

Capítulo VIII. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA REVOLUCIÓN (1917-1940)	195
1. La impronta constitucional (1917)	202
2. La Secretaría de Estado: extinción y restauración de la Secretaría de Relaciones Exteriores	205

VIII. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA REVOLUCIÓN: 1917-1940

La Revolución trajo consigo un nuevo orden constitucional, entre cuyas novedades destaca el fortalecimiento del cargo presidencial. Antes de la expedición de la Constitución de 1917 ya se habían expedido nuevas disposiciones que nulificaban la explotación petrolera y los títulos de propiedad otorgados con violación de la Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos de 1856, mediante los cuales se había despojado a las comunidades civiles. Al mismo tiempo, se aplicaron con mayor rigor las Leyes de Reforma, principalmente las relativas a los asuntos civiles y del matrimonio. Finalmente, el municipio se convirtió en la unidad política del país.

Estas disposiciones y otras similares se incorporaron al nuevo orden constitucional.

La Constitución de 1917 eliminó la preponderancia del Poder Legislativo que, en opinión de Carranza, había llevado al país a la dictadura. Pero el propio Venustiano Carranza, una vez a cargo del Poder Ejecutivo, gobernó con facultades extraordinarias, a pesar de que el país estaba casi pacificado.

En 1920, cuando concluía el período de gobierno de Carranza, éste mostró su predilección por Ignacio Bonillas, cuando el candidato más popular era Álvaro Obregón. Con motivo de la intervención del Gobierno Federal en asuntos internos de Sonora, estalló una rebelión a la que se adhirió Obregón, y que culminó con la muerte de Carranza, traicionado por uno de sus lugartenientes.

Obregón basó su candidatura en el apoyo del Partido Liberal Constitucionalista, creado para sustentar su campaña; además, consiguió un fuerte apoyo de los trabajadores.

Tras la muerte del antiguo Primer Jefe del movimiento constitucionalista, Adolfo de la Huerta fue designado como presidente interino. En septiem-



Venustiano Carranza, creador de las instituciones modernas.

bre de 1920, Obregón venció arrolladoramente en las elecciones presidenciales.

Su período presidencial estuvo caracterizado, entre otros aspectos, por un conflicto con la Iglesia Católica, particularmente por la controversia surgida en torno al artículo 130 constitucional. Además, el clero celebraba ceremonias religiosas fuera de los templos, las monjas se ocupaban en hospitales y centros de caridad y el clero extranjero salía y entraba del país con plena libertad, todo ello al margen de la Constitución. Pero también se realizaban acciones antirreligiosas, sin que el gobierno les pusiera límites.

En el terreno internacional, el país sufría cierto aislamiento por falta de relaciones exteriores estables, en parte por los sucesos históricos, en parte por la expectativa creada alrededor de la nueva Constitución.

A partir de diciembre de 1920, muchos países latinoamericanos reconocieron al gobierno encabezado por Obregón, reconocimiento al que se sumaron Alemania, Japón, Holanda y Brasil. Particularmente relevante fue la labor diplomática para tener un acercamiento amistoso con Estados Unidos, cuyo gobierno era suspicaz con referencia a las disposiciones constitucionales sobre el petróleo. Finalmente, salvados los desacuerdos, Estados Unidos reconoció al gobierno vigente en agosto de 1923.

En este mismo año se planteó el problema de la sucesión presidencial, que Obregón pensaba saldar a favor de Plutarco Elías Calles. Éste, desafecto al partido más relevante, el Partido Cooperativista, no contó con un pleno apoyo político, el cual se concentró en su opositor, Adolfo de la Huerta, quien tenía la colaboración de un amplio sector de diputados, de grandes sectores del ejército, e incluso de miembros del Gabinete, como Zubarrán Capmany y Vasconcelos, quienes renunciaron por el intento de imposición de Calles. Sin embargo, en lugar de una campaña electoral, surgió una nueva rebelión, que terminó con la derrota de los insurrectos.

Calles quedó sin un rival de altura política para oponérsele, ya el general Ángel Flores no contaba con el apoyo político suficiente para disputarle la Presidencia. Su triunfo fue aplastante; ganó la votación con una diferencia de 10 a 1, y asumió la Presidencia en diciembre de 1924. Su gestión se distinguió por el establecimiento de importantes instituciones públicas, entre ellas el Banco de México, además de una vigorosa reorganización de la Secretaría de Hacienda en beneficio del erario.

Durante su período de gobierno se intensificó el conflicto con la Iglesia Católica, cuyo centro de desavenencias seguía siendo el artículo 130 constitucional. Tras una protesta pública del arzobispo de México, a principios de 1926 se tomaron medidas muy severas contra las escuelas en

las cuales se impartía instrucción religiosa, se deportó a sacerdotes extranjeros y se comenzó a restringir el número de clérigos en el país. La Ley Reglamentaria del artículo 130 se encaminó a debilitar el poder de la Iglesia Católica y a mermar su estructura y jerarquía interior. Clausuradas varias iglesias, los oficios eclesiásticos se comenzaron a realizar en los domicilios particulares, y hasta allí llegaron las medidas del Gobierno, que procedió a su confiscación.

La Liga Católica de la Defensa de la Libertad Religiosa respondió mediante un fallido boicot económico, que siguió con el patrocinio del movimiento cristero, pero sin el visto bueno de la alta jerarquía católica y del Papado.

