

# LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA TERCERA REPÚBLICA (FEDERAL LIBERAL) (1855-1910)

Jorge Fernández Ruiz

**SUMARIO: I. Introducción; II. La Constitución de 1857 y sus reformas; III. Las Leyes de Reforma; IV. Estatuto Provisional del Segundo Imperio; V. La reforma administrativa juarista; VI. Gobierno de Porfirio Díaz; VII. Fuentes.**

## I. Introducción

El 10 de octubre de 1824 se inició la primera etapa de la administración pública mexicana desarrollada durante el régimen constitucional, al asumir –al abrigo de la Constitución Federal promulgada apenas el cuatro de ese mismo mes y año– la Presidencia de la República el general Miguel Fernández Félix, mejor conocido como Guadalupe Victoria, quien, consecuentemente, encabezó la administración pública federal, coexistente con las administraciones públicas de los estados y del Distrito Federal, desde la primera de las fechas señaladas, hasta el 31 de marzo de 1829.

Aquella primera etapa de la administración pública mexicana con régimen constitucional tuvo corta duración, apenas una década, pues mediante la Ley del 23 de octubre de 1835, se canceló la forma federal de Estado y consecuentemente la administración pública de la Federación y las respectivas de los estados y del Distrito Federal, y se establecieron las Bases para una nueva Constitución, con lo que el país inició su recorrido por el ruinoso camino de la inconstitucionalidad, cuyos riesgos la propia Constitución de 1824 había señalado al final de su proemio:

Si nos desviamos de la senda constitucional; si no tenemos como el más sagrado de los deberes mantener el orden y observar escrupulosamente las leyes que comprende el nuevo Código; si no concurrimos a salvar este depósito y lo ponemos a cubierto de los ataques de los malvados; mexicano, seremos en adelante desgraciados, sin haber sido antes más dichosos: legaremos a nuestros hijos la miseria, la guerra y la esclavitud; y a nosotros no quedará otro recurso sino escoger entre la espada de Catón y los tristes destinos de los Hidalgos, de los Minas y Morelos.

Debemos recordar que el Congreso que expidió las Bases de marras, era elegido con carácter ordinario, y como tal abrió las sesiones de sus cámaras el 4 de enero de 1835; empero, poco después ilícitamente se erigió, por sí y ante sí, en constituyente, supuesto carácter con el que expidió, el 23 de octubre de 1835, las *Bases para la nueva Constitución*, que abolieron la forma federal del Estado mexicano y, en consecuencia, la pluralidad de administraciones públicas que ello implicaba.

La espuria Constitución centralista conocida como Las Siete Leyes, que sustituyó a la de 1824, dispuso, en la cuarta de sus leyes, una sola administración pública para todo el país, encabezada por el titular del Supremo Poder Ejecutivo, secundado por sus cuatro ministros, a cuyo cargo estaban los ramos de lo Interior; Relaciones Exteriores; Hacienda, y Guerra y Marina. Este esquema de administración pública se mantuvo, en términos generales, durante los gobiernos conservadores durante casi dos décadas, hasta el triunfo de la Revolución de Ayutla en 1855, que restableció la forma federal de Estado y, a través del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, erigió al presidente de la República en jefe de la administración pública general del país, con todas la facultades que el propio Estatuto no asignara expresamente a los gobiernos de los estados y territorios.

Como acabo de señalar, la Constitución de 1857 entró en vigor el 18 de septiembre de ese año, y formalmente se mantuvo hasta el 10. de mayo de 1917, fecha en que, de conformidad con el artículo primero transitorio de la Constitución de 1917, iniciaría la vigencia de ese nuevo ordenamiento; empero, en ese medio siglo, hay largos períodos en los que la vigencia fue ilusoria o claramente interrumpida.

Es dable considerar como preámbulo de las Leyes de Reforma, y de la Constitución de 1857, a la llamada Ley Juárez, publicada el 23 de noviembre de 1855 con el nombre Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, que suprimió los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares, a los que les quitó competencia en los negocios civiles, dejándose-las sólo en materia de delitos comunes de los sujetos a su respectivo fuero (artículo 42), y estableciendo la posibilidad de renunciar al fuero eclesiástico en lo relativo a delitos comunes (artículo 44).

Esos dos artículos, 42 y 44, emprendían el desmantelamiento de la vetusta estructura teocrático-militar que había dominado al país desde el establecimiento de la Colonia, apoyada en dos principios estrechamente unidos, igualmente anacrónicos, superlativamente injustos: intolerancia religiosa y trato privilegiado al clero y al ejército, o sea, religión y fueros, los que, robustecidos a discreción por la clase dominante, en 1821, ante la ingenuidad insurgente, pasaron en grosero contrabando al México independiente, a través del Plan de Iguala.

Dichos principios los recogió el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y prevalecieron en la Constitución del mismo año (artículos 3o. y 154): “La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra... Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad, según las leyes vigentes...”.

Así habían pasado incólumes estos principios de intransigencia y privilegio: ¡religión y fueros!, de una Constitución a otra, de uno a otro proyecto, de una a otra enmienda constitucional, como tabúes intocables, impuestos por los monarquistas, aplaudidos por los centralistas, aclamados por los conservadores, bendecidos por los obispos y canónigos, respetados por los moderados, temidos por los auténticos liberales. ¡Religión y fueros!, están en el artículo 3o., fracción I, de la Ley Primera y en el artículo 30 de la Ley Quinta de la Constitución de las Siete Leyes de 1836; aparecen también en los artículos 1o., 10, fracción I, y 106 del Proyecto de Reforma Constitucional de 1840; persisten en los artículos 2o., 7o., fracción IV; 112, fracción VII, y 131 del primer Proyecto Constitucional de 1842, y en los artículos 31, 94, fracción VII, y 121 del Segundo Proyecto de 1842; perduran en los artículos 6o., 9o., fracción VIII, y 118, fracción X de las Bases Orgánicas de 1843; y se mantienen en el Acta de Reformas de 1847; en suma, todas nuestras cartas constitucionales anteriores a 1855, ya sea monárquicas, federales o centralistas, recogen, como si fueran insustituibles, los principios enunciados en el lema ¡Religión y fueros!, en cuya defensa se traicionó a la Patria, con cuyo amparo se ensangrentó al país, y en cuyo nombre se cometieron injusticias sin fin, innumerables tropelías, incontables arbitrariedades.

