

Capítulo IV. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	
(1853-1891)	75
1. Definición y diferenciación organizativa (1853-1861)	80
2. Avatares de la Secretaría (1861-1891)	90

IV. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES: 1853-1891

No menos dramáticos fueron los sucesos históricos que se verificaron entre 1853 y 1891, tales como una dictadura, un imperio y una injustificada invasión extranjera, además de la división más grande que ha separado a los mexicanos en la historia.

Una vez que Santa Anna regresó a México, asumió el mando presidencial en abril de 1853, y a partir de diciembre gobernó por tiempo indefinido y con poderes extraordinarios. Por efectos de la implantación de la dictadura fueron expulsados del país Joaquín Ruiz, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto y otros mexicanos progresistas. Santa Anna, quien se hacía llamar Alteza Serenísima, estableció la Orden de Guadalupe, al modo de las monarquías.

Todo esto produjo la indignación pública, y con ella el Plan de Ayutla de marzo de 1854, cuya finalidad era la deposición del dictador. En este mismo año el aventurero francés Rauosset tomó Guaymas al frente de 400 piratas, pero fue derrotado por el general Yáñez y pasado por las armas.

Para mediados de 1855 había triunfado la rebelión. Muy pronto, sin embargo, entre los triunfadores nacieron dos tendencias: una que representaba el pasado, formada por Lafragua y Payno, entre otros, y una más de liberales intransigentes, donde militaban Juárez, Ocampo, Ramírez, Zarco y Prieto.

Santa Anna, derrotado y desmoralizado, volvió al destierro.

Álvarez y su gabinete, en el que dominaban los liberales intransigentes, iniciaron la Reforma sin titubeos. Se expulsó a la Compañía de Jesús y se desamortizaron los bienes eclesiásticos. Fue instalado entonces el Congreso Constituyente, cuya misión era dar un nuevo orden político al país. La Constitución fue expedida en febrero 5 de 1857.

Comonfort, influído por opiniones conservadoras, entre ellas las de Félix Zuloaga y Manuel Payno, desconoció la Constitución, a favor de otra que consideraba más armónica con el país. Dio comienzo la Guerra



El Cuerno de la Abundancia. Carta General de la República Mexicana, de Antonio García Cubas, considerado como el primer cartógrafo de México.

de los Tres Años. Juárez, presidente de la Suprema Corte de Justicia, debía constitucionalmente asumir el Poder Ejecutivo y así lo hizo. Después de salir del país por Manzanillo, viajó a Nueva Orleans y posteriormente a Veracruz, donde instaló al gobierno legítimo.

En 1859 se firmaron dos tratados. En el primero, conocido como Mon-Almonte, México reconoció a España el pago motivado por el asesinato de nacionales de ese país, por unos bandidos. El segundo, McLane-Ocampo, permitía a ciudadanos y militares de Estados Unidos el transitar por el Istmo de Tehuantepec por cualquier camino adoptado. Afortunadamente ninguno se llevó a cabo.

Finalmente el triunfo favoreció a los liberales. El general González Ortega entró a la ciudad de México en diciembre 25 de 1860; Juárez, en enero lo. del año siguiente. Muchos combatientes, 200 mil, para ser exactos, devastaron y vivieron del pillaje, lastimando al país. Todo el ejército, salvo honrosas excepciones, se adhirió a los golpistas y se puso al margen de la Constitución, en tanto que la administración pública quedó arruinada. El gobierno liberal se dio a la tarea de hacer de los empleados verdaderos servidores públicos para las instituciones. Las

relaciones exteriores fueron reconstruidas, se expulsó del país a los ministros plenipotenciarios de España, Guatemala y Ecuador, así como el nuncio apostólico, por haber participado del lado de la reacción. Finalmente, el Congreso nombró presidente a Benito Juárez en mayo de 1861.

Los conservadores permanecieron en su empeño e hicieron víctima a Melchor Ocampo, quien fue asesinado cerca de Maravatío. Igual suerte corrieron Santos Degollado y Leandro Valle posteriormente, quienes fueron pasados por las armas. En el mismo año de 1861, en julio 17, la penuria del erario provocó la suspensión de pagos de la deuda externa y con ello el pretexto para una nueva intervención extranjera.

Mexicanos de la reacción, añorando el antiguo régimen y evocando viejos proyectos monárquicos, viajaron a Miramar para solicitar a Maximiliano la aceptación de la Corona. Estos intentos los había iniciado Gutiérrez de Estrada desde 1853, en representación de Santa Anna, y en 1858 a nombre de Zuloaga y Miramón. Gutiérrez de Estrada, sabiendo que España, Inglaterra y Francia habían roto con México, inició la negociación promonarquía en París, pero la encomienda directa de viajar a Miramar se dio al conde Rechberg. Es falso, pues, que Napoleón III tuviera la iniciativa de la instauración monárquica en México; en contraste, es cierto que los padres de Maximiliano desaprobaron el proyecto.

Santa Anna ofreció sus servicios al Imperio, pero fueron desoídas sus solicitudes.

La expulsión de los mencionados ministros plenipotenciarios, la guerra civil en Estados Unidos y la suspensión de pagos de la deuda externa conspiraron a favor del proyecto monárquico, que dio inicio con la Convención de Londres, la cual, aunque limitada a la protección de los intereses de las tres potencias interesadas, finalmente dio origen a la invasión francesa.

En su apoyo confabulaban Gutiérrez de Estrada, Francisco Miranda y el secretario de la legación mexicana en Londres, amén del especial interés de los banqueros Jecker y Morny. La causa común de la intervención era la cesación de pagos, pero las particulares fueron los agravios a Saligny, el incumplimiento del Tratado Mon-Almonte y el asalto de los conservadores a la legación británica.

La escuadra española ocupó Veracruz en diciembre de 1862, y en enero se dio un ultimátum a México, ya improcedente, pues la Ley de Cesación de Pagos se había derogado ya. Entonces se celebraron los Convenios de la Soledad, con objeto de dar cauce a las negociaciones, que gracias a las cualidades diplomáticas del representante de México, Manuel Doblado, convencieron a los delegados de España e Inglaterra,

quienes se retiraron de la alianza. Francia, en contraste, rompió el convenio y avanzó con su ejército hacia Orizaba, en compañía de Almonte, quien en la vecina ciudad de Córdoba asumió la Regencia del Segundo Imperio. Luego, el 5 de mayo de 1862, el ejército invasor fue derrotado en Puebla.

Al año siguiente desembarcó en México el ejército francés de casi 31 mil combatientes, en cuyo apoyo operaban las huestes reaccionarias, en un número indeterminado. El gobierno legítimo abandonó la capital en mayo de 1863, y para junio se reunió una junta de conservadores que formó el nuevo gobierno, bajo la cabeza de Almonte. Esta junta de notables creó el régimen monárquico, y para hacerlo efectivo envió a Miramar a Gutiérrez de Estrada, Velázquez de León, Ignacio Aguilar, José Hidalgo, Antonio Escandón y Ángel Iglesias.

