

## Capítulo III

# SEGUNDA ETAPA FUNCIONES DE ESTADO DE FOMENTO (1836-1910)

### **CAPÍTULO III SEGUNDA ETAPA FUNCIONES DE ESTADO DE FOMENTO (1836-1910)**

#### **1. La primera República Central (1836-1844)**

Como resultado del “autogolpe de Estado” encabezado contra su gobierno por el Presidente Antonio López de Santa Anna, éste convocó a un nuevo Congreso Constituyente, en el cual tuvieron la mayoría los partidarios de instaurar en México una república de tipo centralista. Y así fue que, el 23 de octubre de 1835, dicho Congreso aprobó las Bases para la nueva Constitución, las cuales dieron fin al sistema federal e instauraron uno de tipo unitario. En virtud de que este documento estaba conformado por siete estatutos, se le llegó a conocer como “la *Constitución de las Siete Leyes*”, la primera de ellas promulgada el 15 de diciembre de 1835, y las seis restantes hasta el 30 de diciembre de 1836, mismas que entraron en vigor el 5 de enero de 1837.

La nueva Constitución centralista transformó los antiguos Estados en Departamentos, bajo la responsabilidad política de un Gobernador designado ahora por el Presidente de la República, como correspondía a la forma de gobierno unitaria. Sin embargo, la nueva Carta Constitucional contenía otras innovaciones que valdría destacar aquí. Para empezar, por encima de los tres órganos o poderes tradicionales de gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial), establecía un órgano de supervisión y arbitraje, denominado “*Supremo Poder Conservador*”, integrado por cinco individuos, y con facultades para garantizar que ninguno de los tres poderes tradicionales pudiera traspasar los límites de sus atribuciones en perjuicio de los otros dos. Y a pesar de haber sustituido la forma de gobierno federal, en la cual los estados federados estaban representados en el Congreso de la Unión por la Cámara de Senadores, con igual número de senadores por cada entidad federada, la nueva Constitución Centralista mantuvo al Senado como integrante del Congreso Nacional, junto con la Cámara de Diputados, quizás con la idea de dividir, y por lo tanto debilitar, la fuerza equilibradora del Poder Legislativo.

En la cuarta de estas “siete leyes constitucionales” se determinaba la organización y atribuciones al Poder Ejecutivo, el cual se depositaba en una persona denominada “Presidente de la República”. Allí se consignaba que, “para el despacho de los asuntos de gobierno, habría cuatro ministerios”, (el mismo número que las anteriores “secretarías de Estado y del despacho”), si bien se llevó al cabo una importante redistribución de las *funciones* que cada una tenía asignada hasta entonces. Sin duda con la idea de contar con servidores públicos especializados en las actividades de tipo diplomático, que pudieran contribuir eficazmente al establecimiento de relaciones con los gobiernos de Estados Unidos de América y de los principales estados europeos, se decidió separar las funciones relativas a “las relaciones exteriores” de aquellas que tenían que ver con

“los asuntos interiores”, dando nacimiento con ello a dos “ministerios” distintos, el “del Interior”, y el “de Relaciones Exteriores”, respectivamente. Con la idea de mantener el mismo número de dependencias directas del Ejecutivo a fin de no incrementar el gasto presupuestal de manera significativa, se acordó que el nuevo Ministerio del Interior se hiciera cargo también de las funciones que hasta entonces había tenido bajo su responsabilidad la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, permaneciendo con sus mismas funciones los otros dos “Ministerios”, el de Hacienda; y el de Guerra y Marina.

La misma Cuarta Ley establecía expresamente que “los asuntos importantes del gobierno serían resueltos por el Presidente en Junta de Ministros”, dando nacimiento así a la práctica de que los Presidentes deberían consultar los asuntos graves del gobierno con su “Consejo de Ministros”, (término que se mantuvo hasta el año de 1981 en el Art. 29 de la Constitución Política<sup>41</sup>). También en esta Cuarta Ley se estableció que el gobierno elaboraría un reglamento “para el mejor despacho de sus secretarías”, el cual debía ser aprobado por el Congreso. Como se advierte, vuelve a designarse de manera indistinta a las cuatro dependencias directas del Ejecutivo, pues aunque el título oficial de las mismas pasó ahora al de “ministerios”, se continuaba haciendo referencia a estos con la anterior denominación de “secretarías”.

En 1838, con la intención de preparar un programa para llevar al cabo una reforma administrativa de las que hoy se clasifican como “macroadministrativas” o “integrales”, el gobierno centralista nombró una Comisión encargada de “Reparar las bases y distribuir los trabajos relativos a la Organización General de la Administración Pública”, cuya presidencia estuvo a cargo de Lucas Alamán. La importancia de los trabajos asignados a esta Comisión se basa, a nuestro juicio, en que fue la primera ocasión en que el gobierno del país se preocupó por estudiar de manera integral las modificaciones que debían hacerse a la *estructura y funciones* de la administración pública para que ésta pudiera cumplir más eficaz y eficientemente las tareas que constitucionalmente tenía asignadas.<sup>42</sup> A continuación se transcriben algunos de los párrafos del *Informe* que Lucas Alamán escribió al respecto.