En la circunstancia antes señalada conviene hacer el análisis de la administración pública a la luz de cinco aspectos emblemáticos de ese medio siglo: el de la Constitución de 1857 y sus reformas, el de las Leyes de Reforma, el del Estatuto Provisional del Segundo Imperio, el de la reforma administrativa juarista y el del gobierno de Porfirio Díaz.

## II. La Constitución de 1857 y sus reformas

Aun cuando la Constitución de 1857 no satisfizo a los liberales ni a los conservadores, la mayoría de los liberales puros la aceptaron por representar un avance significativo de los derechos humanos, de la libertad, de la democracia, del federalismo y del progreso

de la República que concilió lo deseable con lo posible. A este respecto, el diputado constituyente León Guzmán resumió la evaluación formulada por los propios autores de dicha ley fundamental, en los siguientes términos:

El Congreso está muy distante de lisonjearse con la idea de que su obra sea en todo perfecta. Bien sabe, como habéis dicho, que nunca lo fueron las obras de los hombres. Sin embargo, cree haber conquistado principios de vital importancia y deja abierta una puerta amplísima para que los hombres que nos sigan puedan desarrollar hasta su último término la justa libertad.<sup>142</sup>

La segunda etapa de la administración pública mexicana desarrollada ya como régimen constitucional dio comienzo el 18 de septiembre de 1857 al entrar en vigor la Constitución promulgada en ese mismo año, que restableció la forma federal del Estado mexicano, con gobierno republicano, con soberanía popular y democracia representativa, al tenor de su artículo 40: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Al restablecer la Constitución de 1857 la forma federal de Estado, reaparecieron el Distrito Federal, los estados de la República y las correspondientes administraciones públicas locales; empero, la defeción del presidente Ignacio Comonfort, traducida en su ataque a la recién jurada Constitución por medio del Plan de Tacubaya, que pretendió derogarla, impidió su cabal vigencia durante un lapso de varios años, que se prolongó hasta después de concluida la intervención francesa.

Entre las aportaciones hechas por la Constitución de 1857 al derecho administrativo mexicano, destaca la distinción –que subsiste hasta la fecha en el orden jurídico mexicano– entre sanciones penales y administrativas, de manera que se reservó a la autoridad judicial la facultad de imponer las primeras y a la autoridad administrativa la atribución de aplicar las segundas, mismas que se hicieron consistir en multa de hasta quinientos o reclusión hasta por un mes.

Con el modelo estadounidense a la vista, el artículo 117 de la Constitución de 1857 estableció las bases para la distribución de competencias –incluida la que ataña a la materia administrativa– entre la Federación y los estados de la República, conforme a la breve fórmula siguiente: “Las facultades que no están expresamente concedidas por

---

<sup>142</sup> Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957, p. 963.

esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”; dicha facultad está reproducida literalmente en nuestra Constitución vigente.

A efecto de imponer orden y disciplina en el ejercicio del gasto público, el artículo 119 de la carta del 57 dispuso: “Ningún pago podrá hacerse, que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”. La esencia de este precepto fue retomada por el artículo 126 de la Constitución de 1917.

Con la Constitución de 1857 se restableció la pluralidad de administraciones públicas, y en lo relativo a la federal, implícitamente se ratificó en su jefatura al titular del Poder Ejecutivo, previsto como unipersonal y denominado “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, a quien el artículo 85 facultaba para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, a cuyo cargo estaban las dependencias de la administración pública –secretarías de Estado– que integraban la administración pública federal.

Desde luego, el nombramiento de los secretarios del despacho no era la única facultad que el artículo 85 constitucional confería al presidente de la República, pues, además, incluía las siguientes facultades y obligaciones –sin señalar cuáles eran facultades y cuáles obligaciones–:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Congreso, y en sus recesos, de la diputación permanente.
- IV. Nombrar, con aprobación del Congreso, los coronelos y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.
- V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.
- VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del artículo 72.
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.
- X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso federal.
- XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

- XII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente.
- XIII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.
- XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.

Entiendo a la administración pública como el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.

En este entendido, de la Constitución de 1857 se desprendía una administración pública federal coexistente con tantas administraciones públicas locales como estados de la República existieran, más la administración pública del Distrito Federal.

Por lo que hace a la administración pública federal, su estructuración se hizo exclusivamente conforme a la forma organizacional de la centralización administrativa, que predica reunir en su centro la decisión de las actividades de la administración pública y promueve la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios. Conviene recordar que en aquella época, en el mundo no existía más forma organizacional de la administración pública que la centralización administrativa.

Téngase presente que la centralización es una forma organizacional que se emplea en la estructuración de la administración pública, consistente en reunir en un punto de convergencia, configurado como un ente central, la toma de decisiones del poder público, lo que se traduce en la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios públicos, y en su forma pura se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción, y la facultad de designar a los agentes de la administración pública.

Toda vez que en la centralización administrativa toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública, razón por la cual no se deja a la elección popular; asimismo, la fuerza pública, o sea, la fuerza armada, está centralizada.

Destaca entre las ventajas de la centralización administrativa el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redunda en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En cambio, su lejanía del administrado, así como la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal, le generan severas críticas.

La centralización administrativa descansa en su organización jerárquica estructurada piramidalmente, de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores y éstos a los contiguos de arriba y así sucesivamente hasta llegar al vértice de la pirámide que es el órgano supremo de la administración, investido de la máxima autoridad, que colleva una amplia potestad sobre sus subalternos, merced a la cual los designa, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve, conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina, y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia. En este orden de ideas, se entiende por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de subordinación, encaminados a dotar a la actividad administrativa de unidad y coherencia.