Una vez aceptada la Corona, el emperador asumió el compromiso de pagar \$ 54 000 000 para cubrir los gastos de la invasión francesa, además de los cobros de Jecker, las reclamaciones, los agentes del Imperio y otros más. La cifra, sin embargo, se incrementó a \$ 173 000 000. Maximiliano arribó a costas mexicanas en mayo 28 de 1864, y luego se trasladó a la capital.

El ejército invasor estaba integrado, para entonces, por 28 mil franceses y 20 mil imperialistas mexicanos, además de voluntarios austriacos y belgas y 8 500 guardias rurales. Para amedrentar a la población, el emperador decretó la pena de muerte para quienes se resistieran a los invasores, en octubre 3 de 1865, con refrendo de todo el Gabinete.

La tenaz resistencia mexicana, amén de las protestas norteamericanas, redituaron en favor de la República, y Napoleón III ordenó el retiro de sus tropas. El emperador, que había ratificado las Leyes de Reforma, se alió después con los sectores más reaccionarios del partido conservador. Para enero de 1867 comenzó el éxodo del ejército invasor, abandonando a Maximiliano; lo mismo hicieron muchos reaccionarios, para los cuales “ya no era negocio la monarquía”. Imposibilitado para regresar a Austria, enferma en Europa la emperatriz y patente la renuencia de sus padres, quienes le aconsejaban hacer de su imperio una tumba, Maximiliano se dispuso a resistir el avance republicano.

En aquellos días Miramón y Márquez habían vuelto de Europa, y ellos encabezaron a la reacción. Juárez, acompañado por su Ministerio, despachaba en Paso del Norte. Allí, sin formalidades constitucionales, se prorrogó su período de gobierno. En mayo 15 de 1867, las fuerzas republicanas tomaron Querétaro, último bastión imperial, y en el cerro de las Campanas fueron fusilados Maximiliano, Miramón y Mejía.



Benito Juárez. Óleo de autor anónimo.

Juárez retornó a la capital de la República en julio 15 de 1867. La República había sido restaurada. El gobierno rehizo las abandonadas relaciones exteriores, especialmente con Alemania, Estados Unidos y España, con base en la signación de nuevos tratados.

Los conservadores fueron rehabilitados para ocupar los puestos públicos hasta que se verificó la instalación del quinto Congreso, salvo algunas excepciones. Hicieron alianzas con Lerdo de Tejada o Porfirio Díaz, pero no con Benito Juárez, quien nunca transigió con ellos. Juárez murió en julio 18 de 1872.

Las Leyes de Reforma se elevaron a rango constitucional en octubre 5 de 1873. Nuevamente volvieron las desavenencias políticas, y en enero de 1876 se proclamó el Plan de Tuxtepec, a cuya cabeza estaba Porfirio Díaz, quien con un apoyo generalizado triunfó sobre Lerdo de Tejada y asumió la Presidencia en febrero de 1877, para, luego de un paréntesis cuatrienal, gobernar ininterrumpidamente hasta 1910.*

1. Definición y diferenciación organizativa (1853-1861)

A mediados del siglo XIX, la administración pública central fue objeto de su primera transformación de fondo, desde que fue instituida. Hasta 1853, su trazo organizativo había obedecido a cambios de denominación de sus dependencias, a separaciones o fusiones inconclusas, así como a añadidos, como los relativos a Policía e Industria. Sólo destaca la reorganización a que nos referimos en la parte final del capítulo precedente, que redistribuyó los negocios públicos entre la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, y la de Justicia. Aunque la materia de Industria era de suyo trascendental, su despacho junto con la de justicia, los Negocios Eclesiásticos y la Instrucción Pública nos hablan de una institución que, por la importancia de los ramos agregados, había asumido los vicios funcionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, es decir, una multiplicidad de cometidos disímbolos.¹

Pero ahora las mutaciones iban a producir efectos a largo plazo tanto que hoy día todavía se resienten: la moderna administración actual

* Guillermo Prieto, *Lecciones de Historia Patria*. Secretaría de Gobernación. pp. 379-445. México, 1986 (1886).

¹ El nuevo arreglo de la administración pública tuvo sustento en las Bases para la Administración de la República, expedidas en abril 22 de 1853. En mayo 12 se decretó el establecimiento de la Secretaría de Gobernación, y el día 17 de este mes se designaron los ramos correspondientes a las cinco Secretarías. Bases para la Administración de la República, de abril 22 de 1853; Decreto que establece la Secretaría de Estado y de