### **“Examen de la Organización General de la Administración Pública”<sup>43</sup>**

“La Comisión nombrada para reparar las bases y distribuir los trabajos relativos a *la organización general de la administración pública*, apenas ha puesto mano en tan

<sup>41</sup> A propuesta del Presidente José López Portillo, el Congreso aprobó modificar la anacrónica mención del “Consejo de Ministros” que hacia el Art. 29 constitucional, para señalar que el Presidente consultaría la conveniencia de suspender las garantías individuales con “los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República”. D.O. del 21 de abril de 1981.

<sup>42</sup> Daniel Márquez Gómez. “200 Años...”, *op. cit.*, Tomo I, pág. 57.

<sup>43</sup> Este estudio fue encontrado por José Chanes Nieto, sin título en el Archivo Noriega, y se publicó en el número 50 de la Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública. A.C., 1982, págs. 69 a 77.

importante negocio, se ha persuadido de *emprender simultáneamente la reforma de todos los ramos, pues ligados entre sí con tanta inmediación, sería imposible reformar el uno dejando subsistir los abusos é inconvenientes que se toquen en los otros*. Bien conoce la Comisión cuan vasta y difícil es esta empresa, pero conoce todavía más que si de una vez no se acomete, imposible será que la República, pueda salir jamás de las dificultades en que hoy se encuentra, y el gobierno, luchando siempre con ellas, tampoco podrá desempeñar sus altas funciones con el decoro que exige la dignidad de la nación”.

“Desde que lograda nuestra feliz emancipación comenzaron a introducirse *reformas particulares en el Sistema administrativo* que antes regía, demasiado alterado ya por el establecimiento de la Constitución Española, se empezó a notar un desconcierto general, resultado necesario de *la variación que habían sufrido algunas partes del Sistema, sin establecer la necesaria armonía entre todas ellas*, y como desde entonces hemos caminado de revolución en revolución, cada una no ha hecho mas que empeorar el estado de cosas. Este ha sido el mal, no solo de nuestra República, sino de todas las que se han formado en los países Hispano Americanos: en todos ellos se ha desorganizado el antiguo sistema que regía, por el establecimiento de otros nuevos, *sin regularizar, según cada uno de ellos lo exigía, todos los ramos de la administración en consonancia con la ley fundamental que se había adoptado*, y como sin ello no es posible que ninguna forma de Gobierno subsista, *se ha atribuido a defectos e inconvenientes de los sistemas políticos, lo que no era mas que falta de medios de ejecución para llevarlos al cabo*. Entonces se ha ocurrido a nuevas revoluciones, aprovechando la ocasión los que, por miras particulares, promueven siempre estas, y como *es más fácil escribir nuevas constituciones que organizar efectivamente Gobiernos*, se ha tomado aquel partido en vez de emprender (*sic*) la obra de arreglar la administración: *obra ciertamente ardua, trabajo prolíjo, y que requiere constancia, tesón, conocimientos más bien prácticos que teóricos y sobre todo, un plan bien concebido y seguido con uniformidad*, cuya última circunstancia no ha podido llenarse aún, menos que ninguna otra, *por gobiernos efímeros, constantemente atacados por facciones, y que más que gobernar, no han podido pensar mas que en defender su mal segura existencia*”.

“...En la necesidad en que la Comisión se halla de ir tocando uno por uno todos los ramos administrativos, ha debido escoger para dar principio a sus operaciones aquellos puntos más esenciales, y más inmediatamente ligados con el actual estado de las cosas, para atender a lo más urgente e ir aplicando primero remedios a los males mas ejecutivos, dejando para la continuación de sus operaciones aquello que admite mayor demora. La carrera que se propone correr es larga, y un sistema que va abrasar (*sic*) todos los ramos de la administración, era menester dar principio por lo que mas inmediatamente es causa del estado difícil en que la República se encuentra; así es que ha escogido en los cuatro departamentos del Gobierno, los puntos siguientes...”

A continuación, la Comisión presidida por Lucas Alamán exponía las propuestas específicas de reforma administrativa que se estimaban más necesarias para arreglar

el estado de los cuatro ministerios existentes en aquel momento: el de Guerra; el de Hacienda; el de lo Exterior; y el de lo Interior, en ese orden.

Sin duda muchas de las recomendaciones de la Comisión fueron tomadas en cuenta para las reformas administrativas que se llevaron al cabo en 1841,<sup>44</sup> cuando se creó un nuevo Ministerio, denominado de “Instrucción Pública e Industria”, con el propósito de vincular los esfuerzos educativos a cargo del gobierno con los requerimientos de industrialización del país, como lo empezaban a hacer exitosamente otras naciones en el mundo. Pero debido a que volvieron a fusionarse en una misma dependencia las funciones relativas a las *relaciones diplomáticas* con las de la *gobernación interior* del país, dando origen al “Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores”, el número de dependencias del Ejecutivo no varió, siguieron siendo las mismas cuatro.

Dos años después, el 13 de junio de 1843, se volvió a modificar la estructura orgánica del Poder Ejecutivo para desprender las funciones relativas a “Justicia y Negocios Eclesiásticos” de las del “Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores”, para fusionarlas ahora con las del recientemente creado “Ministerio de Instrucción Pública e Industria”, que ahora recibió el larguísimo nombre de “Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria”. En esa misma ocasión le fueron adicionadas las funciones de “policía” al Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, cuya denominación pasó a ser por tanto la de “Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía”.

Como puede advertirse, a pesar de las frecuentes reestructuraciones orgánicas que en esos años se produjeron en la administración pública centralizada, las dependencias directas del Ejecutivo continuaron siendo sólo cuatro.