Implica el poder de nombramiento, la facultad atribuida al titular del órgano superior para designar discrecionalmente a sus colaboradores; en la fracción II del artículo 85 de la Constitución de 1857 se facultó al presidente de la República a nombrar libremente a los titulares de las dependencias de la administración pública, o sea, a los secretarios de Estado, así como a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda.

En la Constitución de 1857, el poder de nombramiento quedaba acotado por los requisitos establecidos en la Constitución y en las leyes para ocupar cada uno de los puestos respectivos. El nombramiento, además de una relación personal, creaba una relación jerárquica de naturaleza jurídica, de supra subordinación, entre el presidente de la República y el personal de la administración pública.

El poder de remoción refuerza al poder de nombramiento, en cuyo ejercicio el titular de la administración pública puede cesar a sus colaboradores; por consiguiente, el titular del Poder Ejecutivo Federal, en los términos de la fracción II del artículo 85 de la carta del 57, podía nombrar y remover libremente a sus colaboradores cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

El poder de mando conlleva la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas; obviamente este poder es correlativo a la obligación de obediencia a cargo del subordinado, sus límites, establecidos en el ordenamiento jurídico correspondiente, derivan de la amplitud de la facultad o poder del superior, así como del ámbito y materia de su competencia.

El superior, en ejercicio del poder de decisión, puede optar entre varias alternativas de resolución y, en consecuencia, elegir la que en su opinión sea la mejor, la cual habrá de ser acatada por el inferior, dado que el poder de decisión, permite a los órganos emitir o disponer los actos administrativos, cuyos trámites previos quedan a cargo de los órganos inferiores.

Merced al poder de vigilancia, el superior inspecciona y vigila la actuación de sus subordinados, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen sus órdenes y decisiones, y puede saber si cumplen o no sus obligaciones derivadas de la normativa en vigor; además, puede determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales, en que incurran por su incumplimiento.

El ejercicio del poder de vigilancia se lleva a cabo mediante actos materiales ordenados por el superior, consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones, y auditorías contables, operacionales o administrativas, complementadas con informes, rendición de cuentas, estados presupuestales y contables.

Apoyado en sus poderes de vigilancia y de revisión, el titular del órgano superior ejerce el poder disciplinario que, en suma, es la facultad de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos, lo que permite al órgano superior castigar tanto el incumplimiento absoluto como el cumplimiento deficiente o insuficiente de las responsabilidades a cargo de los servidores públicos que se desempeñan en sus órganos inferiores.

Las sanciones a imponer en el ejercicio del poder disciplinario son diversas, y van desde la amonestación privada o pública hasta la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, pasando por la suspensión temporal y la destitución del empleo y la sanción económica. La imposición de las sanciones administrativas correspondientes se hará sin perjuicio de las acciones que se puedan ejercitar por la responsabilidad civil o penal en que se hubiere incurrido.

Se puede entender el poder de revisión como la facultad, atribuida al titular del órgano superior, de revisar la actuación del inferior, y de suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior, sino sólo revisar el acto o resolución de este último, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación y, en este último caso, compelir al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.

Desde luego, el poder de revisión conferido al titular del órgano administrativo superior respecto de sus inferiores, es distinto al recurso de revisión, porque este último es un medio de impugnación cuyo ejercicio se atribuye al administrado, afectado por actos o resoluciones de las autoridades administrativas.

Asimismo, el titular del órgano administrativo superior está dotado del poder para resolver conflictos de competencia, consistente en su atribución otorgada para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden serlo.

La inexistencia del poder para la resolución de conflictos de competencia, podría provocar el caos o la parálisis de la administración pública por la indeterminación de las competencias, bien porque dos o más dependencias pretendiesen conocer de un mismo asunto para resolverlo, ya porque ninguna quisiese tomar conocimiento del mismo.

Así pues, como decía, la administración pública, durante la vigencia de la ley fundamental de 1857, fue centralizada en su totalidad, y se integró básicamente con las secretarías de Estado, acerca de las cuales, en su artículo 86 previno: “Para el despacho de los negocios del orden administrativo habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría”.

En tanto que para desempeñar el cargo de secretario, el artículo 87 de dicho ordenamiento sólo requería ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 25 años cumplidos.

El artículo 88 de la Constitución de 1857 retomó, del artículo 118 de la de 1824, la figura del refrendo, consistente en que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberían ir firmados por el secretario del despacho del ramo, a que el asunto correspondiera, requisito sin el cual no serían obedecidos.

Asimismo, en su artículo 89, la Constitución del 57 mantuvo la obligación impuesta a los secretarios del despacho, por el artículo 120 de la de 1824, de dar cuenta al Congreso del estado que guardaran sus respectivos ramos.

Por su parte, el artículo 57 del código fundamental del 57 estableció: “se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se le denominará ‘presidente de los Estados Unidos Mexicanos’. Ahora bien, el ordenamiento constitucional del 57 no establecía el cargo de vicepresidente de la República, como erróneamente refieren muchos escritores, pero, en cambio, en su artículo 79 previno: “En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevo electo entrará a ejercer el poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia”. En consecuencia, el presidente de la Suprema Corte sustituía al de la República en los términos señalados.

Los comicios del 14 de julio de 1857 designaron presidente de la República a Ignacio Comonfort Ríos (a la sazón presidente interino) y presidente de la Suprema Corte de Justicia a Benito Pablo Juárez García, quienes debían asumir sus respectivos cargos el primero de diciembre del mismo año; empero, el 3 de noviembre antes de realizarse el cómputo de los sufragios para presidente de la Suprema Corte, Comonfort nombró a Juárez Secretario de Gobernación para remediar las graves dificultades políticas que enfrentaba.

El cómputo relativo al cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia se realizó el 18 de noviembre de aquel año, por lo que Juárez renunció a la Secretaría de Gobernación el 30 de noviembre y al día siguiente asumió la más alta magistratura judicial del país; sin embargo, Comonfort, ya como presidente constitucional, solicitó al Congreso –entonces unicameral– le concediera a Juárez licencia para separarse de su nuevo cargo a fin de que pudiera regresar a su cartera de Gobernación, a lo que accedió la Cámara, por lo que se reincorporó al gabinete de Comonfort el 2 de diciembre.