Las relaciones exteriores estuvieron caracterizadas por un agudo nacionalismo, que prohijó la denuncia de aquellos tratados internacionales que se juzgaron lesivos a la soberanía nacional, tal como ocurrió con los signados con Inglaterra, Holanda, Francia, Italia, Dinamarca, Alemania, Nicaragua y Suiza.

Con Estados Unidos las relaciones se habían conservado muy amistosas hasta finales de 1925, año en que el gobierno procedió a proyectar la reglamentación de la propiedad de tierras y petróleo. Los vínculos diplomáticos se enfriaron notoriamente, pero gracias a la labor del nuevo embajador, Dwight Morrow, volvieron a buen cauce y derivaron en ade-



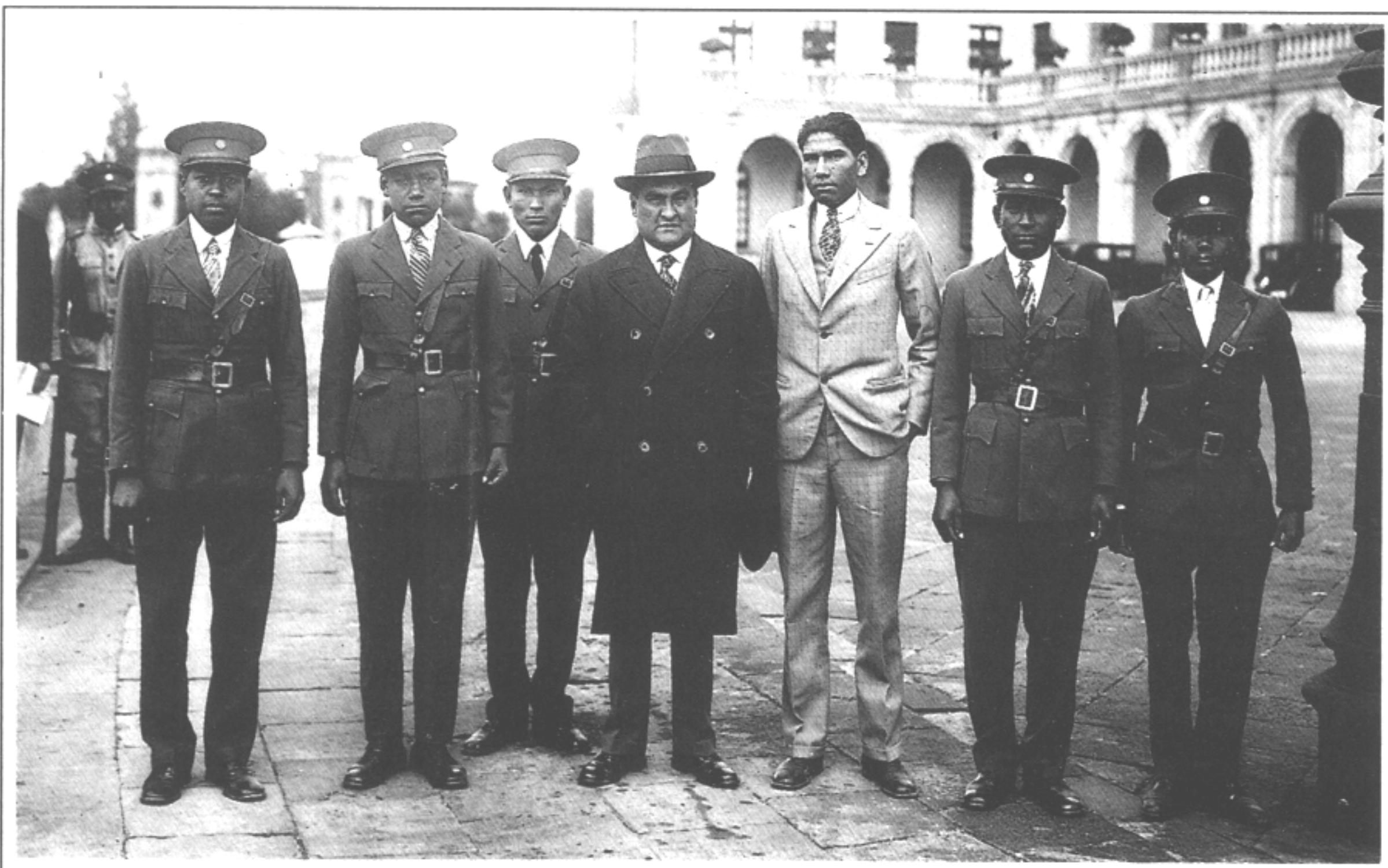
Plutarco Elías Calles al centro y diplomáticos.

cuadas negociaciones, después de ásperos roces debidos, principalmente, a desavenencias en torno al petróleo.

Con miras a favorecer la reelección de Álvaro Obregón, a principios de 1926 se reformó la Constitución para viabilizar un segundo período de gobierno no inmediato. Además, se alargó el período presidencial de cuatro a seis años. Los opositores de Obregón eran los generales Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano, cuyas inútiles y frustrantes campañas electorales derivaron en rebeliones abiertas, y finalmente en sus asesinatos. Obregón no tuvo mejor suerte; días después de haber sido declarado presidente electo, fue baleado y muerto, y como Calles acusó del crimen al clero católico, pronto se recrudeció el conflicto religioso.