## **2. Oscilaciones entre el Gobierno Central y el Gobierno Federal (1844-1855)**

En la etapa en que privó el modelo de República Central o unitaria se produjo un breve retorno al modelo federal, que se presentó no de golpe sino como un proceso gradual, que se inició a finales de 1844 y concluyó en agosto de 1846.

La primera fase de este “retorno al modelo federal”, se presentó con la salida de Santa Anna de la Presidencia de la República a finales de 1844 y el ascenso a ésta del Gral. José Joaquín de Herrera, quien, en diciembre de 1845, fue sustituido por el Gral. Paredes y Arrillaga, del cual se sospechaba que coqueteaba con la idea de retornar a un

---

<sup>44</sup> Pero sobre todo para la reforma administrativa integral que el propio Lucas Alamán coordinó diez años después durante la última presidencia dictatorial de Antonio López de Santa Anna. Ver *supra*, pág. 76.

gobierno monárquico. Esta situación generó una reacción por parte del grupo liberal federalista, a la cual se sumó nuevamente, por increíble que parezca, Antonio López de Santa Anna, quien designó como presidente al Gral. Mariano Salas.

A mediados de junio de 1846 se inició la intervención norteamericana so pretexto de apoyar la independencia de Texas. Santa Anna volvió a ocupar la presidencia del país, y se comprometió a *restablecer la Constitución Federal de 1824*. Los “Departamentos” creados bajo la república unitaria recuperaron su antigua condición jurídica de “Estados libres y soberanos”. El grupo que apoyaba el modelo federal insistió ante Santa Anna en la necesidad de incorporar algunas reformas a la Constitución de 1824. Como éste decidió salir personalmente a combatir las tropas estadounidenses en el norte de la República, de nuevo ocupó la Presidencia interinamente Valentín Gómez Farías. El Congreso elaboró entonces un proyecto de Acta de Reforma a la Constitución de 1824. En dicha Acta de Reforma se proponía la creación de cinco “*Secretarías del Despacho*”, que serían ahora las de:

*Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública*,<sup>45</sup>  
Relaciones Exteriores;  
*Fomento, Colonización, Industria y Comercio*;  
Guerra y Marina, y  
Hacienda.

El proyecto de reformas incluía desde luego el cambio de denominación de “*ministerios*” a “*secretarías*”. Se separaba nuevamente la Secretaría de Relaciones Exteriores de la de Relaciones Interiores, a la que se proponía agregar las funciones de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. Como la más importante novedad de ese proyecto se proponía la creación de una quinta secretaría, dedicada específicamente al “*fomento, la industria y el comercio*”. Esta nueva secretaría tendría a su cargo la elaboración de la estadística relativa a la industria agrícola, minera y mercantil; el fomento de todos los ramos industriales y mercantiles; la expedición de las patentes y privilegios; y las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola, minera y fabril. Se le encargarían también los programas de colonización, con la idea de evitar problemas como los que habían dado origen a la pretendida independencia de la provincia de Texas.

El 9 de agosto de 1847, ante el anuncio de la llegada de las tropas estadounidenses al Valle de México, Santa Anna renunció de nuevo a la Presidencia y asumió la titularidad del Ejecutivo Manuel de la Peña y Peña, entonces Presidente de la Suprema Corte. En

---

<sup>45</sup> De aquí en adelante se destacarán en letra cursiva las dependencias que se reforman o se propone modificar en cada ocasión.

1850 se reanudaron las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos de América, después del Tratado de Paz firmado en 1847. Como dato curioso valdría mencionar que, en 1850, el titular de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Marcelino Castañeda, planteó la conveniencia de que “se practicaran *juicios verbales* para los delitos que él denominaba ‘ligeros’”, así como un conjunto de modificaciones importantes para el más adecuado funcionamiento del Poder Judicial. El secretario Castañeda propuso también la creación del cargo de Procurador General, el cual no existía hasta ese momento. Sin embargo, la nueva Secretaría de Fomento, Industria y Comercio planteada en el proyecto de Acta de Reformas de Valentín Gómez Farías no llegó a establecerse formalmente, según se desprende de los informes enviados al Congreso entre 1850 y 1852 por el titular de la entonces Dirección General de Colonización e Industria, Mariano Macedo, quien subrayaba la urgencia de llevar a cabo el programa de colonización propuesto en 1846.

En 1852, el Gral. Mariano Arista sucedió en la Presidencia de la República a José Joaquín de Herrera, quien había tratado en vano de modernizar y *reorganizar* al ejército. Las fuerzas armadas se opusieron a dicha *reorganización*, e iniciaron en Jalisco una revolución contra el gobierno de Herrera. Sin embargo, un año después, Arista se vio obligado a renunciar a la Presidencia de la República y, a principios de enero de 1853, fue llamado a ocuparla de nuevo el Gral. Antonio López de Santa Anna. Este solicitó autorización al Congreso para gobernar “*con facultades extraordinarias*”, lo que le permitieron hacerlo en calidad de “dictador”, fue entonces que pidió a Lucas Alamán encargarse de proponer *una nueva estructura orgánica del poder Ejecutivo*, que estaría fundamentada en las que se denominaron “Bases para la Administración de la República” de 1853.