El 17 de diciembre de aquel año se proclamó el Plan de Tacubaya signado por Félix María Zuloaga y Manuel Payno, que no fue más que un golpe de Estado que desconocía la Constitución y declaraba presidente, con carácter de dictador, a Comonfort, quien desde luego lo aprobó –ya que él lo había promovido y alentado–, con lo que, mediante ese autogolpe, cambió su honroso título de presidente por el de un vulgar sedicioso.

Por no respaldar la embestida contra la Constitución, Juárez fue encarcelado el mismo 17 de diciembre hasta el 11 de enero de 1858, fecha en la que un arrepentido Comonfort lo liberó, apenas 12 días antes de que Zuloaga lo sustituyera en la espuria presidencia.

En suma, la administración pública durante la vigencia de la Constitución de 1857, se organizó –tanto en el ámbito federal, como del Distrito Federal y de los estados– de acuerdo con la forma organizacional de la centralización administrativa, lo mismo durante el gobierno de Juárez y de Lerdo de Tejada, que en el largo periodo del Porfiriato; forma de organización que también adoptó Maximiliano en el llamado Segundo Imperio Mexicano.

### III. Las Leyes de Reforma

Tras el golpe de Estado de Comonfort y Zuloaga, el general Anastasio Parrodi, a la sazón gobernador de Jalisco, promovió una coalición de estados para sostener la Constitución del 57 y reconocer como presidente de la República, con base en el artículo 79 constitucional, al presidente de la Suprema Corte de Justicia, Benito Juárez, a partir del momento en que entrara a cualquiera de los estados coaligados: Michoacán, Querétaro, Zacatecas, Guerrero, Oaxaca, Colima y Guanajuato. Juárez mismo resumió en su *Diario* su tránsito de la prisión a la Presidencia de la República, en los siguientes términos:

El día 11 de enero salí en libertad y el día 12 salí de México para la hacienda de Chihuahuacán con don Manuel Ruiz y don Nicolás Pizarro. El día 13 en la tarde salí con dirección a la hacienda de San José Acolman, dormí en el campo y el día 14 llegué a dicha hacienda. El día 15 vine a Cuautitlán a esperar el guayín del correo para irme a Querétaro en el mismo... El día 17 en la tarde salí de Querétaro y el día 18 a las nueve de la mañana llegué a Guanajuato y el día 19 declaré establecido ahí el Gobierno.

Obligado a buscar la seguridad de su gobierno itinerante, Juárez y su gabinete van de Guanajuato a Guadalajara, después a Colima, para luego, a partir del 4 de mayo de 1858, con el respaldo del gobernador Manuel Gutiérrez Zamora, establecerse en Veracruz, donde expidió las llamadas Leyes de Reforma, ordenamientos jurídicos de carácter general que versaron sobre nacionalización de bienes eclesiásticos, ocupación de bienes eclesiásticos, matrimonio civil, registro civil, secularización de cementerios, días festivos, libertad de cultos, hospitales y beneficencia, y extinción de comunidades religiosas.

### *1. Nacionalización de bienes eclesiásticos*

El 12 de julio de 1859, a la mitad de la guerra que se ha llamado de los Tres Años, el presidente interino Benito Juárez expidió la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos; durante meses, el benemérito había venido esperando el momento oportuno para expedir las leyes reformistas, cuidando, como lo aconsejaba Ocampo, no convertir en religiosa aquella guerra que libraban contra los intereses que los conservadores habían heredado de la dominación española: los caudillos liberales urgían impacientes la expedición de las leyes de reforma, hasta que por fin, don Santos Degollado, general en jefe del ejército federal, cruza el país, desde Colima hasta Veracruz, y expone personalmente al presidente Juárez los motivos por los que los combatientes federales de Nuevo León, Coahuila, Zacatecas y Jalisco, se han anticipado a nacionalizar los bienes del clero, y la conveniencia de emitir, de inmediato, las leyes reformistas. Consecuentemente, el 7 de julio de 1859, Juárez lanza el histórico manifiesto en el que exponía el programa de la Reforma:

- 1o. Adoptar como regla general invariable, la más perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos.
- 2o. Suprimir todas las corporaciones de regulares del sexo masculino, sin excepción alguna, secularizándose los sacerdotes que actualmente hay en ellas.
- 3o. Extinguir igualmente las cofradías, archicofradías, hermandades, y en general todas las corporaciones o congregaciones que existen de esa naturaleza.
- 4o. Cerrar los noviciados en los conventos de monjas, conservándose las que actualmente existen en ellos con los capitales o dotes que cada una haya introducido, y con la asignación de lo necesario para el servicio del culto en sus respectivos templos.
- 5o. Declarar que han sido y son propiedad de la nación todos los bienes que hoy administra el clero secular y regular, con diversos títulos, así como el excedente que tengan los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes, y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor, títulos de la deuda pública y de capitalización de empleos.
- 6o. Declarar, por último, que la remuneración que dan los fieles a los sacerdotes, así por la administración de los sacramentos, como por todos los demás servicios eclesiásticos, y cuyo producto anual, bien distribuido, basta para

atender ampliamente al sostenimiento del culto y de sus ministros, es objeto de convenios libres entre unos y otros, sin que para nada intervenga en ellos la autoridad civil.<sup>143</sup>

El 12 de julio de 1859, el gobierno legítimo de Juárez expidió la ansiada Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, que constituyó un golpe demoledor, contundente, definitivo, para los mezquinos intereses temporales del clero; por esta Ley se hizo pasar al dominio de la nación los bienes del clero regular y secular; se estableció la separación de la Iglesia y del Estado; se suprimió la intolerancia religiosa y las órdenes de religiosos; se prohibió la fundación de nuevas órdenes religiosas y el uso de hábitos de las suprimidas; se clausuraron los noviciados de monjas y se establecieron penas hasta de cuatro años de presidio para los infractores. Todas estas disposiciones se justificaron plenamente en los certeros considerandos de esta Ley:

*Considerando:*

Que el motivo principal de la actual guerra promovida y sostenida por el clero, es conseguir el sustraerse de la dependencia a la autoridad civil:

Que cuando ésta ha querido, favoreciendo al mismo clero, mejorar sus rentas, el clero, por sólo desconocer la autoridad que en ello tenía el soberano, ha rehusado aun el propio beneficio:

Que, cuando quiso el soberano, poniendo en vigor los mandatos mismos del clero sobre obvenciones parroquiales, quitar a éste la odiosidad que le ocasionaba el modo de recaudar parte de sus emolumentos, el clero prefirió aparentar que se dejaría perecer antes que sujetarse a ninguna ley:

Que como la resolución mostrada sobre esto por el Metropolitano, prueba que el clero puede mantenerse en México, como en otros países, sin que la ley civil arregle sus cobros y convenios con los fieles:

Que si en otras veces podía dudarse por alguno que el clero ha sido una de las rémoras constantes para establecer la paz pública, hoy todos reconocen que está en abierta rebelión contra el soberano:

Que dilapidando el clero los caudales que los fieles le habían confiado para objetos piadosos, los invierte en la destrucción general, sosteniendo y ensangrentando cada día más la lucha fratricida que promovió en desconocimiento de la autoridad legítima, y negando que la República pueda constituirse como mejor crea que a ella convenga:

---

<sup>143</sup> *Leyes fundamentales de México, 1808-1967*, 3a. ed., dirección y efemérides de Felipe Tena Ramírez, México, Porrúa, 1967.

Que habiendo sido inútiles hasta ahora los esfuerzos de toda especie por terminar una guerra que va arruinando la República el dejar por más tiempo en manos de sus jurados enemigos los recursos de que tan gravemente abusan, sería volverse su cómplice, y

Que es un imprescindible deber poner en ejecución todas las medidas que salven la situación y la sociedad.<sup>144</sup>

## *2. Ocupación de bienes eclesiásticos*

Como complemento de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos expedida el día anterior, el 13 de julio de 1859 se dictó el Ordenamiento de Ocupación de Bienes Eclesiásticos, en el que se reguló en detalle el procedimiento y forma de ocupación, avalúo y venta de los bienes nacionalizados; sus dos primeros artículos eran del tenor siguiente:

Artículo 1o. La ocupación de los bienes que por la citada Ley (de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos) entran al dominio de la nación, se hará en el Distrito Federal por una oficina especial que al efecto establecerá el gobierno, y en los estados por las jefaturas superiores de Hacienda, auxiliadas por las administraciones principales y colecturías de rentas en sus respectivos distritos.

Artículo 2o. El día siguiente al de la publicación de esta Ley, en cada lugar donde existan algunos de dichos bienes, la primera autoridad política nombrará el comisionado o comisionados que crea necesarios, para que con un escribano o dos testigos, procedan inmediatamente a recoger del procurador, síndico, administrador o mayordomo respectivos, las escrituras, libros de cuentas y demás documentos relativos a los intereses que han tenido a su cargo, en el estado en que se hallen, así como el numerario existente, haciendo el inventario y corte de caja respectivos, que firmarán el comisionado, el procurador o síndico, mayordomo o administrador, y el escribano y testigos.

## *3. Matrimonio civil*

Prosiguió el avance arrasador de la Reforma el 23 de julio de 1859, al decretarse la Ley del Matrimonio Civil, que retiró al sacramento del matrimonio la generación de efectos civiles.

Sobre este tema, es oportuno tener presente que el matrimonio ha sido, desde tiempos remotos, objeto de regulación de diferentes órdenes normativos, según se desprende de

<sup>144</sup> *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, t. 2, pp. 241 y 242.

la siguiente reflexión de Tomás de Aquino: el matrimonio, en cuanto es oficio de la naturaleza, debe ser estatuido por la ley natural; en cuanto es sacramento, por el derecho divino; en cuanto es oficio de la comunidad, pertenece al derecho civil.

Se justifica hacer referencia en este artículo –relativo a la administración pública en la Tercera República, regulada por el derecho administrativo– a la Ley de Matrimonio Civil –regulado por el derecho civil– expedida por el presidente Juárez el 23 de julio de 1859 –redactada por Melchor Ocampo– porque su artículo 15 impuso ciertas obligaciones específicas a los encargados del registro civil, que evidentemente eran funcionarios de la administración pública, consistentes en preguntar a cada uno de los contrayentes, en la ceremonia matrimonial, si era su voluntad unirse en matrimonio con el otro; en caso de respuestas afirmativas, leerles los artículos del 1o. al 4o. de la Ley, así como dar lectura a la alocución que ahora conocemos como epístola de Melchor Ocampo,<sup>145</sup> inserta en el mismo artículo 15.

---

<sup>145</sup> Aquí el texto de la célebre epístola: “Que éste es el único medio moral de fundar la familia, de conservar la especie y de suplir las imperfecciones del individuo que no puede bastarse á sí mismo para llegar á la perfección del género humano. Que éste no existe en la persona sola sino en la dualidad conyugal. Que los casados deben ser y serán sagrados el uno para el otro, aun más de lo que es cada uno para sí. Que el hombre cuyas dotes sexuales son principalmente el valor y la fuerza, debe dar, y dará á la mujer, protección, alimento y dirección, tratándola siempre como á la parte más delicada, sensible y fina de sí mismo, y con la magnanimidad y benevolencia generosa que el fuerte debe al débil, esencialmente cuando este débil se entrega á él, y cuando por la sociedad se le ha confiado. Que la mujer, cuyas principales dotes son la abnegación, la belleza, la compasión, la perspicacia y la ternura, debe dar y dará al marido obediencia, agrado, asistencia, consuelo y consejo, tratándolo siempre con la veneración que se debe á la persona que nos apoya y defiende, y con la delicadeza de quien no quiere exasperar la parte brusca, irritable y dura de sí mismo. Que el uno y el otro se deben y tendrán respeto, deferencia, fidelidad, confianza y ternura, y ambos procurarán que lo que el uno se esperaba del otro al unirse con él, no vaya á desmentirse con la unión. Que ambos deben prudenciar y atenuar a sus faltas. Que nunca se dirán injurias, porque las injurias entre los casados, deshonran al que las vierte, y prueban su falta de tino ó de cordura en la elección, ni muchos menos se maltratarán de obra, porque es villano y cobarde abusar de la fuerza. Que ambos deben prepararse con el estudio y amistosa y mutua corrección de sus defectos, á la suprema magistratura de padres de familia, para que cuando lleguen á serlo, sus hijos encuentren en ellos buen ejemplo y una conducta digna de servirles de modelo. Que la doctrina que inspiren á estos tiernos y amados lazos de su afecto, hará su suerte próspera ó adversa; y la felicidad ó desventura de los hijos será la recompensa ó el castigo, la ventura ó la desdicha de los padres. Que la sociedad bendice, considera y alaba á los buenos padres, por el gran bien que le hacen dándoles buenos y cumplidos ciudadanos; y la misma, censura y desprecia debidamente á los que, por abandono, por mal entendido cariño, ó por su mal ejemplo, corrompen el depósito sagrado que la naturaleza les confió, concediéndoles tales hijos. Y por último, que cuando la sociedad ve que tales personas no merecían ser elevadas á la dignidad de padres, sino que solo debían haber vivido sujetas á tutela, como incapaces de conducirse dignamente, se duele de haber consagrado con su autoridad la unión de un hombre y una mujer que no han sabido ser libres y dirigirse por sí mismos hacia el bien...”.