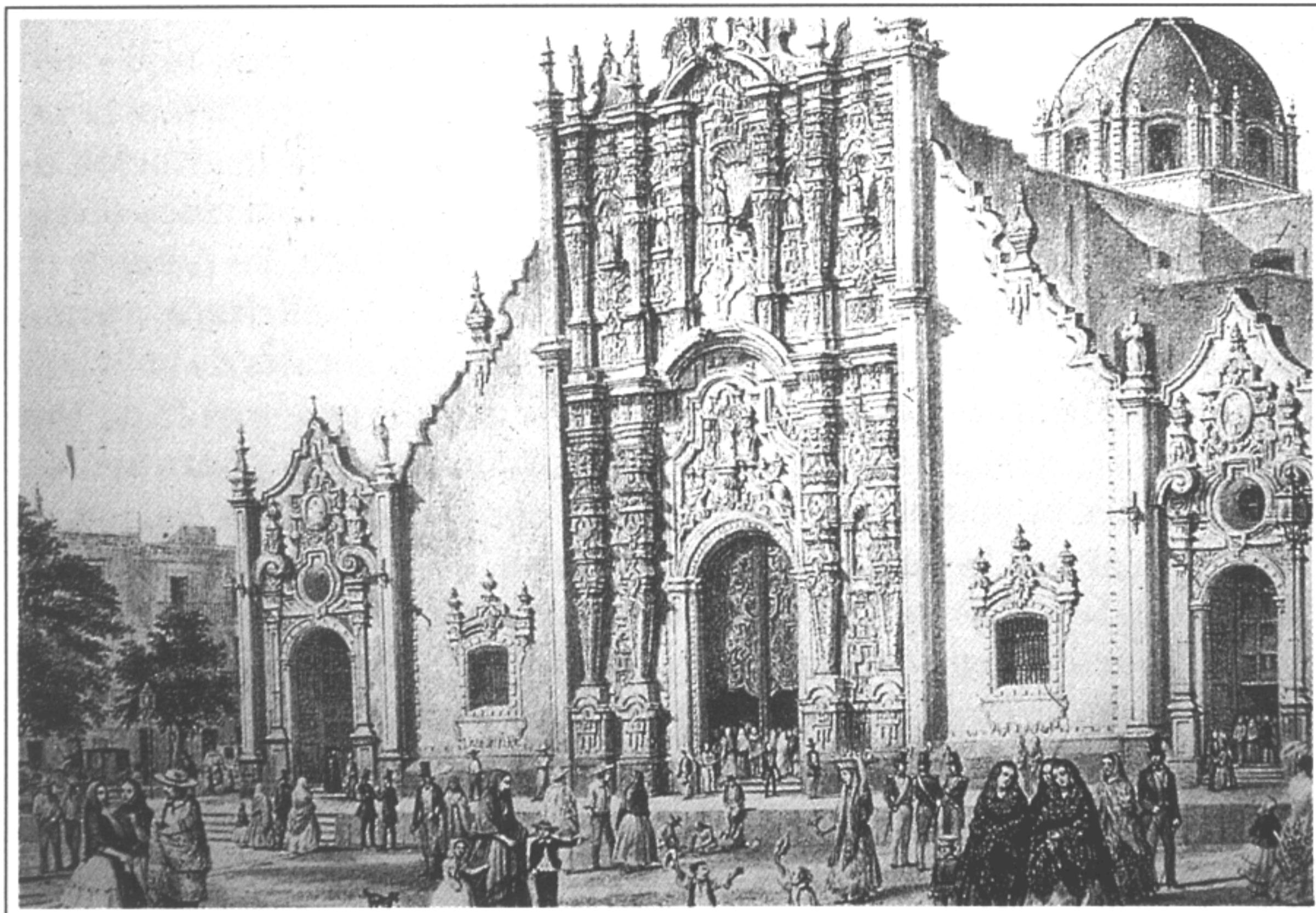
tiene aquí, en muchos de sus aspectos, el patrón básico de su organización y funciones. En 1853 aún existían cuatro Ministerios, todos ellos herederos del Primer Imperio, que en adelante se transformarían en número y en sustancia. Entre las novedades destaca la institución del Consejo de Estado, con 21 personas, cuya organización en cinco secciones obedecía al número igual de Secretarías de Estado. Su función era la de producir los dictámenes que cada Secretaría le solicitara, además de reunirse en conjunto para atender cuestiones generales de gobierno. Como complemento de estas mutaciones, se expidió en mayo 25 de 1853 la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, y para atender estos asuntos se nombraría a un Procurador General de la Nación.

Por cuanto a la administración pública, el antiguo Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores se transformó en Secretaría de Relaciones Exteriores en abril de 1853, y en mayo en Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, quedándole segregado para siempre el ramo de lo Interior —a excepción del período 1861-1867, cuando por motivo de la grave situación de la época, entre otros factores el establecimiento del Segundo Imperio, demandó la refusión temporal de ambos ramos—.

La materia de lo interior, que fue asumida fugazmente por el Ministerio de Justicia, pasó a independizarse completamente tanto de ella como del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se erigió propiamente como Secretaría de Estado y de Gobernación. Aunque el ramo de lo interior ya tenía ganada la tradición dentro del concepto de gobernanza —ya que constituía un cúmulo de cometidos que se remontan a 1821—, requirió de la creación de una nueva Secretaría por el carácter de sus competencias y, fundamentalmente, porque el grueso de las funciones más añejas se conservaron en la Secretaría de Relaciones Exteriores. La Secretaría de Gobernación atendía todo lo relacionado con el Consejo de Estado, seguridad y policía, centros de reclusión de delincuentes, libertad de imprenta y diversiones públicas. Asimismo, sus antiguos deberes, relacionados con la prosperidad material del país, habían pasado a otra Secretaría.

El otrora Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria fue convertido en la Secretaría de Relaciones

Gobernación; Decreto que designa los ramos correspondientes a cada Ministerio. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los informes presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen I, pp. 347-351. Dentro del Gabinete destacaban Lucas Alamán, a cargo de la cartera de Relaciones Exteriores, quien diseñó el concepto de la reforma, y Teodosio Lares, Ministro de Justicia. Lares, es autor de las *Lecciones de Derecho Administrativo*. Ignacio Cumplido. México, 1852. Estas lecciones, impartidas en el Ateneo Mexicano, fueron profesadas poco antes de su ascensión a la Secretaría.



El Sagrario de México (detalle).

Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, y después en Secretaría de Estado de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.

Finalmente, el ramo de industria, que antaño desempeñaba el Ministerio de Justicia, amén de la supresión de la Dirección General de Industria y Colonización, sirvió de base para la creación del primer Ministerio y después Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, cuyo caudal principal de cometidos provenía del antiguo Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores.

El nuevo esquema despejaba, por fin, antiguos embarazos para el despacho de los negocios de la administración pública: la Secretaría de Gobernación dedicaba sus empeños básicamente a la política interior, pero conservaba competencias relativas a salud, migración y otras muchas que, posteriormente, darían origen a otras dependencias de la administración pública mexicana.² Los antiguos deberes de esta Secre-

² El desenvolvimiento de las actividades interiores constituye uno de los grandes sucesos históricos del México independiente, porque el desarrollo de la salud, educación, trabajo y otros aspectos de la vida social tienen aquí su fuente. Omar Guerrero.

taría, relativos a la prosperidad material del país, pasaron a la novísima Secretaría de Fomento. El ramo financiero también se modificó, y a partir de 1853 permaneció a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sólo la Secretaría de Guerra y Marina no tuvo mayores transformaciones.