### **La última Presidencia Centralista de Santa Anna (1853-1855)**

El 22 de abril de 1853, durante la undécima y última presidencia de Antonio López de Santa Anna, y también a sugerencia de Lucas Alamán, se decretaron las “Bases para la Administración de la República”, en tanto se promulgaba una nueva Constitución.<sup>46</sup> Dicho documento sirvió de apoyo a la serie de *reestructuraciones orgánicas* que se llevaron al cabo a lo largo de ese año, y que pueden considerarse como el primer intento de *reforma administrativa integral* realizado hasta entonces a partir de la Independencia. Y fue en mayo de ese año (1853) cuando se creó finalmente una quinta dependencia del Ejecutivo, el “Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio”, con la idea de *promover desde el gobierno el desarrollo de las actividades industriales y comerciales del país, así como para evitar, mediante programas de colonización*, que

---

<sup>46</sup> Daniel Márquez Gómez. “Base Legal y Programática”... *op cit.*, Tomo I, págs. 75 a 79.

continuara extendiéndose la ocupación del territorio nacional en la frontera norte, que en 1847 condujo a la guerra provocada por los Estados Unidos de América, y que le costó al país la pérdida de más de la mitad de su extensión territorial. Algunas de las funciones adscritas al nuevo Ministerio de Colonización, Industria y Comercio habían estado asignadas con anterioridad al de Hacienda (las de estadística general y el fomento al comercio, por ejemplo) o al de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, (las correspondientes al fomento a la industria, la expedición de patentes y privilegios, y las exposiciones de productos, entre otras).

Un mes después, el 12 de mayo de 1853, se determinó una vez más separar las funciones que habían sido reagrupadas anteriormente en el “Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía”, para dividir su desempeño en dos dependencias distintas: el “Ministerio de Gobernación” y el “Ministerio de Relaciones Exteriores”, reestructuración que elevó entonces a seis el número de dependencias directas del Ejecutivo.

El 17 de mayo siguiente se emitió un Decreto por el cual se designaban los ramos correspondientes a cada Ministerio.

*Ministerio de Gobernación;*

Ministerio de Relaciones Exteriores;

*Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública;*

*Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio;*

Ministerio de Guerra y Marina, y

Ministerio de Hacienda.

(Ver **Anexo IV**).

El 20 de mayo siguiente apareció el Decreto del Gobierno “para el Arreglo del Ejército”, mediante el cual “se dividía al instituto armado en dos clases de todas las armas: permanente y activa; se establecía el Estado Mayor del Ejército, y se organizaba el cuerpo de ingenieros, la artillería y el cuerpo médico-militar”.

El 25 de mayo se emitió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, en la cual se excluyó del conocimiento de la autoridad judicial las cuestiones administrativas, y ese mismo día se expidió el Reglamento de esta Ley.

El 31 de mayo se expidió el Decreto del Gobierno que establece la Planta del Ministerio de Gobernación, que quedaría integrada por “un oficial mayor; oficiales primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto; un archivero; cinco escribientes primero, segundo, tercero, cuarto y quinto; un portero, un mozo de oficio, y dos ordenanzas. Además se asignaban partidas para gastos de oficio, secretos y extraordinarios”.

El 16 de junio se publicó el Reglamento para el Gobierno Interior del Palacio Nacional, que “estaba a cargo de un gobernador y un arquitecto, nombrados ambos por el

Presidente, un conserje y otros dependientes...con la encomienda de la seguridad, conservación, policía y ornato del Palacio Nacional”.

Al día siguiente, el 17 de junio, se expidió el Reglamento del Consejo de Estado, “integrado por veintiún individuos nombrados por el gobierno, con funciones de preparar y redactar los proyectos de ley y los reglamentos administrativos; dar dictamen sobre los negocios del gobierno, y conocer del contencioso administrativo. El Consejo se dividía en *seis secciones*, una para cada Ministerio”.

El 25 de agosto se emitió el Decreto del Gobierno para el Arreglo del Cuerpo Diplomático, que creaba los enviados plenipotenciarios, ministros residentes, encargados de negocios, secretarios y oficiales de las legaciones. Se estableció además el *principio de antigüedad* para el personal diplomático y consular, además de los rangos de sueldos y cuestiones relacionadas con pensiones y retiros”.

El 3 de octubre se emitió el Decreto del Gobierno sobre Fondos Municipales, en el cual se establecía “el cobro de impuesto por la expedición de permiso para vender pulque y licores y licores al menudeo; por puesto de frutas, verduras y demás efectos; diversiones públicas y sorteos; por carruajes; y por perros, entre otros. Y el 11 de noviembre del mismo 1853, se expidió el Decreto del Gobierno sobre Clasificación de los Empleados de Hacienda, entre “los que se encuentran en servicio, jubilados, cesantes, reformados y excedentes”.

Como puede observarse, la serie de modificaciones establecidas durante la última presidencia dictatorial de Santa Anna y bajo la coordinación de Lucas Alamán, realizadas sin duda con base en el *diagnóstico* y las *recomendaciones* formuladas por la Comisión de 1843 “para reparar las bases y distribuir los trabajos relativos a la *organización general de la administración pública*”, constituyeron un verdadero intento de “reforma integral o macroadministrativa”. Sin embargo estas modificaciones no duraron mucho tiempo, pues al año siguiente, el 1 de marzo de 1854, se inició la Revolución de Ayutla, encabezada por el antiguo general insurgente Juan Álvarez, que culminó con la renuncia y huida de Santa Anna fuera del país.