En septiembre de 1928 fue elegido como presidente provisional Emilio Portes Gil, una vez que Calles y los principales jefes del ejército así lo decidieron. Se había establecido el poder personal del *Jefe Máximo* de la Revolución; se iniciaba *el Maximato*, que permaneció inalterado hasta 1935.

Al mismo tiempo que comenzó el gobierno de Portes Gil, principió una revuelta encabezada por el general Gonzalo Escobar, quien prometió a los católicos que, una vez triunfante, suprimiría las restricciones al clero. El movimiento no prosperó, fue rápidamente sofocado. Acto seguido, el propio presidente de la República negoció con el representante papal sobre los motivos de los conflictos religiosos, que finalmente se extinguieron gracias a una amnistía general a los cristeros y la devolución de templos e inmuebles al clero católico.



Emilio Portes Gil al centro y Colaboradores.

Calles dominaba tras el gobierno formal, y de él provino el proyecto y creación del Partido Nacional Revolucionario, cuyos trabajos se iniciaron en diciembre de 1929.

Cumplida su misión, Portes Gil dejó su lugar a un nuevo presidente de la República, cuyo acceso al gobierno ocurrió por la vía electoral. En efecto, Pascual Ortiz Rubio derrotó en elecciones muy cuestionadas al prestigiado José Vasconcelos, quien había regresado de su autoexilio para encabezar la campaña electoral. El saldo del sufragio fue insólito: Ortiz Rubio obtuvo 1.8 millones de votos, en tanto que a Vasconcelos se le acreditaron sólo 14 mil, cuando en una sola reunión pública había convocado a 23 mil personas. Ortiz Rubio fue declarado triunfante en noviembre de 1929.

Más que con el presidente provisional, Calles fue dominante con Ortiz Rubio. El Gabinete era callista, y los acuerdos ministeriales se llevaban a cabo en la casa de Calles, en Cuernavaca.

Con motivo de una discrepancia entre Portes Gil y Ortiz Rubio por cuestiones agrarias, aquél movilizó al Partido Nacional Revolucionario contra el presidente de la República, y el resultado fue la dimisión de Portes Gil a la Secretaría de Gobernación. Esto produjo una crisis de gobierno, que se agravó con la renuncia de los generales Cárdenas, Cedillo, Amaro y Almazán. La dimisión obedeció a la actitud abyecta de Ortiz Rubio ante Calles, quien, dicho sea de paso, manifestó al primero la renuncia a seguirle dando apoyo. Ortiz Rubio renunció en agosto de 1932. Calles eligió como sustituto a Abelardo Rodríguez, por medio de un formal nombramiento del Congreso.

Rodríguez asumió la Presidencia en septiembre 3 de 1932, y dejó el mando en noviembre de 1934. Durante su gobierno se reinició el conflicto con la Iglesia, que produjo la confiscación de templos e inmuebles del clero y la expulsión del país del arzobispo Leopoldo Ruiz y Flores, delegado apostólico.

Para la sucesión presidencial que se avecinaba, el Partido Nacional Revolucionario formuló el Plan Sexenal, que serviría de programa de campaña. El candidato fue Lázaro Cárdenas.

Cárdenas asumió la Presidencia de la República el primero de diciembre de 1934. Calles se aseguró de someter a su control al nuevo titular del Ejecutivo, imponiendo en su Gabinete a ocho secretarios del Despacho, entre ellos a su hijo. El general Cárdenas, en contraste con sus predecesores, no se sujetó al vasallaje callista y, apoyado en los diputados que le eran leales, se enfrentó al *Jefe Máximo*. Calles acusó a Cárdenas de dividir a los partidarios de la Revolución y de crear una situación de ingobernabilidad, como en la época que llevó a la renuncia a Ortiz Rubio.

Cárdenas hizo valer la institucionalidad del cargo presidencial, obtuvo el apoyo de varios diputados callistas y derrotó a Calles, quien se fue exiliado a Estados Unidos. Acto seguido, el Gabinete fue purgado de callistas. Igual suerte siguieron los gobernadores amigos del antiguo *Jefe Máximo* de la Revolución.

El período sexenal cardenista se cumplió cabalmente y, como nunca antes, el presidente contó con un poder legal extraordinario, fortalecido por el uso muy amplio de las facultades igualmente extraordinarias. Lázaro Cárdenas fue el primer presidente de la República con carácter institucional, y cuyo método de gobierno utilizaba a la administración pública como instrumento de acción para reformar y hacer progresar al país. Cárdenas fortaleció la reforma agraria, ensanchó los horizontes



Abelardo L. Rodríguez al centro y acompañantes.

laborales de los trabajadores y estableció un *modus vivendi* con la Iglesia Católica.

El carácter de su gobierno fue un desusado protagonismo, tanto en materia económica como en los diversos ramos del bienestar social. Usó generosamente la Ley de Expropiación, por la cual se revirtieron en beneficio de la Nación los recursos petroleros. Nacionalizó los ferrocarriles y creó, efectivamente, la Comisión Federal de Electricidad. Reformó al Partido Nacional Revolucionario, convirtiéndolo en Partido de la Revolución Mexicana, con base en una organización sectorial de masas.

En las difíciles condiciones internacionales que propiciaron el inicio de la Segunda Guerra Mundial, México se declaró en contra de la invasión italiana a Abisinia y la anexión de Austria por Alemania; dio asilo a los refugiados políticos españoles y permitió que aquí se estableciera el Gobierno Republicano en el Exilio.