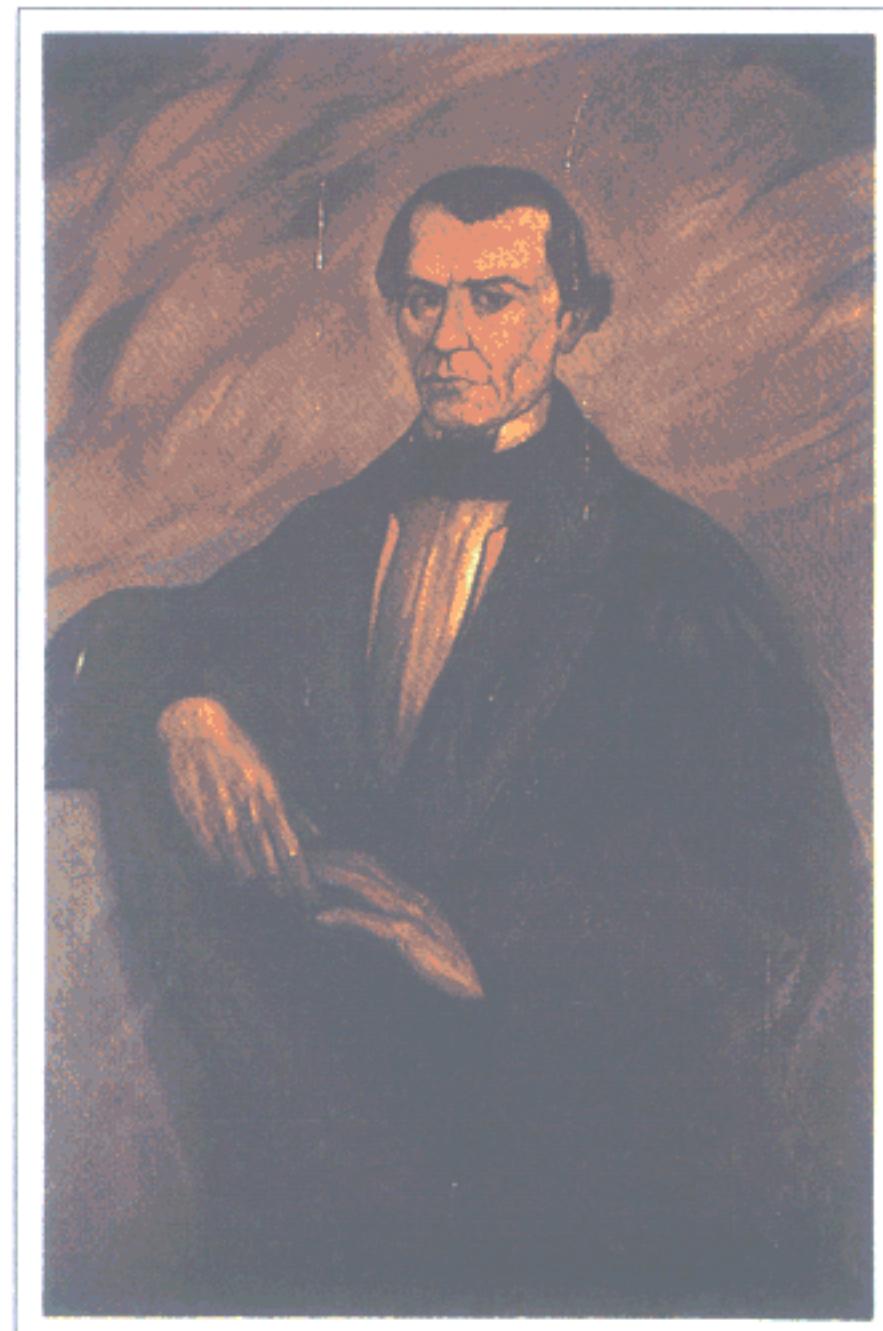
Finalmente las relaciones exteriores contaban con su exclusiva Secretaría, y ésta precisaba mejor las competencias a su cargo, que eran las siguientes:

- Relaciones exteriores.
- Consulados.
- Designación y límites de la República.
- Expedición de cartas de seguridad y naturaleza.
- Pasaportes y legalización de firmas.
- Academias y establecimientos literarios dedicados a la enseñanza primaria y secundaria, tales como:
 - Academias de Historia y Lengua Castellana
 - Archivo General
 - Biblioteca
 - Museo
 - Academia de Bellas Artes de San Carlos
- Ceremonial del Palacio.
- Impresiones del gobierno a cargo del erario.
- Loterías de San Carlos y Guadalupe.³

La Secretaría de Relaciones Exteriores conservaba, como lo advertimos, varios cometidos propiamente domésticos, de modo que, a pesar de su carácter organizativamente especializado en la política exterior, aún desempeñaba funciones definibles propiamente como interiores. Esto obedeció, en nuestro entender, a que la bipartición de los ramos de lo Exterior y lo Interior no fue una simple y mecánica mitosis en dos dependencias diversas de la administración pública, sino la permanencia de una Secretaría, la de Relaciones Exteriores, y la creación de otra nueva, la de Gobernación, especializada propiamente en asuntos de gobierno.

“Las Secretarías de Estado y la administración interna en México”. En *Revista de Administración Pública* núms. 71-72. Julio-diciembre, pp.19-69. México, 1987. Del mismo autor, *El Estado y la Administración Pública en México*. Cap. 3. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1989.

³ Decreto de mayo 17 que designa los ramos correspondientes a cada Ministerio, *Op. cit.*, p. 553.



Juan Antonio de la Fuente.

El caso es que la SRE cumplía tareas relativas a la ilustración del pueblo mexicano y al cuidado de las instituciones de cultura y arte, además de administrar el ceremonial del Palacio Presidencial y encargarse de las ediciones del gobierno. Inclusive administraba a las dos loterías públicas, la de Guadalupe y la de San Carlos.

En contraste con esta variedad de cometidos interiores, sus responsabilidades externas tenían un perfil más preciso, pues atendía los negocios exteriores, su objeto existencial, y administraba las legaciones y los consulados. Por extensión, se encargaba de la fijación de los límites del país expedía cartas de naturalización y atendía las cuestiones referentes a los pasaportes y la legalización de firmas.

Sin duda, la creación de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue, de suyo, un notorio progreso, toda vez que la precisión de sus labores de política exterior constituyó un avance hacia su cabal condición de institución especializada en la política exterior.⁴

A partir de 1853, la SRE tuvo su propia planta, como lo había sugerido años atrás Lucas Alamán, así como una adecuada organización interna.

⁴ Estos importantes progresos para la administración pública, y en lo particular para la Secretaría de Relaciones Exteriores, no dejaban de contrastar con la situación política imperante y con el titular del Ejecutivo, Santa Anna, cuya gestión, fundada en poderes extraordinarios, era de hecho una dictadura regresiva. Los hombres ilustrados que profesaban el progreso por convicción estaban conscientes de todo esto, y así lo hicieron saber. Luis de la Rosa, uno de estos hombres, quien en los difíciles días de la invasión norteamericana ocupó las cuatro carteras de la administración pública como secretario

La Secretaría, por consiguiente, conservó el modelo seccional con carácter principalmente geográfico, toda vez que su principio siguió siendo el de las actividades funcionales. Estaba organizada de la manera siguiente:

- Sección de América.
- Sección de Europa.
- Sección de Cancillería y Registros.⁵

Sección de Cancillería y Registros. Hay que destacar que los ramos correspondientes a las secciones de América y Europa no variaron nada en relación con la distribución introducida en 1852, en tanto que la Sección de Cancillería y Registros, nutrida materialmente de la que se llamó Sección de Registros del Archivo General, conservó su noción original, pero precisó sus cometidos. Tocaba a ella la custodia del Gran Sello de la Nación, la expedición de pasaportes, cartas de naturalización y seguridad, lo mismo que la certificación de firmas y entradas de extranjeros por puertos mexicanos, además de la contabilidad derivada del cobro de los servicios que prestaba.