Como alguna vez expresó el Lic. José López Portillo, Presidente de la Comisión de Administración Pública (CAP) establecida en 1965 con el similar propósito de realizar un diagnóstico integral de la estructura orgánica y funciones de la Administración Pública Federal, pareciera que Hegel tenía razón cuando dijo que “*El Búho de Minerva (la sabiduría) alza su vuelo cuando empiezan a caer las primeras sombras de la noche*” (cuando ya casi no queda tiempo para aplicar aquello que se ha aprendido o descubierto); sólo que en este caso la “sombra” que de golpe le cayó encima al gobierno centralista de aquella época fue un nueva revolución político-militar, que vino a dar al traste con las reformas que con tanta minuciosidad había programado e iniciado Lucas Alamán en 1853, poco antes de su muerte.

### 3. El retorno a la República Federal y la Guerra de los Tres Años (1855-1861)

#### 3.1 El retorno al Federalismo y la Constitución de 1857

Como ya se señaló, a raíz de la disolución del Congreso y la asunción de poderes dictatoriales por parte de Antonio López de Santa Anna durante su undécima y última presidencia (período que coincidió con la muerte de Lucas Alamán), surgió un nuevo pronunciamiento armado, “La revolución de Ayutla”, que condujo a la renuncia y exilio de Santa Anna, y al regreso al poder del grupo de los liberales “puros” o radicales, encabezados por el Gral. Juan Álvarez, y del cual formaban parte Benito Juárez, Melchor Ocampo y Guillermo Prieto, entre otros.

De acuerdo con lo estipulado en el Plan de Ayutla, el Gral. Juan Álvarez asumió la presidencia interina el 4 de octubre de 1855, y durante su breve gestión se elaboraron las bases para convocar a un Congreso Constituyente en febrero de 1856. Previamente, el 23 de noviembre de 1855, se expedieron la Ley de Administración de Justicia y la Ley Orgánica de los Tribunales de la Federación, promovidas por Benito Juárez, que tenían como propósito principal la *supresión de los tribunales especiales*.

Resulta interesante consignar el hecho de que Melchor Ocampo hubiese renunciado a la Secretaría de Relaciones Exteriores el 30 de octubre de 1855, a escasos quince días de haber sido designado por el Gral. Álvarez en su calidad de Presidente provisional de la República. Las razones que expuso Ocampo en su carta de renuncia al Presidente Álvarez constituyen una verdadera lección en materia de administración pública, pues señala que, después de haber discutido con el Secretario de Guerra y Marina, Gral. Ignacio Comonfort, los objetivos a los que debería avocarse el nuevo gobierno federal, y con los cuales ambos estaban de acuerdo, Ocampo tenía la seguridad que no le serían proporcionados a la Secretaría a su cargo los medios que se requerían para alcanzar dichos objetivos de gobierno. Aduciendo su convencimiento de que “*en la administración, una vez conocido y fijado el fin, los medios son el todo*”,<sup>47</sup> consideró que lo más honesto de su parte era presentar su renuncia al puesto para el cual había sido designado por el Presidente Álvarez, gesto de congruencia que pocas veces se ha presentado en la historia de la administración pública mexicana.

Poco tiempo después, el propio Gral. Juan Álvarez renunció al cargo de Presidente provisional pues, por razones de salud, no podía residir en la Capital de la República, y en su lugar designó al Gral. Ignacio Comonfort como Presidente sustituto, quien asumió el cargo el 11 de diciembre de 1855.

<sup>47</sup> Jesús Romero Flores. “Don Melchor Ocampo”, Ediciones Botas, México, pág. 227. Citado por Alejandro Carrillo Castro. “La Reforma Administrativa en México”, Miguel Ángel Porrúa, México, 1980, Tomo 2, pág. 109; y “Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada”, INAP, 2006, págs. 17 y 18.

El 28 de junio del año siguiente, el presidente Comonfort expidió la llamada Ley Lerdo, cuyo propósito fue que las posesiones del clero no utilizadas de manera productiva, los llamados “bienes de manos muertas”, reingresasen a la circulación mercantil para beneficiar el desarrollo económico del país. El artículo 1º de dicha Ley establecía que “todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6% anual”.

Comonfort procedió a organizar la administración a su cargo con fundamento en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, emitido en 1856, que establecía como dependencias directas del Ejecutivo Federal a las Secretarías de:

Gobernación;  
Relaciones Exteriores;  
*Justicia*;  
*Fomento*;  
Guerra, y  
Hacienda.

El 31 de diciembre se expidió la *Ley sobre Presupuestos Generales de la República* y, en 1857 se creó la *Contaduría Mayor de Hacienda*, así como la *Dirección General de Pesos y Medidas*.

Comonfort convocó a un nuevo Congreso Constituyente en febrero de 1856, y en 1857 promulgó una Constitución de corte federal y abiertamente liberal. Esto provocó el surgimiento de un movimiento de rechazo por parte del grupo conservador, que prefería el modelo centralista o unitario de gobierno, y que estaba apoyado por los altos prelados de la Iglesia y algunos miembros del ejército, quienes deseaban preservar sus innumerables privilegios, en cuya defensa acuñaron el lema “*Religión y Fueros*”. Por increíble que parezca, el presidente Ignacio Comonfort se sumó inicialmente al grupo rebelde que se alzó en armas contra su gobierno, para poco tiempo después arrepentirse y renunciar a la primera magistratura. Fue así que, en cumplimiento de lo establecido en la Constitución de 1857, asumió la Presidencia de la República el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Lic. Benito Juárez.

