno, ni concebir la forma de cómo se establece la Administración misma de la Revolución”.

El comentario que el jefe sureño hacía al final de esta comunicación resulta muy sugerente: “No se escapará a su buen criterio que las funciones de la Convención casi son las mismas que las que correspondían a las Legislaturas”, al igual que la insistencia en que los ministerios vacantes debían cubrirse para impedir la interrupción de las labores administrativas, “pues mi mejor deseo es que como dije antes, Gobierno de la Federación y Gobierno de los Estados, tengan una organización completa, con el objeto de que tanto nuestros enemigos como el pueblo observe[n] el cumplimiento del Régimen Gubernamental que nos hemos impuesto”. Por

⁴¹ Emiliano Zapata, Tlaltizapán, Morelos, al Lic. Antonio Díaz Soto y Gama, Cuernavaca, Morelos, 8 de febrero de 1916, mcs. (sin firma), AJA, Fondo VIII-2, CEHM, CONDUMEX, caja 3, legajo 239.

último, instó a Soto y Gama a que, cuanto antes, viesen:

“la luz pública, los periódicos revolucionarios que encomendé a usted, pues como usted comprenderá debe servir de ejemplo lo que nuestros enemigos hacen a este respecto, en fin, deseo que la H. Convención, Consejo de Ministros y Gobierno del Estado, entren en una positiva actividad gubernamental y administrativa”.

Para dar cumplimiento a las indicaciones del jefe sureño, la Convención expidió un decreto “en virtud del cual se declara solemnemente instalada en esta capital, para ejercer sus funciones”,⁴² sin especificarse cuáles serían. Alberto S. Paniagua, en calidad de presidente de la misma,⁴³ lo hizo del conocimiento de Miguel Mendoza López, por ser el presidente del CEN, mediante una comunicación donde indicaba que tanto la Asamblea como “el Jefe Supremo de la Revolución” habían visto “la necesidad de reorganizar de manera debida el Gobierno Convencionista en el orden político y administrativo; toda vez que este procedimiento reviste un carácter de alta trascendencia para la Revolución”. Mendoza

López expresó, a su vez, que acataría todas las disposiciones de la Convención, si bien externó su queja porque en una sesión de la Asamblea se le había tachado de “obstruccionista” por la manera en que respondió a las comunicaciones relativas a la protesta que los ministros debían realizar ante aquélla.⁴⁴ Este era el tipo de crítica que solía provenir de los zapatistas más beligerantes, como Palafox y Soto y Gama. Por esos días, este último retornaba a Morelos luego de un fallido intento de viajar a Estados Unidos, por encomienda del Cuartel General.

Paniagua daba por hecho que la Asamblea se restablecería en breve con el arribo de los representantes de los jefes convencionistas que operaban en la República, lo cual no ocurrió sino en una mínima proporción. De cualquier modo, el 1 de marzo de 1916, la Convención expidió un decreto que estipulaba lo siguiente: no era de nombrarse ni se nombraría “por ahora, Encargado del Poder Ejecutivo”, de tal manera que este poder “residirá en lo sucesivo, en el Consejo Ejecutivo de la República, el que a su vez, y para el fácil despacho de los asuntos que le competen, designará periódica-

⁴² Alberto S. Paniagua, Presidente de la Soberana Convención Revolucionaria, al Presidente del Consejo Ejecutivo, Cuernavaca, Morelos, 15 de febrero de 1916, mcs, AJA, Fondo VIII-2, CEHM, CONDUMEX, caja 3, legajo 242.

⁴³ No se ha localizado algún documento que especifique el procedimiento de su designación.

⁴⁴ Miguel Mendoza López Swertfeger a la Soberana Convención Revolucionaria, Cuernavaca, Morelos, 2 de marzo de 1916, mcs (sin firma), AJA, fondo VIII-2, CEHM, CONDUMEX, caja 3, legajo 244, doc. 1.



mente de entre sus miembros, un Presidente y un Secretario".⁴⁵ En consecuencia, el 7 de marzo, en cumplimiento del decreto que formalizó el establecimiento del CEN, meses atrás, Miguel Mendoza López presentó ante la Asamblea el Informe varias veces citado aquí, con el que se daban por concluidas las funciones de este organismo, en tanto representante temporal de la misma o, en palabras de su presidente, "único poder federal constituido". En el documento ofreció un pormenorizado recuento de las leyes y disposiciones comentadas en páginas anteriores. A continuación expresó que, aun cuando sus miembros ignoraban si la ardua la-

bor emprendida alcanzaría o no la aprobación de esta "Asamblea Revolucionaria", fue enfático al indicar que la llevaron a cabo "inspirados en el más ardiente deseo de libertar, realizar y consolar a la humanidad doliente", sin buscar más aplauso que el de sus conciencias, el cual consideraban haber obtenido. Y finalizó su informe con las siguientes palabras:

"Convencidos profundamente de haber puesto los cimientos del estado social futuro, de justicia y de verdad, en el que todo hombre, soberano de sí mismo, ejerza su libertad en toda su plenitud; en el que abolida la miseria, este monstruo que devora y aniquila la parte más preciada de la humanidad, nadie pueda ser explotado por sus semejantes; en el que libre la mujer del hombre, no prostituya su cuerpo y pueda sentir los goces puros de una maternidad honrada; en el que la niñez, lejos de marchitarse en el rudo trabajo de los talleres, reciba toda ella en la escuela la luz divina de la enseñanza; en el que la discordia ceda su lugar a la armonía, la pereza a la diligencia, el odio al amor, y en el que no podrán ya existir el vicio, el crimen, la suciedad, la ignorancia y la brutalidad engendrados por la miseria y el desamparo. Esta hermosa esperanza, estos sueños quiméricos como tal vez los califi-

⁴⁵ Alberto S. Paniagua, Presidente de la Soberana Convención Revolucionaria, al Presidente del Consejo Ejecutivo, Cuernavaca, Morelos, 4 de marzo de 1916, mcs., AJA, CEHM, CONDUMEX, caja 3, legajo 245, doc. 1.

quéis, constituyen nuestra mejor recompensa y nuestro más legítimo orgullo”.⁴⁶

El restablecimiento de la Convención en Cuernavaca fue fugaz pues, por el embate de las fuerzas constitucionalistas, tuvo que ser evacuada, de tal manera que el gobierno y la Asamblea convencionistas se trasladaron a Jojutla, donde la primera prosiguió la discusión del Programa “que no se había terminado, por tantas intrigas, discusiones políticas y constantes amenazas del enemigo”.⁴⁷ Según Octavio Paz [padre] -quien en breve marcharía a Estados Unidos para hacer propaganda de “los ideales de la Revolución del Sur”, con la anuencia de Zapata y la aprobación de la Convención-, los generales Pacheco, Montañón y Lorenzo Vázquez, estaban haciendo una guerra sin cuartel a la Convención, culpando al general Manuel Palafox y al licenciado Soto y Gama, ante Zapata, de que “todo se había

ido en politiquerías”, así como del rompimiento con los del norte.

El mismo Paz referiría que una vez concluido dicho Programa se le mostró al caudillo, “explicándole cada una de las cuestiones que contenía, y que fueron perfectamente entendidas” por él, si bien hizo la observación de que, al tratarse de la “cuestión agraria, no se había tenido en cuenta el artículo sexto del Plan de Ayala, que era básico”. Dicha observación se atendió y la Convención procedió a reformarlo; así fue publicado en Jojutla el 18 de abril de 1916, suscrito por 45 delegados, zapatistas en su mayoría”.⁴⁸ El Programa venía acompañado de un extenso Manifiesto cuya importancia radica en que es el primer documento donde la cuestión agraria, “base y finalidad suprema del movimiento libertador” iniciado en 1910, operó como un eje que articulaba el resto de las demandas revolucionarias.⁴⁹

⁴⁶ Mendoza López, , p. 19.

⁴⁷ [Octavio Paz], “La Convención”, en José T. Meléndez (ed.), , 2a. ed., t. I, México, Talleres Gráficos Continental, 1938, pp. 220-236, p. 233. El libro tiene varias fallas en la edición, una de ellas es que aunque la parte relativa a la Convención es indudablemente obra de Paz, no se indica su autor. En cambio, esta misma obra contiene otro apartado, “Emiliano Zapata”, en el mismo tomo, donde sí se hace expreso que Paz es su autor. Octavio Paz, “Emiliano Zapata”, José T. Meléndez (ed.),

2a. ed., t. I, México, Talleres Gráficos Continental, 1938, pp. 315-378. Octavio Paz, egresado de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, hijo del abogado y escritor Ireneo Paz y padre del literato que llevaba el mismo nombre, parece haberse unido tardíamente al zapatismo, fungiendo, a partir de 1916, como representante de la Revolución del Sur en Estados Unidos.