El gobierno de Lázaro Cárdenas, en suma, creó las bases del México moderno.*

1. La impronta constitucional (1917)

El triunfo de las fuerzas revolucionarias sobre el porfirismo y la usurpación crearon las condiciones para viabilizar un proyecto nacional y nacionalista, en el cual el Estado fue llamado a protagonizar un papel principal. La noción, misma de Estado ya es otra, pues ahora no se presenta como espectador del drama social y económico, sino como su actor principal. Pero el Estado revolucionario no se propone sustituir a los particulares, sino compartir con ellos y con las organizaciones sociales un proyecto nacionalista de consolidación de la unidad civil de la nación.

Por tanto, la Constitución de 1917 declara los derechos de la persona junto a los derechos sociales, y al lado de la libertad de trabajo e industria coloca las funciones del fomento económico y el significado social de la propiedad. Ante sus nuevos deberes, que incluyen la protección de las clases menos favorecidas, el Estado asume el papel de protector y, por extensión, se declara proclive a las funciones de bienestar social.

En algunos aspectos, la Constitución de 1917 es una herencia de la Carta de 1857, pero en otros es diametralmente distinta. Como legado, recupera de aquélla los progresos de la civilidad implícitos en las libertades humanas y personales, así como el sentido de igualdad civil a la que

* Stephen Goodspeed. *El Papel del jefe del Ejecutivo en México. Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Volumen II, número 1. México, 1955 (1947).

repugnaba el orden estamental precedente y que abolió, desde sus raíces, la Reforma. Como proyecto nacional y nacionalista, sirvió de gula para la construcción del país con fundamento en el interés público y social.

En este carácter, el Estado asume un papel expropiador, en consonancia con el nacionalismo económico constitucional, que reclama para beneficio de la Nación, propietaria original, los recursos que a la fecha se han enajenado a favor de capitales e intereses extranjeros. De tal modo, la expropiación de recursos tan valiosos y complejos como el petróleo y la energía eléctrica, así como los ferrocarriles, que requieren para su gestión de organizaciones administrativas en gran escala, reclamaron un crecimiento institucional en la misma proporción.

Al mismo tiempo, con base en la experiencia del siglo anterior, el arreglo del régimen político se configuró en atención a una división singular de poderes, en la cual el Ejecutivo estaba constitucionalmente dotado, como nunca lo estuvo, de las prerrogativas más extensas. La trascendencia y variedad de sus deberes reclamaron una multiplicación de organizaciones que la antigua administración porfiriana desconoció. En abril 14 de 1917, para convertir en actividad la voluntad política que emanaba de la Constitución, se decretó una organización provisional de la administración pública que trazaba el camino que seguiría, muy pronto, la definitiva.



Lázaro Cárdenas en gira de trabajo.

Había muchas novedades que anotar, comenzando por la supresión de dos Secretarías del Despacho de antigua historia: la Secretaría de Relaciones Exteriores y la de Gobernación, que fueron suplidas por otra, cuyo nombre era simplemente Secretaría de Estado.¹ Otra novedad fue la creación de los departamentos administrativos, de carácter técnico, a los que se confiarían actividades no políticas. El conjunto de dependencias de la administración pública era el siguiente:

- Secretaría de Estado.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Guerra y Marina.
- Secretaría de Comunicaciones.
- Secretaría de Fomento.
- Secretaría de Industria y Comercio.
- Departamento Judicial.
- Departamento Universitario y de Bellas Artes.
- Departamento de Salubridad.

Esta configuración organizativa ofrece un doble panorama; primero, porque se reviven antiguas Secretarías, como la de Estado—construida con retazos de Relaciones Exteriores y Gobernación—y subsisten otras más, como las Secretarías de Hacienda, y Guerra y Marina. La Secretaría de Fomento había sido creada por Alamán durante la dictadura de Santa Anna, en tanto que otras eran de origen porfiriano, como la Secretaría de Comunicaciones y el Departamento Universitario y de Bellas Artes. Segundo, el panorama mostraba novedades, como lo apuntamos, debido a la creación del Departamento Judicial y el de Salubridad Pública, toda vez que el ramo universitario se agregó al de Bellas Artes, para constituir otro departamento más. Finalmente, no hacía mucho tiempo que la Secretaría de Industria y Comercio había sido creada por Victoriano Huerta.

¹ La supresión de la Secretaría de Gobernación obedeció a dos causas. Una fue que, durante el porfirismo, y aun en la Presidencia de Madero, a decir del diputado Heriberto Jara, fue un centro de intrigas y sordidas maquinaciones. La otra fue más formal: nació de la segregación del ramo de salubridad, el cual fue reasignado a un departamento administrativo por causa del proyecto de fortalecimiento del federalismo, que prohibía a dicha Secretaría intervenir en los asuntos de los estados y del Distrito y Territorios Federales, por lo cual carecía ya de función. Secretaría de Gobernación. *El Congreso Constituyente de 1917. Diario de debates*. Dos tomos, tomo II, p. 634. México. La segunda causa es expresada por una declaración de Carranza, que se encuentra en Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Tomo II, vol. V, p. 291. México, 1976.