### **3.2 La Guerra de los Tres Años (1857-1861)**

Surgió así un nuevo conflicto armado entre las facciones conservadora y liberal, al cual se le conoce como “la Guerra de los Tres años”, la primera de las cuales intentó desconocer la legitimidad de la Constitución de 1857 y del gobierno presidido por Ignacio Comonfort. Al frente del grupo conservador que se levantó en armas se

encontraba Félix Zuloaga, quien, a partir del 22 de enero de 1858, se ostentó como Presidente Interino.

Lo primero que hizo Zuloaga fue derogar la Ley que regulaba los derechos parroquiales, al igual que la Ley Lerdo, pero sólo en lo referente a restituir al clero las propiedades eclesiásticas que habían sido “nacionalizadas”, pues mantuvo vigente lo relativo al desconocimiento de la propiedad comunal de los pueblos indígenas. Derogó asimismo la ley del registro civil, reestableció la Pontificia Universidad de México y volvió a denominar a los Estados como Departamentos. Sin embargo, a finales de 1858 los propios conservadores sufrieron una división interna, y el grupo encabezado por los generales, Echegaray y Robles Pezuela, derrocó a Zuloaga y nombró a Miguel Miramón como nuevo Presidente de la República.

El grupo conservador se impuso al principio militarmente en el centro del país, mientras que el grupo liberal trasladó el gobierno de la República al puerto de Veracruz. Desde ahí, y a lo largo de 1859, el Presidente Juárez expidió lo que actualmente se conoce como las “Leyes de Reforma”, por medio de las cuales se llevó a cabo el difícil pero necesario proceso legal de separación del Estado y de la Iglesia en México. Entre las disposiciones del período postconstitucional del gobierno juarista cabe destacar la expedición de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, del 12 de julio, y de la Ley Orgánica del Registro Civil, del 23 de ese mismo mes, seguida tres días más tarde del decreto para el cese de la intervención del clero en la administración de los cementerios y los campos santos. El 11 de agosto de ese mismo año, el gobierno liberal ordenó retirar la legación de México ante el Estado Vaticano, en Roma, y el 4 de diciembre de 1860, también desde Veracruz, se expidió la Ley sobre Libertad de Cultos.

Como el propósito central de este trabajo es el análisis de *la evolución de la administración pública centralizada de México*, baste decir que, los pretendidos gobiernos de Zuloaga y de Miramón, mantuvieron la estructura orgánica del Ejecutivo integrada por seis Secretarías, que fueron las de:

Relaciones Exteriores;  
Gobernación;  
*Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública;*  
*Fomento, Colonización, Industria y Comercio;*  
Guerra y Marina, y  
*Hacienda y Crédito Público.*

Al inicio de 1861, el triunfo del grupo liberal sobre los conservadores pareció ser completo. El Presidente Juárez volvió a ocupar la capital de la República y a lo largo del territorio nacional se reestableció la vigencia de la Constitución de 1857, a la cual se le añadieron las disposiciones de las Leyes de Reforma promulgadas desde Veracruz. Parecía que se presentaba al fin la posibilidad de que México pudiera

iniciar un *periodo de paz y reordenamiento de su administración pública*, del cual el país estaba tan urgido en ese momento. Por ello, los integrantes del Gabinete del Presidente Juárez publicaron un “Manifiesto a la Nación”, en el cual, entre otras cosas, exponían lo siguiente:

“Las personas a quienes el Excmo. Sr. Presidente de la República ha honrado llamándolas a formar su actual gabinete, estiman como es justo esta muestra de confianza, pero comprenden que *necesitan además la de la Nación, para trabajar con probabilidad de buen suceso en el desarrollo de la reforma, en el arreglo de la administración pública y en la pacificación del país*, y desean por lo mismo que sus miras prácticas (los medios) para alcanzar esos objetivos tengan la mayor publicidad”.

“Los actuales Ministros han tenido un ejemplo en la fe serena y ferviente del primer magistrado de la República sobre el porvenir de México, y un estímulo en la penetración íntima de que están poseídos sobre que no escasean en el país elementos para levantarla de su postración actual, y sobre que sólo se necesita un trabajo de *organización que circunstancias accidentales habían hecho imposible al Gobierno*. Este tiene hoy la voluntad, y muy firme, de emprenderlo; y secundado, como lo será sin duda, por el buen sentido del país...espera neutralizar, por fin, los obstáculos *que hasta ahora han impedido en México que la administración se organice y consolide, y que se vean los frutos de las revoluciones políticas*”.

(Y QUIZÁS TENIENDO EN MENTE LOS TRABAJOS REALIZADOS EN 1843 POR LA COMISIÓN ENCABEZADA POR LUCAS ALAMÁN, CON UNA MODESTIA QUE LES HONRA, LOS MIEMBROS DEL GABINETE DEL PRESIDENTE JUÁREZ EXPRESARON LO SIGUIENTE).

“Al fijar el nuevo gabinete *las ideas que servirán de norma a su marcha administrativa*, no puede aspirar al mérito de la originalidad, ni hace otra cosa que formular oficialmente *el instinto de reorganización, de moralidad, de economía*, que de tiempo atrás se ha ido desarrollando en la mayoría de los mexicanos”.

“El instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha comprendido que *las revoluciones serán estériles, y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa*. *La reforma que el pueblo mexicano ha proclamado y llevado a la práctica, entraña la conquista de grandes medios materiales y morales para la prosperidad pública; pero el trabajo revolucionario y reformador tiene todavía que entrar a su periodo último y definitivo: a su poderío orgánico, en el cual la gran revolución mexicana dará frutos para el país*”.