A partir de la reforma de 1853, el oficial mayor volvió a desempeñarse en toda la Secretaría, como lo había hecho antes de la reforma de agosto de 1852. Por su parte, las Secciones de América y Europa tenían una planta idéntica: un jefe, más cuatro oficiales, en tanto que la Sección de Cancillería y Registros era dirigida por un jefe, quien contaba con tres oficiales, un archivero, un oficial de partes, un portero y un mozo de aseo. Nótese que esta última sección evoca la antigua organización de la

universal, escribió que: “conociendo, pues, cuánta es la importancia de una buena administración, no parecerá extraño decir que una sociedad puede subsistir como nación durante siglos, y aun hacerse respetar en lo exterior por medio de alianzas o convenciones diplomáticas, viviendo no obstante bajo un gobierno mal organizado y bajo instituciones políticas poco convenientes a la dignidad y la libertad del hombre” (cursiva nuestra). *Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarlala.* Sin datos editoriales. pp. 2-3. México, 1853.

⁵ Decreto de junio 28 de 1853, que establece la planta del Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto de mayo 31 de 1853, que establece la planta del Ministerio de Gobernación. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública.* Tomo V, volumen I, pp. 343 y 399-400. Reglamento para el Gobierno Interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, de agosto 8 de 1853. Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 28-43. (Hay que hacer notar que lo interior, plasmado en el Ministerio de Gobernación, no contaba con una organización interna diversificada, su trazo era el tradicional que se derivaba de la oficialía mayor.)

Secretaría, a cargo del oficial mayor, en tanto que las dos anteriores han desarrollado ya un semblante organizativo diverso, signado por la especialización.

Un oficial de partes registraba la correspondencia que entraba y salía de la Secretaría, extractaba lo necesario para los acuerdos y daba razón de los asuntos a los interesados que así lo solicitaran. Había un oficial encargado del archivo y uno más de la litografía, cuyas actividades coadyuvaban a la buena marcha de los negocios de la Secretaría.

El patrón organizativo de la Secretaría de Relaciones Exteriores se mantuvo igual hasta finales de 1855, salvo que la antigua Sección de Cancillería y Registros se volvió a reorganizar como Archivo y se añadió un nuevo ente: el Servicio, bajo cuyo cuidado estaba la conservación física de la oficina y su limpieza. El secretario del ramo seguía asistido por el oficial mayor, mientras que las Secciones de América y Europa tenían un jefe, dos oficiales y dos escribientes. El Archivo tenía también un jefe y un oficial, en tanto que el Servicio estaba constituido por un portero, un mozo y dos ordenanzas.⁶

CUADRO 8

TITULARES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

(Agosto 9 de 1855-enero 17 de 1861)

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN
José Miguel Arroyo*	1855, agosto 9 1855, sept. 12
Melchor Ocampo	1855, octubre 5 1855, octubre 30
Miguel María Arrioja	1855, octubre 31 1855, diciembre 10
Lucas de Palacio*	1855, diciembre 11 1855, diciembre 12
Luis de la Rosa	1855, diciembre 13 1856, agosto 29

⁶ Decreto de diciembre 31 de 1852, por el que se expide la Ley de Presupuestos Generales de la República. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*, tomo V, volumen I, p. 655.

LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES: 1853-1891

TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN
Juan Antonio de la Fuente	1856, agosto 30
Miguel Lerdo de Tejada**	1856, noviembre 13
Lucas de Palacio*	1856, noviembre 13
	1856, diciembre 24
Lucas de Palacio*	1856, diciembre 25
	1857, enero 7
Ezequiel Montes	1857, enero 8
	1857, abril 30
Lucas de Palacio*	1857, mayo 10.
	1857, mayo 24
Juan Antonio de la Fuente	1857, mayo 25
	1857, junio 4
Sebastián Lerdo de Tejada	1857, junio 5
	1857, septiembre 16
Lucas de Palacio*	1857, septiembre 17
	1857, octubre 19
Juan Antonio de la Fuente	1857, octubre 20
	1857, diciembre 16
Lucas de Palacio*	1857, diciembre 17
	1858, enero 18
Melchor Ocampo	1858, enero 22
	1859, agosto 15
Juan Antonio de la Fuente	1859, agosto 16
	1859, noviembre 30
Melchor Ocampo ***	1859, diciembre 10.
	1860, enero 23
Santos Degollado	1860, enero 23
	1860, marzo 25
José de Emparan ****	1860, marzo 26
	1860, septiembre 30
Melchor Ocampo	1860, octubre 10.
	1861, enero 17