2. La Secretaría de Estado: extinción y restauración de la Secretaría de Relaciones Exteriores

La Secretaría de Estado, como lo advertimos, constituyó un regreso a su origen: tenía a su cargo lo exterior y también ejercía importantes deberes de la política interior, como antaño lo hacía la antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Sus deberes eran los siguientes:

- Relaciones de la Federación con los estados.
- Relaciones con el Congreso de la Unión.
- Tratados internacionales y conservación de los mismos.
- Autógrafos de los documentos diplomáticos y cartas de la República donde se fijan sus límites.
- Naturalización y estadística de extranjeros.
- Extradición.
- Legalización de firmas de documentos con efecto hacia el exterior, y de documentos extranjeros con efecto interno.
- Nombramiento y renuncia de los secretarios del Despacho, de los jefes de departamento, del gobernador del Distrito Federal y de los gobernadores de los Territorios Federales.
- Gran Sello de la Nación.
- Archivo General.
- Publicación de leyes federales y de los tratados internacionales.
- *Diario Oficial de la Federación e imprenta del gobierno.*²

La extinción de la Secretaría de Gobernación de muchos modos consistió en una refusión de los ramos de lo exterior y lo interior dentro de la misma dependencia de la administración pública, que evocaba la situación precedente a 1853. Y así fue, pues la propia Ley de Secretarías de Estado mandaba que el archivo, muebles y útiles de la extinta institución se repartieran entre el gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Estado, atendiendo sus respectivos ramos.

Ciertamente esta súbita desaparición de la Secretaría de Gobernación consistió en un retorno al pasado y una merma a los progresos de especialización funcional de la administración pública mexicana. Otra vez una sola organización se encargaba de la política exterior y de la política interior, con el agravante de que esto ocurría en una época en la cual la complejidad de la administración gubernamental requería, además, profe-

² Ley de Secretarías de Estado de abril 14 de 1917. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública.* Tomo V, volumen II, pp. 327-336.

sionalización y capacitación específica en campos de acción que, desde hacía más de 50 años, se administraban por separado.

CUADRO 17

TITULARES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN LOS GOBIERNOS REVOLUCIONARIOS
(Mayo 7 de 1920-noviembre 30 de 1940)

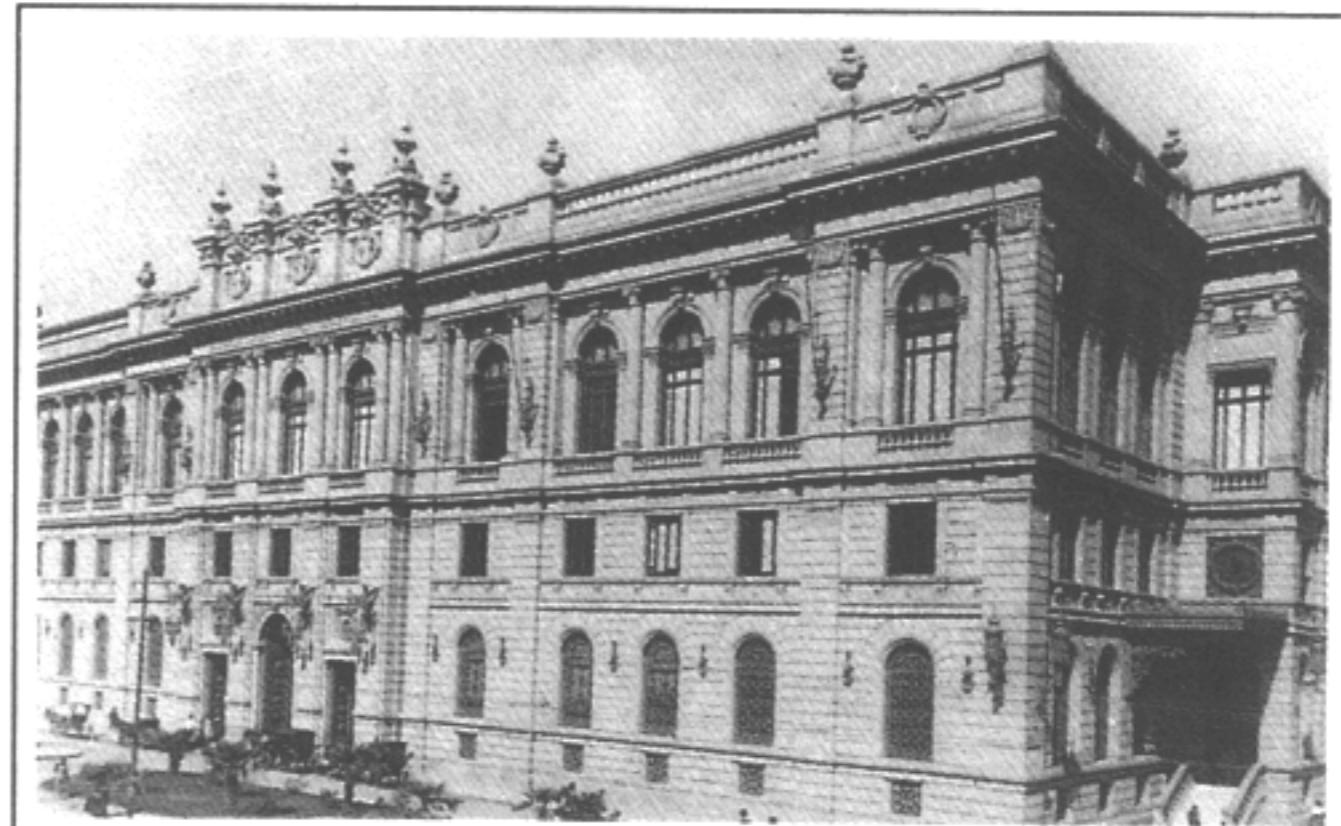
TITULARES	PERIODO DE GESTIÓN
Juan Sánchez Azcona	De mayo 7 de 1920 a junio 15 de 1920
Miguel Covarrubias	De junio 15 de 1920 a agosto 1o. de 1920
Cutberto Hidalgo *	De agosto 1o. de 1920 a noviembre 30 de 1920
Cutberto Hidalgo	De diciembre 1o. de 1920 a enero 14 de 1921
Aarón Sáenz *	De enero 15 a enero 27 de 1921
Alberto J. Pani	De enero 27 de 1921 a septiembre 27 de 1923
Aarón Sáenz *	De septiembre 27 de 1923 a mayo 1o. de 1917
Genaro Estrada *	De mayo 1o. de 1927 a enero 20 de 1932
Manuel C. Téllez	De enero 21 de 1932 a diciembre 21 de 1932
Óscar E. Duplán **	De diciembre 21 a diciembre 30 de 1932
José Manuel Puig Casauranc	De enero 1o. de 1933 a octubre 12 de 1933
Enrique Jiménez Domínguez **	De octubre 12 de 1933 a noviembre 7 de 1933
José Manuel Puig Casauranc	De noviembre 8 de 1933 a diciembre 2 de 1933
Fernando Torreblanca *	De diciembre 3 a diciembre 26 de 1933
José Manuel Puig Casauranc	De diciembre 27 de 1933 a noviembre 30 de 1934
Emilio Portes Gil	De diciembre 1o. de 1934 a junio 15 de 1935
José Ángel Ceniceros *	De junio 16 de 1935 a noviembre 30 de 1935
Eduardo Hay	De diciembre 1o. de 1935 al 30 de noviembre de 1940