“Es un error creer que toda *tentativa de organización* debe aplazarse hasta que la sociedad no tenga enemigos que combatir. *Los trabajos organizadores* son cabalmente los que darán lugar a un triunfo definitivo sobre los enemigos de la sociedad: *solo el*

*poder que llegue a organizarla, asentará sobre una base segura las conquistas de la revolución”.*

“La opinión nacional,...ve llegado el tiempo de medidas a propósito para prevenir la ruina a que la República se ha ido acercando, y de que no podría salvarla *ninguna revolución meramente política*. El Congreso no solo ha aceptado, sino que ha completado y perfeccionado este pensamiento del Gobierno, que puede llamarse *la revolución en la administración, la reforma administrativa que viene a coronar la reforma política*”.<sup>48</sup>

En consonancia con estas ideas, el 23 de febrero de 1861, el Presidente Juárez publicó un decreto en el que se distribuían los *ramos de la administración* en las seis “Secretarías de Estado y del Despacho”.

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores;  
Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación;  
Secretaría de Estado y del Despacho de *Justicia e Instrucción Pública*,<sup>49</sup>  
Secretaría de Estado y del Despacho de *Fomento*;  
Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, y  
Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.

(Ver **Anexo V**)

Pero también en esta ocasión, al igual que ocurrió con el ambicioso programa de *reforma administrativa integral* que Lucas Alamán se había propuesto llevar al cabo ocho años atrás, la “*revolución administrativa*” de la que hablaba el Gabinete del Presidente Juárez en su Manifiesto a la Nación de 1861, tampoco pudo llevarse a efecto. Como se sabe, los representantes del grupo conservador que había resultado derrotado en la “Guerra de los Tres Años”, viajaron a Francia a solicitar el apoyo militar de Napoleón III para intentar nuevamente el establecimiento de una monarquía hereditaria en el país, ofreciendo la corona del “Segundo Imperio Mexicano” a un príncipe europeo, que el emperador francés sugirió fuese Maximiliano de Habsburgo. La prioridad del gobierno del Presidente Juárez cambió entonces a la defensa de la soberanía nacional y de la República Federal surgida de la Constitución de 1857.

Las dificultades con las que Juárez tuvo que lidiar en su presidencia itinerante por el territorio nacional, le obligaron a modificar varias veces durante 1861 la estructura orgánica de la administración pública a su cargo. Así, el 6 de abril, “para introducir en los gastos generales cuantas economías sean compatibles con la marcha de la administración

---

<sup>48</sup> Alejandro Carrillo Castro. “La Reforma Administrativa en México”, Tomo I, Editorial Miguel Ángel Porrua, 1985, págs. 122 y 123.

<sup>49</sup> Como ya se explicó, las letras en cursiva se emplean para destacar las dependencias que fueron reformadas en cada caso.

pública”, se vio obligado a reducir nuevamente la estructura orgánica de las dependencias directas del Ejecutivo a cuatro. Para ello se volvieron a fusionar las atribuciones de “Gobernación” y de “Relaciones Exteriores” en una sola Secretaría, y se eliminó la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, cuyas atribuciones fueron añadidas a la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública. Como resultado de esta reestructuración orgánica, las cuatro secretarías resultantes fueron:

*Relaciones Exteriores y Gobernación;*  
*Justicia, Fomento e Instrucción Pública;*  
Hacienda y Crédito Público, y  
Guerra y Marina.

No acababa de pasar un mes de haberse reducido a cuatro las “Secretarías de Estado y del Despacho”, cuando, el 12 de junio, se restableció nuevamente la Secretaría de Fomento y se separaron una vez más las funciones de Relaciones Exteriores de las de Gobernación, regresando con ello a seis el número de dependencias directas del Ejecutivo Federal, con la siguiente denominación:

Secretaría de *Gobernación*;  
Secretaría de *Relaciones Exteriores*;  
Secretaría de *Fomento*;  
Secretaría de *Justicia e Instrucción Pública*;  
Secretaría de *Guerra y Marina*, y  
Secretaría de *Hacienda y Crédito Público*.

La cuarta y última reestructuración administrativa de 1861 se decretó el 16 de diciembre, y tuvo como propósito reducir nuevamente a cuatro el número de Secretarías existentes, volviéndose a fusionar en una misma dependencia las funciones relativas a Gobernación y Relaciones Exteriores, y haciendo lo mismo con las de Fomento, las cuales pasaron a ser ahora responsabilidad de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública y esta estructura orgánica permaneció inalterada los siguientes treinta años. (Ver pág. 72).

#### **4. La intervención francesa en apoyo del “Imperio de Maximiliano” (1863-1866)**

Al igual que se hizo en el Capítulo I, en el que se describió la estructura orgánico-funcional del *gobierno virreinal* de 1810 a 1821 en paralelo a la de los sucesivos *gobiernos insurgentes* durante dicho período, se presenta aquí la estructura orgánica del *gobierno monárquico* que, de 1863 a 1864, y con el apoyo del ejército francés, pretendió establecer en México el grupo conservador que se oponía a la República Federal, presidida en ese momento por el licenciado Benito Juárez.