* Oficial mayor, encargado del Despacho

** Secretario de Hacienda, encargado del Despacho

*** Secretario de Gobernación, encargado del Despacho

**** Secretario de Fomento, encargado del Despacho

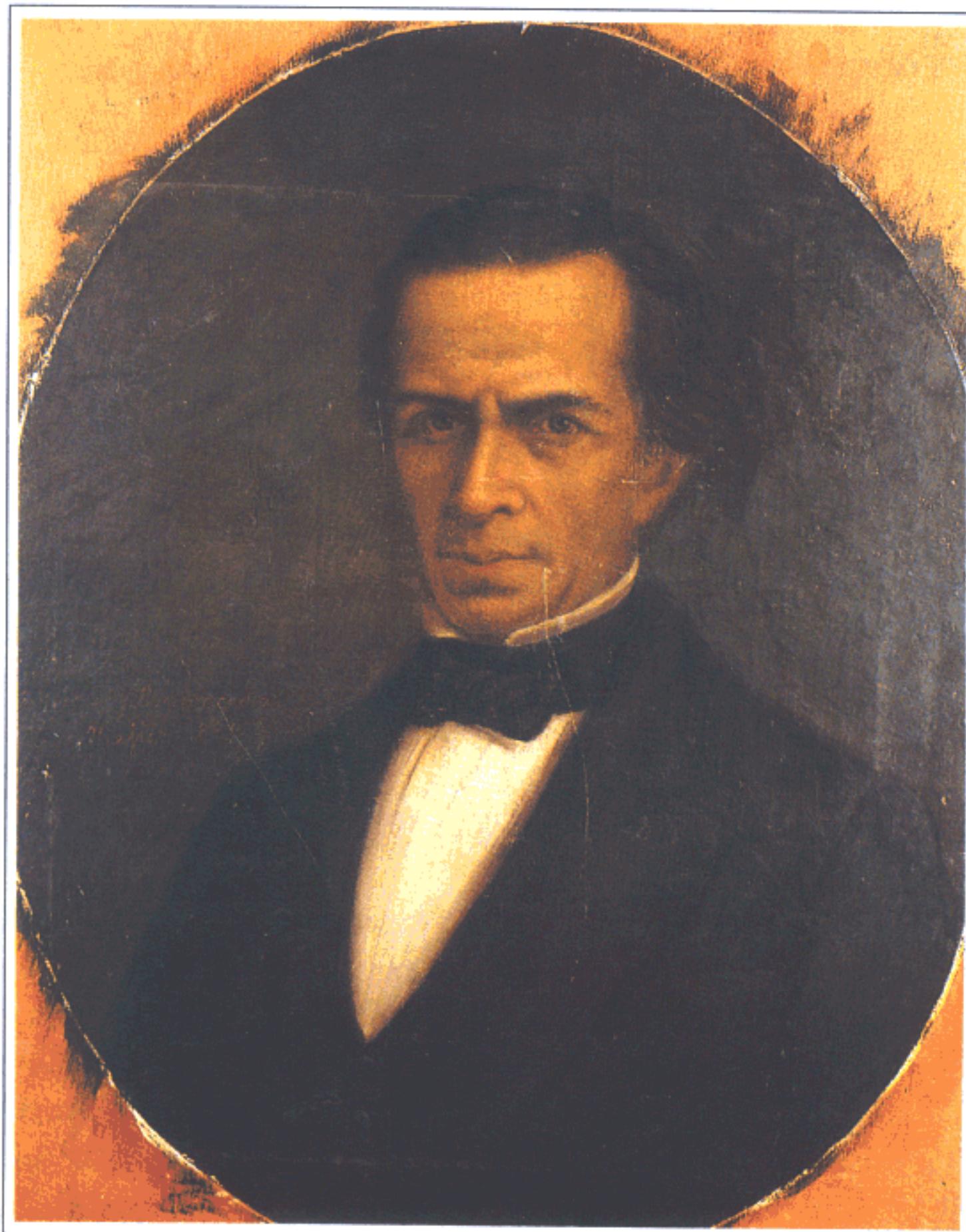
FUENTE: Secretaría de Relaciones Exteriores. Secretarios y encargados del Despacho de Relaciones Exteriores: 1821-1973.

El estado de cosas no tardó mucho en cambiar. La sublevación sustentada en el Plan de Ayutla depuso a Santa Anna, y otros hombres se prepararon para asumir el gobierno del país. Aunque la organización de las Secretarías de Estado permaneció intocada, incluyendo su número,⁷ el Plan ofrecía un nuevo estatuto para la República Mexicana, aunque provisional, el cual significaba al mismo tiempo una reforma política y una reforma administrativa.⁸

Conforme a las disposiciones del Plan de Ayutla, la Secretaría de Relaciones Exteriores conservó su antigua organización, con base en las Secciones de Europa y América, en tanto que el Archivo General volvió a convertirse en Sección de Cancillería y Registros. Al mismo tiempo, la

⁷ Decreto de mayo 15 de 1856, que expide el Estatuto Provisional de la República Mexicana. México a través de los *Informes Presidenciales: la Administración Pública*, tomo V, volumen I, pp. 383-384. La Sección Sexta mandaba la permanencia de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda.

⁸ El Plan de Ayutla había facultado de manera extraordinaria al jefe del Ejecutivo para reformar los diversos ramos de la administración pública. Sin embargo, la reforma no se verificó de inmediato, hubo que esperar a la llegada de Juárez y las Leyes de Reforma que la propiciaron. En un editorial periodístico Francisco Zarco había concluido sobre los alcances previsibles del Plan de Ayutla. Creía que la reforma administrativa, según el Plan, consistía en la disminución de impuestos sobre las clases más pobres, principalmente la captación y la contribución por puertas y ventanas; la reducción de la leva, que restaba brazos útiles al trabajo productivo; reducción del ejército a los recursos del erario; expedición de un arancel que asegurara la libertad de comercio y diera más ingresos a la hacienda; y reducción del presupuesto a los gastos precisos. Sin embargo, Zarco quería que la reforma administrativa se extendiera aún más: “queremos todavía un poco más de la reforma administrativa. Queremos que se cumplan las promesas todas del programa del Ministerio, sea más o menos luterano. Es decir, queremos franquicias al extranjero, para atraer la migración que tanto necesitamos; queremos que se mantenga la última ley sobre administración de justicia en lo relativo a fueros, porque es el primer paso que se da para conquistar la verdadera igualdad; queremos un nuevo plan de estudios que proclame la enseñanza y no monopolice para unos cuantos la instrucción pública...”. Quería también que el Colegio de San Gregorio se ocupara para la educación de los indígenas, quería códigos sencillos y claros que favorecieran la impartición de justicia, quería la organización libre del municipio, para favorecerlo con las ventajas de la descentralización administrativa, quería el fortalecimiento de la asistencia pública, quería la ilustración del pueblo de México, quería la supresión de monopolios y estancos. Quería, en suma, reformas que fueran favorables al interés de la Nación, pues alegaba que “un gobierno inactivo sería por esta sola circunstancia inconsecuente con los principios revolucionarios de que su existencia se deriva. Sin la reforma administrativa es imposible la reforma política, que si no encuentra bases en qué apoyarse será tan efímera, tan ineficaz, como cuantos ensayos se han hecho antes”. Francisco Zarco, “La Reforma Administrativa”. En Periódico *El Siglo XIX*. Cuarta época, año decimosexto. Enero 11 de 1856.



Melchor Ocampo. Óleo sobre madera pintado por Escudero y Espronceda. Méjico (1885). Colección Valadés Galeana.

planta fue reformada, en atención a las condiciones especiales por las que pasaba el país, particularmente por la reducción de los recursos económicos:

- Oficial mayor.
- Jefe más antiguo de las Secciones de América, Europa y Cancillería.
- Jefe menos antiguo de las mismas.
- Jefe de Cancillería.
- Seis oficiales.
- Cuatro escribientes.
- Un archivero.
- Un portero.

- Un mozo.
- Dos ordenanzas.⁹

Se ratificó el reglamento interior de 1853, pero se efectuaron modificaciones al decreto que arregló al Cuerpo Diplomático, también del mismo año, con la finalidad de trazar líneas iguales de desarrollo para los empleados que seguían idéntica carrera.

La organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores se conservó de este modo hasta 1858, año en que tuvo un nuevo arreglo.¹⁰ En esencia, se conservó la configuración organizativa general establecida desde 1853, de modo que subsistieron las secciones de Europa y de América, además de la Sección de Cancillería y Registros.

Esta última organización fue paralela a la expedición de las Leyes de Reforma, en tanto que la planta y organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores permaneció intocada hasta 1861, año en que hubo de fusionarse nuevamente con la Secretaría de Gobernación.