⁴⁸ Federico Cervantes, , México, Ediciones Alonso, 1960, p. 785. Al final del Apéndice 17 de esta obra se reproduce la versión final del Programa.

⁴⁹ Soberana Convención Revolucionaria, “Manifiesto a la Nación”, Jojutla, Morelos, 18 de abril de 1916, FCGS, AGN, caja 1, exps. 3-32, fs. 50-52. También en, FGM, AHUNAM, caja 2, exp. 4; y caja 28, exp. 5, doc. 622.

El mismo día que se expidieron el Manifiesto y el Programa, la Convención promulgó la “Ley Reglamentaria de la cuestión agraria nacional”,⁵⁰ que se atenia puntualmente a las indicaciones de Zapata, en el sentido de que “conforme a la letra y el espíritu del Plan de Ayala”, el gobierno federal debía quedar facultado para “dirigir y llevar a cabo las reformas agrarias”, manteniendo así “la unidad de la Revolución”, al impedir que dicho Plan fuese objeto de “tantas interpretaciones diversas, cuantos sean los Estados en que se divide la República”. Así mismo, esta Ley ordenaba “la creación y el funcionamiento de comisiones agrarias en todos los lugares del país que fueran dominados por la revolución suriana”, concediendo “a los pueblos que no estuvieran conformes con los fallos o acuerdos de dichas comisiones, el derecho de acudir al Ministerio de Agricultura para que éste resuelva en justicia”. Y, para contrapesar el poder que se le otorgaba a esta dependencia gubernamental, establecía que tendría la obligación de responder ante la nación de los fraudes, abusos y omisiones que se cometiesen:

“en el reparto de tierras hecho bajo su dirección, y si obrase dolosamente, la Soberana

Convención Revolucionaria, a más de revocar la injusta decisión del Ministro, hará a éste formal extrañamiento, y en caso de reincidencia, será procesado el Ministro, y castigado por dicha Asamblea, una vez comprobada la acción dolosa, con la pena de destitución y prisión de diez años, según la gravedad del caso, sin perjuicio de confiscarle todos sus bienes, si se acredita que el Ministro es reo del delito de soborno o cohecho”.



⁵⁰ “Ley Reglamentaria de la Cuestión Agraria Nacional, aprobada por la Soberana Convención Revolucionaria”, Jojutla, Morelos, 18 de abril de 1916, mcs., FCGS, AGN, caja 1, exps. 3-32, fs. 47-49.

⁵¹ [Octavio Paz], “La Convención”, t. I., p. 236.

A menos de un mes de la promulgación de los documentos comentados, en virtud de que las fuerzas del general Pablo González avanzaban en su “estrategia de ocupación” sobre Morelos y las noticias eran en extremo alarmantes, los miembros de la Convención que sesionaban en Jojutla se desbandaron “tomando cada quien el rumbo que mejor le pareció”, habiendo designado poco antes una Comisión Permanente que se trasladó a Huatla, donde quedó disuelta casi de inmediato.⁵¹

A partir de entonces, la Convención ya no se volvería a reunir y la legislación consejista, que nunca fue “letra viva”, quedaría en el olvido. Una marcada tendencia a desestimar las tareas realizadas por este organismo, pero sobre todo la labor de Mendoza López, había precipitado la última de sus escisiones.

CONCLUSIONES

La obra legislativa del CEN quedaría diluida en las rivalidades y desencuentros que iban en aumento tanto entre los intelectuales revolu-

cionarios como entre los mandos militares del zapatismo. Sin embargo, la misma historia del país dio cuenta de la pertinencia y agudeza de algunas de sus propuestas, además de que varias de ellas, aún hoy, resultan de gran actualidad.

Por otra parte, el examen de la misma demuestra que aun en las condiciones menos favorables, la fe en la ley -acrisolada un siglo antes con el surgimiento mismo de la nación- y el deseo de regirse por ella prevalecieron en los diversos movimientos revolucionarios. Sugiere también grandes semejanzas entre las aspiraciones de estos últimos, así como una convicción generalizada de que México no sólo estaba en el trance de reanudar el orden constitucional, sino de redefinir su pacto social, lo que contrasta con los niveles de confrontación que prevalecieron en ese tiempo.

Finalmente, no obstante el escaso significado que se le concedió en lo inmediato a la legislación consejista, es una prueba de que el territorio zapatista fue el único escenario de ese tiempo que permitió la expresión de las diversas corrientes sociales. 

* Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.