#### 4. Registro Civil

Desde la Edad Antigua, o sea, desde la etapa histórica comprendida entre la aparición de la escritura y la caída del Imperio romano de Occidente, diversos pueblos llevaron registro del nacimiento, defunción y variación del estatus de sus miembros; así ocurrió con los griegos, cuyos padres de familia estaban obligados a inscribir a los miembros de la misma en el registro que llevaba cada fratría. Por su parte, los romanos estuvieron obligados a inscribir, en los registros organizados por Servio Túlio, el nacimiento, la defunción, el matrimonio y otros *status permutatic*; se trataba de registros rudimentarios, no articulados ni sistematizados.

En las postrimerías de la Baja Edad Media, siglo XIV, en Francia, primero, y luego en España, los clérigos empezaron a registrar por separado los matrimonios y defunciones en sendos libros, a los que, en el siglo, XV agregaron otro libro para los bautismos; ya en el siglo XVI tanto el Estado como el clero empezaron a regular la actividad registral.<sup>146</sup>

La institución moderna del registro civil es producto de la Asamblea Constituyente francesa, que en su Decreto del 20-25 de septiembre de 1792 atribuyó a las comunas los registros del estado civil y reguló la manera de manejárselos. El Código de Napoleón, expedido en 1804, dispuso en su artículo 34: “Las actas del estado civil contendrán el año, el día y la hora en que se redacten los nombres, edad, profesión y domicilio de todos los que en ella figuren”.

En México, durante la etapa colonial, se empleó el esquema del registro parroquial del nacimiento, matrimonio y defunción de las personas, situación que perduró casi medio siglo después de la Independencia, pese al frustrado intento del doctor Valentín Gómez Farías, a través de la ley del 6 de noviembre de 1833, que ordenaba la supresión de órdenes monásticas y de leyes que otorgaran al clero el conocimiento de asuntos civiles como el matrimonio.

La secularización del registro del nacimiento, matrimonio y fallecimiento de las personas se consuma en México el 28 de julio de 1859, mediante la expedición hecha por el presidente Juárez de la Ley sobre el Estado Civil de las Personas, mejor conocida como Ley Orgánica del Registro Civil, que reivindicó para el Estado mexicano la función pública registral y determinó la separación tajante de la iglesia y el Estado, de acuerdo con la argumentación esgrimida por el presidente Juárez en la parte preliminar de dicho ordenamiento legal, que a continuación se reproduce:

Considerando que para perfeccionar la independencia en que deben permanecer recíprocamente el Estado y la Iglesia, no puede ya encomendarse a ésta por

---

<sup>146</sup> En Francia, la ordenanza de Villers-Cotterets de agosto de 1539 dispuso la forma de manejar el registro; otro tanto hizo el Concilio de Trento en 1563.

aquél el registro que había tenido del nacimiento, matrimonio y fallecimiento de las personas, registros cuyos datos eran los únicos que servían para establecer en todas las aplicaciones prácticas de la vida el estado civil de las personas:

Que la sociedad civil no podrá tener las constancias que más le importan sobre el estado de las personas, si no hubiese autoridad ante la que aquéllas se hiciesen registrar y hacer valer.

La Ley de mérito encomendó el manejo del Registro Civil a jueces del estado civil de las personas, a quienes impuso la obligación de llevar por duplicado tres libros: de nacimiento, adopción, reconocimiento y arrogación, el primero; de matrimonios, el segundo; y de defunciones, el tercero; además, dispuso que en las actas del Registro Civil se hiciera constar el año, día y hora en que se presenten los interesados, los documentos en que consten los hechos que se han de hacer registrar en ellas, y los nombres, edad, profesión y domicilio, en tanto como sea posible, de todos los que en ellos sean nombrados.

##### *5. Secularización de cementerios*

Al cierre de aquel mes, el 31 de julio de 1859, el presidente Juárez expidió el Decreto por el que cesó toda intervención del clero en cementerios y camposantos, ordenamiento que, además, ratificó la prohibición de inhumar cadáveres en los templos; dicha prohibición se hizo extensiva al entierro sin autorización escrita de autoridad competente, teniendo al infractor como sospechoso de homicidio, con lo que se caracterizaba, hasta donde era posible, la exclusión del clero en tales asuntos, que pasaron a ser competencia de la administración pública, a través de los jueces del estado civil. Dispuso el Decreto en cita en sus dos primeros artículos:

Artículo 1o. Cesa en toda la República la intervención que en la economía de los cementerios, camposantos, panteones y bóvedas o criptas mortuorias ha tenido hasta hoy el clero, así secular como regular. Todos los lugares que sirven actualmente para dar sepultura, aun las bóvedas de las iglesias catedrales y de los monasterios de señoras, quedan bajo la inmediata inspección de la autoridad civil, sin el conocimiento de cuyos funcionarios respectivos no se podrá hacer ninguna inhumación. Se renueva la prohibición de enterrar cadáveres en los templos.