* Subsecretario, encargado del Despacho.

** Oficial Mayor, encargado del Despacho.

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

Palacio de Comunicaciones
(1922).



El remedio vino muy pronto también súbitamente, pues en diciembre del mismo año se restableció la Secretaría de Gobernación y, por lo tanto, la Secretaría de Relaciones Exteriores.

A pesar del estrecho lapso que va de abril a diciembre de 1917, la organización definitiva de la administración pública decretada trajo consigo varias novedades que contrastaban con la anterior. Lo más importante fue la restauración, sobre su principio organizativo especializado, de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación, además de que a la Secretaría de Fomento se le añadió el ramo de agricultura, y a la de Industria y Comercio la materia del trabajo. Las demás Secretarías permanecieron igual.³

En cuanto a los departamentos, el Departamento Judicial causó baja, pero a los dos subsistentes se añadieron los Departamentos de Contraloría, de Aprovisionamientos Generales y de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

La Secretaría de Relaciones Exteriores se benefició con un sustancial progreso de especialización en el ramo de la política exterior, tal como se observa en sus funciones:

- Relaciones con las naciones extranjeras.
- Tratados internacionales y publicación y conservación de los mismos.
- Autógrafos de los documentos diplomáticos y cartas geográficas de la Nación donde se fijen sus límites.
- Legaciones y consulados.
- Naturalización, estadística de extranjeros y derechos de extranjería.

³ Ley de Secretarías de Estado de diciembre 31 de 1917. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Tomo V, volumen IV, pp. 417-423.

