

PRÓLOGO

Patricia Galeana

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS
DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

Al triunfo de las fuerzas constitucionalistas sobre el régimen ilegal de Victoriano Huerta, Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la República, convocó a elecciones para el Congreso Constituyente que se reuniría el 1º de diciembre de 1916 en la Ciudad de Querétaro.

En los años previos, desde que Carranza, siendo gobernador de Coahuila, tomó la decisión histórica de desconocer la dictadura huertista, encabezó un movimiento armado con el objetivo de restablecer la legalidad. La revolución constitucionalista actuó siempre bajo el principio del respeto a la *Constitución* vigente de 1857. Sin embargo, desde los primeros meses, Carranza tuvo conciencia de la necesidad de realizar las reformas políticas, económicas y sociales que exigía la Revolución. El 14 de febrero de 1914, el Primer Jefe emitió un decreto que establecía que todas las leyes, decretos, circulares y disposiciones expedidas por los funcionarios y autoridades civiles y militares del gobierno constitucionalista debían finalizar con el lema “Constitución y Reformas”.

Entre 1913 y 1916, paralelamente a la conducción militar del Ejército Constitucionalista, Carranza dictó leyes y decretos, así como las reformas legislativas que consideró necesarias para resolver algunos de los problemas apremiantes que enfrentaba el movimiento revolucionario.

El Primer Jefe asumió de *facto*, bajo condiciones extraordinarias, el Poder Ejecutivo y Legislativo. Entre sus principales medidas se encuentran las derivadas de las *Adiciones al Plan de Guadalupe* del 12 de diciembre de 1914. Estas adiciones establecieron que Carranza podría expedir y poner en vigor todas las leyes, disposiciones y medidas destinadas a satisfacer las necesidades políticas, económicas y sociales del país:

(...) leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal (...); organización del Poder Judicial independiente (...); revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el cumplimiento estricto de las Leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas al procedimiento judicial (...); revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales (...); reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República (...).¹

El 25 de diciembre de 1914, Carranza decretó el establecimiento del Municipio Libre; el 29 adicionó las *Leyes de Reforma* para instituir el divorcio; el 6 de enero de 1915 emitió la *Ley Agraria*; el 29 de ese mes estableció la facultad del Congreso para legislar en materia laboral, y ratificó el 26 de marzo de ese año el establecimiento del salario mínimo en las regiones controladas por el Ejército Constitucionalista.

La Revolución había obligado al constitucionalismo a modificar la legislación vigente. Por tal motivo, en 1915 y 1916, varios de sus principales colaboradores, brillantes intelectuales e ideólogos como Luis Cabrera, Félix F. Palavicini, Luis Manuel Rojas y José Natividad Macías, se dieron a la tarea de difundir en la prensa la necesidad de convocar a un nuevo Congreso Constituyente, que pusiera al día la Carta Magna, de acuerdo con la realidad y las transformaciones provocadas por el movimiento armado.

Palavicini declaró en el periódico *El Pueblo*, del 25 y 26 de enero de 1915, que era necesario convocar a un Congreso Constituyente para “que antes de

1. Art. 2º de las “Adiciones al Plan de Guadalupe”, 12 de diciembre de 1914, en SILVA HERZOG, Jesús, *Breve historia de la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, pp. 160-167.

que exista funcionamiento orgánico de Poderes Federales, estudie, ratifique o enmiende las reformas sociales conquistadas por el pueblo en armas (...) Revisemos la Constitución de 1857, corriamos sus defectos, incrustemos en ella las reformas conquistadas en la Revolución”.

Fue así como el 15 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza emitió la convocatoria para elegir diputados al Congreso Constituyente que se instalaría el 1º de diciembre de ese año en la Ciudad de Querétaro. En ella se establecía que el Primer Jefe concurriría al acto solemne de instalación del Congreso y presentaría el proyecto de Constitución Reformada, para cuya elaboración había comisionado a Luis Manuel Rojas y a José Natividad Macías.

Los diputados electos se reunieron en Querétaro el 21 de noviembre de 1916. En estas juntas preparatorias se constituyeron en Colegio Electoral y calificaron la validez de la elección de cada uno de ellos. Desde esas sesiones se advirtió una división política e ideológica entre liberales radicales, a los que pronto se identificó como jacobinos, algunos de ellos cercanos a Álvaro Obregón, y liberales moderados, muy cercanos al Primer Jefe. Ambos grupos se enfrascaron en apasionadas discusiones que comenzaron desde la aprobación de algunos de los presuntos diputados.