Artículo 2o. A medida que se vayan nombrando los jueces del estado civil, mandados establecer por la ley de 28 de julio de 1859, se irán encargando de los cementerios, camposantos, panteones y criptas o bóvedas mortuorias que haya en la circunspección que a cada uno de ellos se haya señalado.

### *6. Prohibición de asistencia oficial a las ceremonias eclesiásticas*

El 11 de agosto de 1859, el presidente Juárez expidió otro Decreto, que en el marco de la separación entre Iglesia y Estado, tuvo incidencia en la administración pública, en razón de que, además de determinar los días que debieran considerarse festivos, y por tanto no laborables para la administración pública, prohibió a los servidores públicos asistir con carácter oficial a los actos religiosos, por disponer:

Artículo 1o. Dejan de ser días festivos para el efecto de que se cierren los tribunales, oficinas y comercio, todos los que no queden comprendidos en la especificación siguiente: los domingos, el día de año nuevo, el jueves o viernes de la Semana Mayor, el jueves de Corpus, el 16 de septiembre, el 1o. y 2 de noviembre y los días 12 y 24 de diciembre.

2o. En sólo estos días dejarán de despachar habitualmente los tribunales, oficinas y comercio, exceptuándose las cosas urgentes, que sin necesidad de previo auto de habilitación de horas, pero sí expresando la razón por qué se declaró urgente el negocio, podrán despacharse.

3o. Se derogan todas las leyes, circulares, disposiciones, cualesquiera que sean, emanadas del legislador, de institución testamentaria o de simple costumbre, por las cuales había de concurrir en cuerpo oficial a las funciones públicas de las iglesias.

### *7. Libertad de cultos*

El proceso mexicano de reforma llegó a su apogeo el 4 de diciembre de 1860 con la expedición en Veracruz de la Ley de Libertad de Cultos, que sustituyó al juramento religioso por el llamado juramento laico para prometer el buen desempeño de los cargos públicos, antes de tomar posesión de ellos, seg n dispuso el mencionado ordenamiento legal en su artículo 9o. del tenor siguiente:

Artículo 9o. El juramento y sus retractaciones no son de la incumbencia de las leyes. Se declaran válidos y consistentes todos los derechos y obligaciones y penas legales, sin necesidad de considerar el juramento a veces conexo con los actos del orden civil. Cesa por consiguiente la obligación legal de jurar la observancia de la Constitución, el buen desempeño de los cargos públicos y de diversas profesiones, antes de entrar al ejercicio de ellas.

### *8. Hospitales y beneficencia*

El 2 de febrero de 1862 el presidente Juárez expidió el Decreto en cuya virtud quedaron secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia a cargo del clero,

ordenamiento que se inscribe en los antecedentes del sector salud de la administración pública federal y, en su momento, se tradujo en que tales instituciones y sus respectivos servicios quedaran a cargo de la administración pública federal y de las administraciones públicas de los estados, conforme a lo dispuesto en los artículos 1o., 2o. y 7o. del citado ordenamiento que se reproducen a continuación.

Artículo 1o. Quedan secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia que hasta esta fecha han administrado las autoridades o corporaciones eclesiásticas.

Artículo 2o. El gobierno de la Unión se encarga del cuidado, dirección y mantenimiento de dichos establecimientos en el Distrito Federal, arreglándolo su administración como le parezca conveniente.

Artículo 7o. Los establecimientos de esta especie que hay en los estados, quedarán bajo la inspección de los gobiernos respectivos, y con entera sujeción a las prevenciones que contiene la presente Ley.

#### *9. Extinción de comunidades religiosas*

En plena guerra contra el invasor francés, el 26 de febrero de 1863, el presidente Juárez prohibió la existencia de claustros o conventos, y dispuso la salida de las religiosas y religiosos que ahí residían, principalmente para dedicar esos inmuebles al establecimiento de hospitales de sangre y al alojamiento de los defensores heridos en combate contra el invasor y las familias indigentes de los que murieron peleando por la patria en esa guerra. La supresión de las comunidades religiosas no incluyó a las Hermanas de la Caridad, que aparte de no hacer vida común, estaban consagradas al servicio de la humanidad doliente.

### **IV. Estatuto Provisional del Segundo Imperio**

El hermano menor de Francisco José, emperador de Austria, Maximiliano de Habsburgo y Carlota su esposa, hija del rey Leopoldo de Bélgica, irrumpieron el 10 de abril de 1864 en la historia de México para escribir uno de sus capítulos de más intenso dramatismo, al aceptar en su castillo de Miramar el imaginario trono de México, y jurar sobre los evangelios “asegurar por todos los medios el bienestar, la prosperidad, la independencia y prosperidad de la nación”.

Prestándose a la farsa organizada por Napoleón el pequeño (como le llamara Víctor Hugo), Maximiliano, en la fecha antes señalada, aceptó la Corona de México y, de paso, nada menos que el poder constituyente que sin fundamento alguno le ofreció la comisión de imperialistas mexicanos, al decir:

Acepto el poder constituyente con que ha querido investirme la nación, cuyo órgano sois vosotros, pero sólo lo conservaré el tiempo preciso para crear en México un orden regular y para establecer instituciones sabiamente liberales. Así que, como os los anuncié en mi discurso del 3 de octubre, me apresuraré a colocar la monarquía bajo la autoridad de leyes constitucionales, tan luego como la pacificación del país se haya conseguido completamente.<sup>147</sup>

Justo un año después del sainete de Miramar, el 10 de abril de 1864, Maximiliano expedíó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, en el que previó la existencia de ministerios, cuyos titulares, los ministros, serían responsables por sus delitos comunes y oficiales. La reunión de los ministros integraba el Consejo de Ministros.

Asimismo, el Estatuto Provisional previó la existencia de la Dirección de Obras Públicas, a la que atribuyó competencia para vigilar todas las que se ejecutaran, a fin de prevenir los peligros de su construcción.