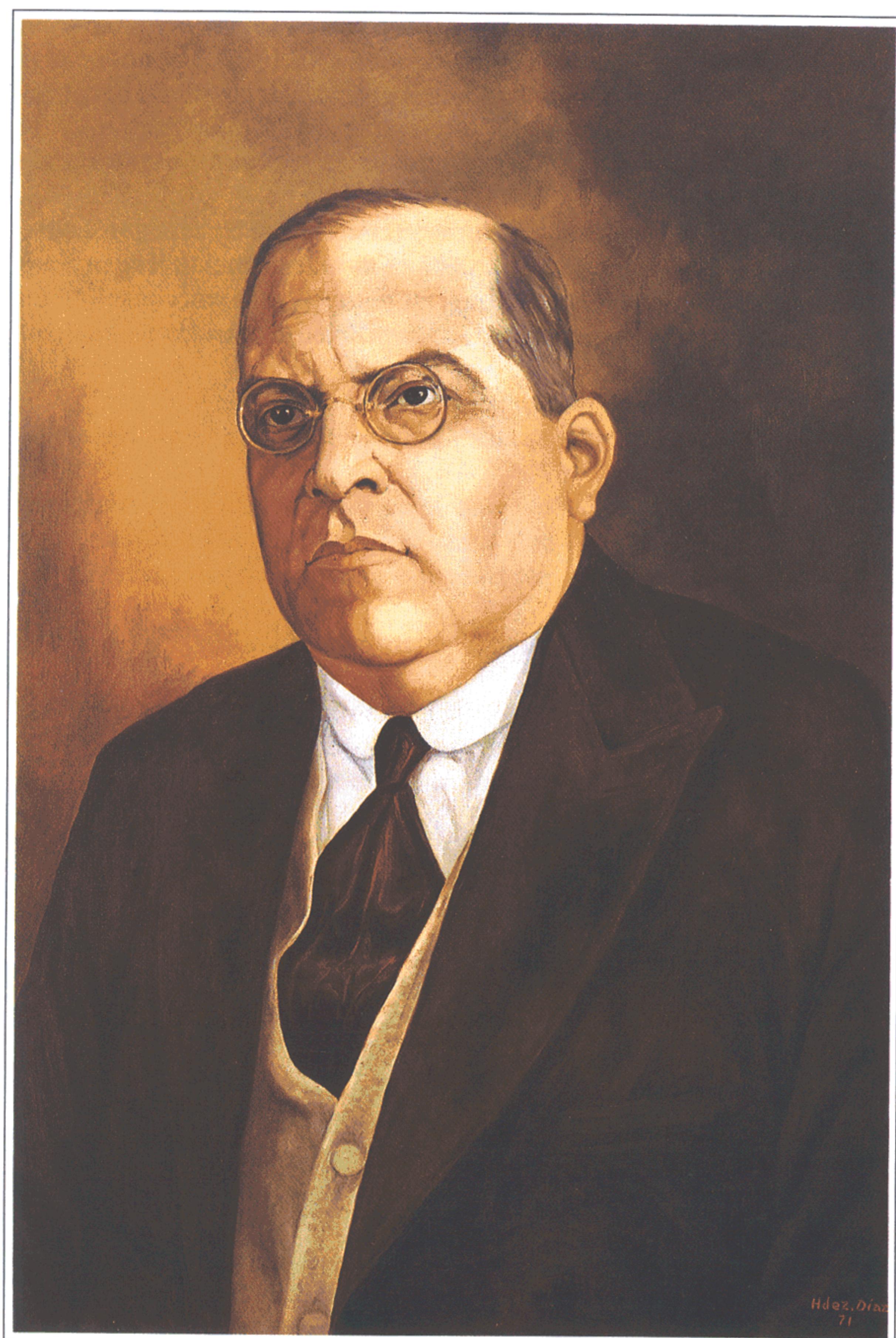
- Aplicación del artículo 33 constitucional (sobre expulsión de extranjeros indeseables).
- Extradiciones.
- Legalización de firmas de documentos nacionales con efecto externo, y de documentos extranjeros con efecto en México.
- Gran Sello de la Nación.

El trazo funcional de la SRE se había precisado más, a partir de las reformas de la administración pública inspiradas por la Constitución de 1917. Tocaba a ella las relaciones diplomáticas y consulares con otros países y, por extensión, los tratados signados al efecto, a la vez que las organizaciones administrativas situadas allá: las legaciones y los consulados. Expulsaba a extranjeros perniciosos del territorio nacional, ejercitaba lo relativo a las extradiciones y decidía sobre naturalización y extranjería. También custodiaba documentos autografiados nacionales y extranjeros definidos dentro de las relaciones exteriores y legalizaba aquellos otros que lo requerían, toda vez que ejercía la autoridad sobre los límites de la República. Por exclusión, desde entonces quedó a cargo de la Secretaría de Gobernación la materia de migración, es decir, el movimiento de extranjeros en el país y de nacionales que salen y regresan al mismo, como función propiamente interior.

Finalmente, el Archivo General de la Nación, que durante tantos años estuviera bajo el cuidado de la SRE, pasó a la Secretaría de Gobernación, junto con el *Diario Oficial de la Federación*.

La configuración organizativa de la administración pública establecida a partir de la Constitución de 1917 se conservó sobre este patrón hasta los años 30 cuando, debido a la multiplicación de los deberes del Estado, fue sujeta a una nueva reforma y a otra recomposición formal. Sin embargo, antes se fueron realizando los cambios parciales que las circunstancias exigían, como la creación, en 1921, de la Secretaría de Educación Pública y del Departamento de la Estadística Nacional, dos años después. La nueva Secretaría, en contraste con el Departamento Universitario y de Bellas o Artes, tenía una cobertura nacional, y tuvo desde su origen una variedad de atribuciones muy significativas, las cuales continuaron a su cargo hasta hoy, cuando, con motivo de la necesidad impostergable de descentralizar a la enseñanza pública, muchas de ellas se están trasladando a los gobiernos de las entidades federativas.

En la primera mitad de 1934 se llevó a cabo una reorganización cabal de la administración pública. La mayor parte de las Secretarías de Estado que existían permanecieron como estaban, en tanto que una de



Genaro Estrada.

ellas cambió de denominación: la Secretaría de Industria y Comercio pasó a denominarse Secretaría de la Economía Nacional. Las novedades organizativas fueron el Departamento Agrario, nacido de un desprendimiento de la Secretaría de Agricultura y Colonización, y el Departamento del Trabajo, segregado de la antigua Secretaría de Industria y Comercio.⁴

La Secretaría de Relaciones Exteriores conservó su trazo organizativo establecido en diciembre de 1917, pero su abanico funcional se precisó e incrementó. Hay que destacar que, en definitiva, la SRE consolidó en esta fecha su carácter especializado. Sus funciones eran las siguientes:

- Las relaciones con las naciones extranjeras.
- Los tratados internacionales y publicación y conservación de los mismos.
- La custodia de los autógrafos de los documentos diplomáticos y cartas geográficas de la Nación donde se fijen sus límites.
- La naturalización, la estadística de extranjeros y derechos de extranjería.
- La aplicación del artículo 33 constitucional.
- Las extradiciones.
- La legalización de firmas de documentos nacionales con efecto externo, y de documentos extranjeros con efecto en México.
- La custodia del gran Sello de la Nación.