2. Avatares de la Secretaría (1861-1891)

El año de 1855 fue, de suyo, un tajamar en la historia de México. Comenzaba apenas la Reforma con la supresión de fueros por medio de la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación. Al año siguiente se desamortizaron los bienes de las corporaciones civiles y religiosas, y en 1857 se expidió la segunda Constitución federal. Después se agolparon, con su afán revolucionario, las leyes que permitieron la nacionalización de los bienes de la Iglesia Católica, establecieron el matrimonio civil, marginaron al clero católico de la administración de cementerios y camposantos, decretaron la libertad de cultos y secularizaron hospicios y establecimientos de beneficencia. Los ecos de la Reforma todavía se escuchaban, con gran sonoridad, en febrero de 1861 cuando se decretó la libertad de imprenta. Por motivo de la trascendencia de estos acontecimientos, que se resumen en la Guerra de los Tres Años, la más grande conmoción social del país duran-

⁹ Decreto sobre la planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de enero 6 de 1856. *Derecho Internacional Mexicano*. Tercera parte, pp. 955-966. El secretario del ramo era Luis de la Rosa, uno de los más distinguidos funcionarios públicos mexicanos y autor del libro más importante sobre administración pública del siglo pasado, antes citado.

¹⁰ Reglamento para el gobierno interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, de agosto 12 de 1858. *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. pp. 45-58.

te el siglo pasado, la administración pública sufrió transformaciones en sus aspectos generales y en aquellos otros más de detalle y calidad.

Las condiciones reinantes no tardaron en demandar cambios en los aspectos generales; así, en febrero del 61 brotaron las mutaciones. La primera Secretaría que cambió su condición fue la de Justicia, a la cual se adscribieron los ramos de Instrucción Pública, omitiéndose los renglones relativos a los Negocios Eclesiásticos. Días después se precisaron, más a fondo las competencias de las seis Secretarías de Estado.¹¹

Aunque el trazo organizativo de 1853 estaba presente, la transformación administrativa de febrero de 1861 avanzó, dando más precisión y diferenciación a las funciones de cada una de las Secretarías. La de Gobernación afirmó sus deberes propiamente gubernamentales, enriquecidos por frutos de la Reforma, tales como el registro civil y los derechos de ciudadanía y reunión, además de la libertad de imprenta y la libertad de cultos. La Secretaría de Justicia e Instrucción Pública tenía, entre otros deberes, los relativos a la vigilancia de la libertad de enseñanza, en tanto que la de Fomento lo hacía con respecto a la libertad de industria y de trabajo. Hacienda, finalmente, se hizo cargo de la nacionalización de los bienes en manos muertas. Por su parte, los archivos del extinto ramo de los Negocios Eclesiásticos pasaron a la Secretaría de Gobernación, tratándose del clero nacional, y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo relativo a los extranjeros.

A la Secretaría de Relaciones Exteriores se le confiaron los siguientes deberes:

- Relaciones exteriores.
- Consulados.
- Límites de la República.
- Legalización de firmas.
- Gran sello de la Nación.
- Archivo General.
- Ceremonial.
- Publicaciones oficiales.
- Matrícula de casas de comercio y compañías extranjeras.

¹¹ Decreto de febrero 18 de 1861, que declara que pertenece a la Secretaría de Justicia el ramo de Instrucción Pública. Decreto de febrero 23 de 1861, que establece la distribución de los ramos de la administración pública, para su despacho, entre las seis Secretarías de Estado. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen I, pp. 405 y 407-409.

En esta distribución de funciones es evidente: primero, la conservación de las tareas inherentes a las relaciones exteriores, con el añadido de la matrícula de casas de comercio y compañías extranjeras; en segundo lugar, la notoria disminución de quehaceres domésticos, que se han reducido al Archivo General, las publicaciones oficiales y el Gran Sello de la Nación.

CUADRO 9

TITULARES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

(Enero 17 de 1861-noviembre 20 de 1876)

TITULARES	PERÍODO DE GESTACIÓN
Juan de Dios Arias*	1861, enero 17
	1861, enero 20
Francisco Zarco	1861, enero 21
	1861, mayo 11
Lucas de Palacio*	1861, mayo 12
	1861, mayo 17
León Guzmán	1861, mayo 18
	1861, junio 17
Lucas de Palacio*	1861, junio 18
	1861, julio 12
Manuel María de Zamacona	1861, julio 13
	1861, noviembre 26
Juan de Dios Arias*	1861, noviembre 27
	1861, diciembre 10
Manuel Doblado	1861, diciembre 11
	1862, abril 15
Jesús Terán **	1862, abril 16
	1862, abril 29
Manuel Doblado	1862, abril 30
	1862, agosto 13

LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES: 1853-1891

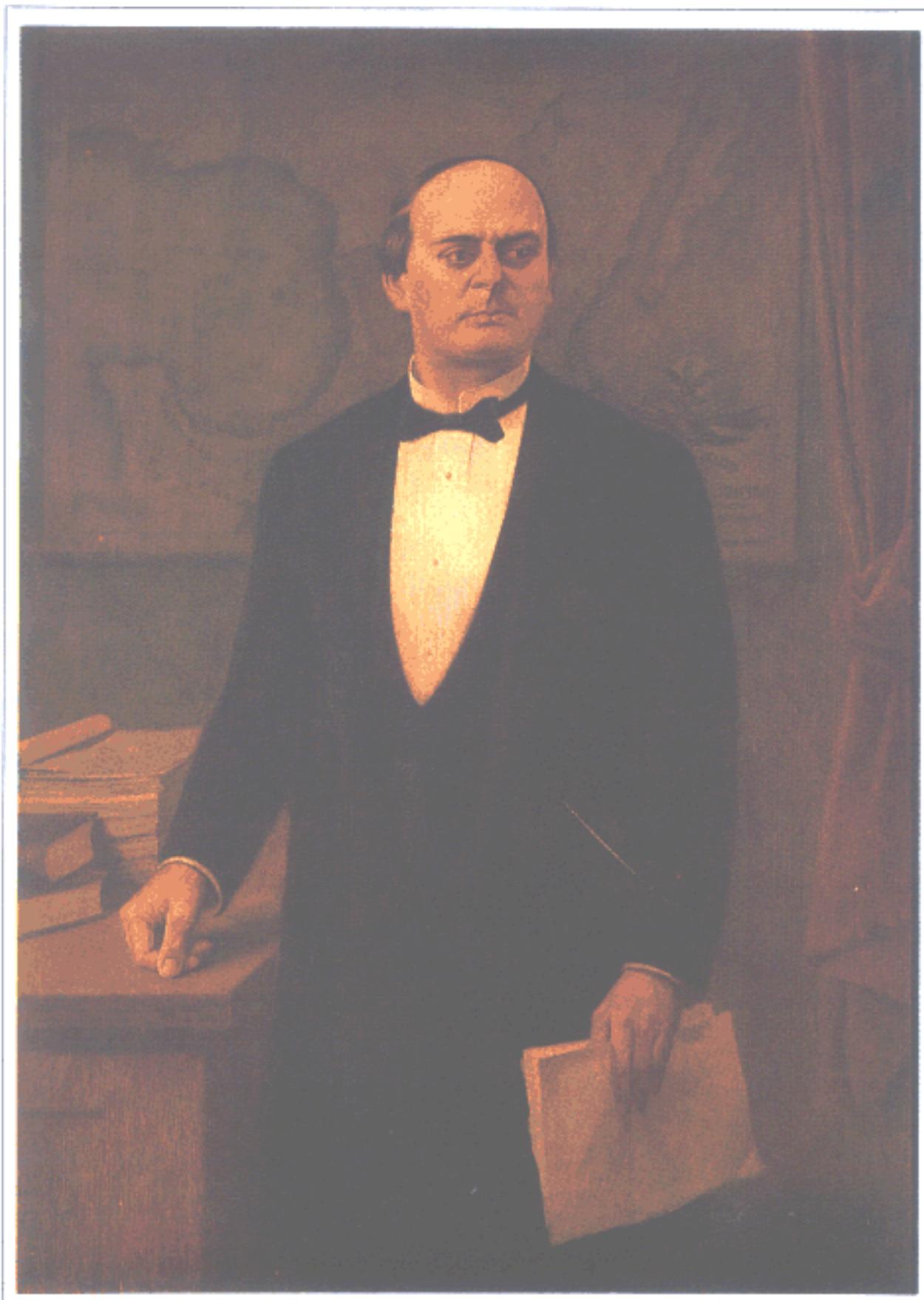
TITULARES	PERÍODO DE GESTIÓN
Juan de Dios Arias *	1862, agosto 14
	1862, agosto 24
Juan Antonio de la Fuente	1862, agosto 25
	1863, septiembre 10.
Manuel Doblado	1863, septiembre 2
	1863, septiembre 11
Sebastián Lerdo de Tejada	1863, septiembre 12
	1868, junio 9
Manuel Aspíroz *	1868, junio 10
	1868, septiembre 10
Sebastián Lerdo de Tejada	1868, septiembre 11
	1871, enero 17
Manuel Azpíroz *	1871, enero 18
	1871, mayo 25
Ignacio Mariscal	1871, mayo 26
	1872, junio 12
José María Lafragua	1872, junio 13
	1875, noviembre 15
Juan de Dios Arias *	1875, noviembre 15
	1876, agosto 30
Manuel Romero Rubio *	1876, agosto 31
	1876, noviembre 20

* Oficial mayor, encargado del Despacho.

** Secretario de Justicia, encargado del Despacho.

FUENTE: Secretaría de Relaciones Exteriores. Secretarios y encargados del Despacho de Relaciones Exteriores: 1821-1973.

Entonces ocurre uno de los fenómenos más sorprendentes de la historia de la administración pública mexicana: las Secretarías se unen y se separan varias veces a partir de 1861, hasta retornar a la etapa original de seis instituciones en 1867. Los cambios fueron los siguientes: En abril de 1861, por fusión, nacieron la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación, así como la de Justicia, Fomento e Instrucción Pública, en tanto que Guerra y Hacienda continuaron igual. En junio del mismo año



Sebastián Lerdo de Tejada.

se restablecieron las seis Secretarías, pero en diciembre se volvieron a fusionar. El esquema de las cuatro Secretarías de Estado y del Despacho perduró hasta 1867, año en que se restituyó la situación anterior y volvieron a funcionar separadamente las seis Secretarías.¹²

¹² Decreto de abril 6 de 1861, por el cual se reducen a cuatro las Secretarías de Estado; Decreto de junio 12 de 1861, por el cual se restablecen las seis Secretarías; Decreto de diciembre 16 de 1861, por el cual se reducen a cuatro las Secretarías de Estado; Decreto de julio 20 de 1867, por el cual se restablece la Secretaría de Fomento; Decreto de noviembre 29 de 1867, por el cual se restablece la Secretaría de Gobernación. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los informes presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen I, pp. 390, 445 y 449.

Así, a partir de 1861 se estableció una nueva administración de personal motivada por la refusión de los ramos de lo Exterior y de lo Interior;¹³ y una reorganización que dividió a la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación en los Departamentos del Exterior y de la Sección de Europa, y el Departamento de Gobernación.

Departamento del Exterior y de la Sección de Europa. El Departamento del Exterior y de la Sección de Europa absorbió todos los ramos que antiguamente estaban encomendados a la Secretaría de Relaciones Exteriores, de modo que además de lo concerniente a Europa, también pertenecía a este órgano la Sección de América y la Sección de Cancillería. Tanto el Departamento como sus tres secciones estaban encabezados por un jefe y dos oficiales.

El Departamento de Gobernación. Este órgano tenía a su cargo todo lo referente a lo interior, y en contraste con el otro Departamento, no estaba dividido en secciones, por lo que únicamente lo integraban un jefe y cuatro oficiales.

Ambos departamentos compartían al archivero y al oficial del mismo, al oficial de partes y a cuatro escribientes, además del portero, el mozo y dos ordenanzas.

Esta reorganización se fundó, asimismo, en el dictado del mérito y la aptitud para la provisión de plazas, amén del mejor servicio público; sin embargo, como contraparte se decretó la cesación de todo derecho de jubilación, cesantía, pensión y montepío, salvo para aquellos servidores con derechos adquiridos con anterioridad. Así, aunque el mérito, la aptitud y el desempeño eran las divisas de ingreso, la imposibilidad de permanencia y debida jubilación discrepaban marcadamente con ellos.

Estas mutaciones en la administración pública obedecieron a las peculiares condiciones vigentes en México durante esa época, y sin embargo fue la administración pública la que hizo realidad lo que en la letra mandaban las Leyes de Reforma.¹⁴

¹³ Decreto sobre la planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación, y prevenciones para la provisión de plazas y derechos de los que las obtengan, de abril 6 de 1861. *Derecho Internacional Mexicano*. Tercera parte, pp. 960-961.

¹⁴ Entre los reformadores se encontraba el Gabinete de Benito Juárez, integrado en julio de 1861 por Zamacona, Ruiz, Barcárcel, Zaragoza y Núñez. El Programa del Gabinete estaba orientado a dar el debido arreglo a la administración pública y a pacificar al país. La Reforma, concebida como una revolución política, era inviable si no se coronaba con la revolución administrativa, que consistía en la prosperidad material de la nación, pues “la Reforma pone el pie en la administración”. Era menester