De acuerdo con la convocatoria para el Congreso emitida por Carranza, no podrían ser electos quienes hubieran colaborado con el gobierno de Huerta ni con las fuerzas convencionistas. Por tal motivo, un sector de los diputados radicales se opuso a que se aceptaran las credenciales de varios de los más reconocidos colaboradores de Carranza, quienes habían sido diputados de la XXVI Legislatura electa durante el gobierno de Madero y habían constituido el conocido bloque renovador. El diputado radical Martínez de Escobar encabezó la oposición, argumentando que “los señores que permanecieron en el seno de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, después del cuartelazo, es indudable que no son revolucionarios de ideas, que no son revolucionarios de sentimientos, que no son revolucionarios de acción”.

No obstante, luego de acres discusiones, fueron aceptadas sus credenciales y el 1º de diciembre dieron inicio las sesiones del Congreso Constituyente en el Teatro Iturbide de la Ciudad de Querétaro. En la sesión inaugural, el Primer Jefe entregó su proyecto de Constitución Reformada:

(...) proyecto en el que están contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar, sobre las bases sólidas, las instituciones, al amparo de

las que deba y pueda la nación laborar últimamente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho (...).²

En su alocución, el Primer Jefe hizo señalamientos críticos sobre la *Constitución de 1857*. Señaló que contenía principios generales y fórmulas abstractas “con poca o ninguna utilidad positiva”. Se manifestó en contra del régimen parlamentario por no existir en el país un sistema de partidos. Destacó que la división de poderes no se pudo cumplir por el predominio del Legislativo sobre el Ejecutivo; que el Centro se impuso sobre los estados de la Federación; que se había desviado el juicio de amparo y no se pudo garantizar que se respetaran los derechos del hombre, porque las leyes secundarias no castigaron severamente su violación.

Por tales motivos, el proyecto de Carranza proponía reformas a diversos artículos: al 14 sobre juicios penales; al 112 sobre el juicio de amparo; al 27 para que las expropiaciones por causa de utilidad pública fueran determinadas por las autoridades administrativas; al 28 para combatir los monopolios, y al 72 para legislar sobre el trabajo. Además, propuso establecer el Municipio Libre y un Ejecutivo fuerte que no estuviera a merced del Legislativo.

El proyecto de Carranza fue analizado y discutido ampliamente en el Pleno y por la Comisión de Reformas a la Constitución, que presentó los dictámenes de cada uno de los artículos. Muy pronto el debate demostró que el proyecto de Carranza era limitado y no daba solución a las grandes demandas revolucionarias. Para los diputados jacobinos, entre quienes se destacaron Francisco J. Múgica, Enrique Colunga, Martínez de Escobar y Luis G. Monzón, el proyecto de Carranza no resolvía el problema agrario ni satisfacía el anhelo de derechos laborales. Además, dotaba de excesivas facultades al Ejecutivo. Sobre el tema de la educación, el Primer Jefe mostraba una postura moderada, situación que provocó una de las más enconadas discusiones, pues los jacobinos querían que la enseñanza pública fuera obligatoria, gratuita y laica, prohibiendo al clero impartir educación religiosa.

Los debates se encuentran entre las páginas más notables de nuestra historia parlamentaria, por la elocuencia y capacidad argumentativa de varios de los diputados, por su cultura y experiencia. El resultado fue una *Constitución* que incorporó los derechos sociales como programa de Estado; que abrió las puertas para una amplia reforma agraria; que plasmó los derechos laborales

2. Ver el Discurso de Venustiano Carranza en la Sesión Inaugural del 1º de diciembre de 1916, en esta misma edición, p. 385.

como parte sustancial del ejercicio de gobierno; que reivindicó para la Nación la propiedad original del subsuelo y de sus recursos naturales. Estableció un Estado benefactor, comprometido con las reformas sociales, que supo cumplir con las principales demandas y aspiraciones de la sociedad mexicana y que, por ello, tuvo una enorme legitimidad y fue considerada una de las más avanzadas de su época.

En el marco de la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM ponen al alcance de la ciudadanía esta edición del *Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, obra fundacional de la Nación Mexicana.