A estas actividades hay que añadir otras más, incorporadas en 1934:

- Servicio Exterior mexicano.
- Derechos de extranjería, de conformidad con las disposiciones constitucionales expresas en la fracción 1º del artículo 127, y artículos 30 y 37.
- Exhortos internacionales.

Dentro de estas responsabilidades hay que enfatizar el señalamiento del Servicio Exterior como una competencia de la Secretaría, pues con ello se precisaba formalmente quiénes debían desempeñarse en él como carrera.

Al cabo de poco tiempo la administración pública tuvo, nuevamente, una recomposición integral, pues, en diciembre de 1935, el presidente Lázaro Cárdenas introdujo una variedad de nuevas organizaciones, desti-

⁴ Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de abril 4 de 1934. *Ibid.*, pp. 89-99.



Campaña política de José Vasconcelos.

nadas a activar al gobierno en nuevos espacios de la sociedad y la economía. Fueron creados los siguientes Departamentos: Forestal y de Caza y Pesca, de Asuntos Indígenas, de Educación Física y del Distrito Federal.⁵

Dentro del concepto de protagonismo estratégico del Estado Mexicano, la Secretaría de Relaciones Exteriores sufrió un incremento sustancial de competencias y deberes, como nunca las tuvo hasta entonces. Además de las establecidas en 1934, la SRE se encargó de:

⁵ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 31 de 1935. *Ibid.*, pp. 201-213.

- Velar por el buen nombre y prestigio de México en el exterior.
- Presidir la Junta Consultiva de Tratados de Comercio.
- Organizar congresos, conferencias y exposiciones en el extranjero.
- Proteger a los mexicanos en el extranjero.
- Realizar las funciones notariales y oficiales del registro civil en los consulados en el extranjero.
- Cobrar los derechos consulares y otros impuestos.
- Autorizar los permisos que, conforme a la Constitución y otras leyes, le correspondan.
- Supervisar los institutos de carácter internacional.
- Vigilar el cumplimiento de lo establecido en la fracción I del artículo 27 constitucional.

Con relación a esta última función, la Ley Orgánica reglamentaba lo relativo a las licencias para la adquisición de bienes inmuebles en la República por extranjeros y las concesiones para la explotación de minas, aguas y combustibles minerales; también se extendía a las licencias para la creación de sociedades comerciales por acciones y la adquisición de bienes muebles por las mismas compañías. La ley se refería también al registro estadístico de las propiedades adquiridas por los extranjeros de las concesiones otorgadas para la explotación de minas, aguas y combustibles minerales, y de las sociedades comerciales por acciones, así como de las adquisiciones de inmuebles efectuadas por dichas sociedades.

Asimismo, las exposiciones internacionales, que desde 1917 habían estado a cargo de la Secretaría de Industria y Comercio y después de la Secretaría de la Economía Nacional, a partir de 1935 pasaron a la SRE.

En cuanto al Servicio Exterior, se precisó que estaba formado por agentes diplomáticos y consulares, además de los empleados que fueran adscritos al mismo, es decir, la planta funcionarial, dedicada al Servicio en sí.

Esta configuración de la administración pública se conservó hasta 1939 cuando, por motivos de orden económico y presupuestal, se decretó una nueva transformación de la administración pública. Fueron eliminados los Departamentos de Educación Física, Forestal y de Caza y Pesca, pero su lugar fue ocupado por el Departamento de la Marina Nacional, nacido de la antigua Secretaría de Guerra y Marina, que ahora se denominaba Secretaría de la Defensa Nacional. Todo lo demás permaneció intocado.⁶

⁶ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 30 de 1939. *Ibid.*, pp. 303-316.

Ministerio de Gobernación
(1922).



Sin embargo, los cambios trajeron algunas novedades en las competencias de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la que se le añadió el comercio exterior. Esta agregación es de suyo relevante, pues la histórica tarea consular no tenía más razón que protegerlo en beneficio del país. Hasta entonces había sido una competencia de la Secretaría de la Industria Nacional.

3. Reforma de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1920-1924)

La supresión del régimen porfiriano trajo consigo una variedad de cambios en la administración pública, debido principalmente a la diferencia de perspectiva del papel del Estado entre el antiguo régimen y el que había implantado la Revolución. Y una de las dependencias de la administración pública que más reformas tuvo, de conformidad con los cambios mencionados, fue la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La reorganización de la Secretaría se efectuó, principalmente, durante el mandato del presidente Álvaro Obregón comenzó casi de inmediato, y para 1921 ya había dado frutos. La Comisión Internacional de Límites, antaño bajo la jurisdicción compartida con la Secretaría de Agricultura, pasó a depender enteramente de la SRE. Por otra parte, el Departamento Consular implantó importantes reformas en el sistema consular: los consulados generales, antiguamente clasificados en varias categorías, fueron reclasificados en dos tipos: de primera y de segunda. La primera categoría comprendió a los consulados generales situados en Nueva York, Hamburgo, Barcelona, París, Liverpool y Génova, en tanto que los de segunda fueron los que se encontraban en Nueva Orleans, El Paso, Laredo, San Francisco, Toronto, Buenos Aires, Río de Janeiro, Val-