A control remoto inició Maximiliano su gobierno imperial en el austriaco castillo de Miramar, el mismo día en que aceptó el trono, con la disolución de la Regencia y el nombramiento de Juan Nepomuceno Almonte como lugarteniente del Imperio, así como con la designación de Joaquín Velásquez de León como ministro de Estado.

Aun cuando el sedicente emperador no llegó a tener mando en todo el territorio nacional, trató de estructurar la administración pública bajo un esquema centralizado único, puesto que no reconoció la forma federal de Estado dispuesta por la Constitución de 1857, por cuya razón no contemplaba administraciones públicas locales. Entre el 10 de abril de 1864 y el 15 de mayo de 1867, fecha en que los imperialistas fueron derrotados en Querétaro, se puso a la cabeza de aquella administración pública de opereta, la Casa Imperial y los ministerios de Estado; Negocios extranjeros; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina; Justicia; Gobernación; Instrucción Pública y Cultura, y Hacienda.

## V. La reforma administrativa juarista

El presidente Juárez se propuso llevar a cabo una revolución administrativa de gran calado; la invasión francesa que rompió de nuevo el orden constitucional y la siguiente guerra, impidieron en la práctica, lograr a cabalidad las metas imaginadas.

Sin embargo, la administración juarista logra un cambio institucional que permitió normalizar, dentro del marco del derecho, las relaciones del gobierno con la sociedad,

<sup>147</sup> Tomado de Tena Ramírez, Felipe, *Leyes constitucionales de México*, 24a., ed., p. 668.

con los factores reales de poder, y con los gobernados en general, y dio lugar a que la administración pública desempeñara sus labores en un contexto de razonable seguridad jurídica.

## VI. Gobierno de Porfirio Díaz

Las insurrecciones armadas iniciadas por Porfirio Díaz en 1871 y 1876 tuvieron como exposiciones de motivos los planes de la Noria y de Tuxtepec, respectivamente; en ambas se enarbó la bandera de la no reelección del presidente de la República; mas, en la realidad, sus hechos contradijeron sus dichos y evidenciaron la falsedad de sus planes y proclamas, pues el Porfiriato, entendido como la permanencia de Porfirio Díaz en el ejercicio del poder público, duró del 28 de noviembre de 1876 al 25 de mayo de 1911, fecha esta última en la que, en virtud de los Tratados de Ciudad Juárez, renunció el dictador y se dirigió al exilio.

Treinta y cuatro años, cinco meses y veintisiete días de dictadura porfirista, que incluyeron los gobiernos de sus testaferros Juan N. Méndez (del 6 de diciembre de 1876 al 17 de febrero de 1877) y Manuel González (del 10. de diciembre de 1880 al 30 de noviembre de 1884), más de un tercio de siglo, durante el cual el antiguo antirreelegionista se reeligió siete veces.

Al inicio de su larga dictadura, que pretendió caracterizarse por “poca política y mucha administración” –y en la realidad se distinguió por su entreguismo al capital extranjero y su desprecio a los derechos humanos, a la democracia y a la no reelección–, la administración pública federal se estructuró con base en seis secretarías: Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Marina, y Hacienda, a las que en 1895 se agregó la de Comunicaciones y Obras Públicas, y en 1905, la de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Durante la prolongada dictadura del general Porfirio Díaz se advierte un evidente retroceso del Estado frente a los particulares, en especial los extranjeros, en aras supuestamente de la modernidad; así, por ejemplo, se renunció al dominio eminente o potestad soberana –expresión jurídica-política de la soberanía interna– del Estado mexicano sobre su territorio, acerca del cual, conviene recordar que en el México colonial, en los términos de las Ordenanzas de Minería de 1793, se reputaban minas propias de la Real Corona, las de antimonio, azogue, bismuto, cobre, estaño, oro, piedra calaminar, piedras preciosas, plata, plomo, sal gema y cualesquiera otros fósiles, fuesen metales perfectos o medios minerales, bitúmenes o jugos de la tierra, y que, consumada la independencia mexicana, estuvieron vigentes, sustituyendo, desde luego, al rey, al Real Patrimonio y a la Real Corona, por la “nación”, que asumió los derechos, propiedades y obligaciones que por sí y ante sí se habían adjudicado los reyes españoles a partir de la Conquista; además, el Real Tribunal de Minería fue sustituido por las Diputaciones de Minería de cada entidad federativa.

Fue en pleno Porfiriato –interregno de Manuel González– que se renunció a la potestad soberana de México sobre su territorio, mediante la expedición, el 22 de noviembre de 1884, del Código de Minería, que en su artículo 10 disponía:

Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia o adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar:

I. Los criaderos de las diversas variedades de carbón de piedra

...

IV. Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas; el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales o medicinales.

El 4 de julio de 1892, el presidente Porfirio Díaz avanzó en la entrega de las entrañas de la nación a los extranjeros, al expedir la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoció a la propiedad minera como irrevocable y perpetua, lo que se tradujo en que las compañías extranjeras tenedoras de las minas creyeran asumir para siempre el dominio absoluto sobre los recursos del subsuelo, al disponer en su artículo 5o.: “La propiedad minera legalmente adquirida y la que en lo sucesivo se adquiera con arreglo a esta Ley, será irrevocable y perpetua, mediante el pago del impuesto federal de propiedad, de acuerdo con las prescripciones de esta Ley”.

Fue necesaria una Revolución, con su millón de muertos, una nueva Constitución, y una expropiación petrolera, para revertir tan grande agravio a la nación.

## VI. Fuentes

- Fernández Ruiz, Jorge, *Juárez y sus contemporáneos*, 2<sup>a</sup> ed. México, UNAM, 1972.  
Tena Ramírez, Felipe *Leyes fundamentales de México 1808-1967*, 3a. Ed., México, Editorial Porrúa, S. A., 1967.  
Sánchez González, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*, INAP, 1998.  
Secretaría de la Presidencia, *La administración pública en la época de Juárez*, México, 1972.  
Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957.