El 12 de junio de 1863, y después de ocupar la Capital de la República, el Gral. Elías Federico Forey, lanzó un manifiesto a la Nación explicando la acción intervencionista

del gobierno francés en el que se advertían algunos rasgos del gobierno que pretendía establecer en México el Emperador Maximiliano de Habsburgo.<sup>50</sup> En tanto llegaba a México “el nuevo Emperador” invitado por los representantes del grupo conservador opuesto a Juárez, se acordó establecer una Regencia tripartita, integrada por Juan N. Almonte, José Mariano de Salas y Juan B. Ormachea. Dicha “Regencia” expidió el 26 de junio un decreto para establecer “las atribuciones de las Secretarías de Estado”,<sup>51</sup> referidas a cuatro de ellas.

Secretaría de Relaciones Exteriores;  
Secretaría de Gobernación;  
Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, y  
Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.  
(Ver **Anexo VI**)

El 6 de julio siguiente se decretaron las atribuciones de otras dos, la Secretaría de Guerra y Marina y la de Hacienda.

Una vez en México, Maximiliano expidió en abril de 1865 el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano”, por medio del cual se señalaba que la forma del Estado mexicano sería la de “una monarquía moderada hereditaria, en la cual el Emperador era ahora *el representante de la soberanía nacional*”.

En el Art. 5 de dicho “Estatuto”, se establecía que el emperador gobernaría por medio de “un ministerio” compuesto por nueve “Departamentos Ministeriales”.

*Ministro de la Casa Imperial;*  
*Ministro de Estado;*  
*Ministro de Negocios Extranjeros y Marina;*  
*Ministro de Gobernación;*  
*Ministro de Justicia;*  
*Ministro de Instrucción Pública y Cultos;*  
*Ministro de Fomento;*  
*Ministro de Guerra, y*  
*Ministro de Hacienda.*  
(Ver **Anexo VII**)

El propio Estatuto establecía que el país geográficamente se dividiría en 50 “Departamentos”, a cuyo frente estaría “un Prefecto, auxiliado por un Consejo de

<sup>50</sup> Roberto Rives Sánchez. “La Administración Pública de México en su Bicentenario”. Instituto de Administración Pública de Veracruz, 2010, págs. 136 y 137.

<sup>51</sup> México a través de los Informes Presidenciales. Vol. V., págs. 458, 459, 464 y 465.

Gobierno departamental, y que cada Departamento se subdividiría en distritos, al frente de los cuales habría un Subprefecto. Cada población tendría una administración municipal propia, a cargo de alcaldes y comisarios municipales.

### **5. Treinta años con cuatro Secretarías (1861-1891), y las dos reformas administrativas durante el Porfiriato (1891-1911)**

La estructura orgánica de cuatro secretarías, establecida por el Presidente Benito Juárez a partir del 16 de diciembre de 1861, como ya se dijo, permaneció sin cambios importantes a lo largo de los *siguientes treinta años*. Este dilatado lapso comprende las dos últimas administraciones del Presidente Benito Juárez (25/XII/1867 - 18/VII/1872), las de Sebastián Lerdo de Tejada (18/VII/1872 - 20/XI/1876) la primera presidencia de Porfirio Díaz (28/XI/1876 - 30/XI/1880) la de Manuel González (1º/XII/1880 - 30/XI/1884) y la segunda presidencia del Gral. Díaz (1º/XII/1884 - 30/XI/1888).

A lo largo de esos *treinta años*, las cuatro secretarías existentes fueron:

*Relaciones Exteriores y Gobernación;*  
*Justicia, Fomento e Instrucción Pública;*  
Guerra y Marina, y  
Hacienda y Crédito Público.

Como se sabe, a la muerte de Benito Juárez, ocurrida durante su tercer período como Presidente Constitucional de la República, lo sucedió Sebastián Lerdo de Tejada, como Presidente Sustituto. Y cuando éste fue reelecto para el siguiente período, el Gral. Porfirio Díaz se levantó en armas en contra de su gobierno, esgrimiendo la bandera política de la No-Reelección. A la renuncia de Lerdo de Tejada, el Gral. Díaz resultó electo para el período que se inició el 28 de noviembre de 1876 y que concluyó el 30 de noviembre de 1880. Díaz entregó entonces la Presidencia de la República a Manuel González, su compadre, quien contó con todo el respaldo político del gobierno saliente para resultar triunfador en dichos comicios electorales. Durante su mandato, Manuel González modificó la ley para que el Gral. Porfirio Díaz pudiese ser electo una vez más como Presidente, incumpliendo así la promesa hecha por Díaz al pueblo de México cuando se había levantado en armas años atrás en contra de la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada. En las sucesivas elecciones presidenciales, Porfirio Díaz decidió participar sin recurrir al anterior subterfugio formal de elegir a un sucesor “a modo” para continuar gobernando “de hecho” tras la silla presidencial, como había ocurrido con su compadre González de 1880 a 1884.

Y fue durante su tercer período formal como Presidente, el 13 de mayo de 1891, cuando se estableció una nueva dependencia del Ejecutivo Federal, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con la idea de promover la construcción de puertos y líneas férreas, para apoyar las exportaciones de materias primas a los Estados Unidos

y a Europa. Como en esa fecha se determinó separar nuevamente las funciones de “Relaciones Exteriores” de las de “Gobernación”, y hacer lo propio con las de “Fomento” y las de “Justicia e Instrucción Pública”, así como adicionar las funciones de Comercio a las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el número de dependencias directas del Ejecutivo se elevó por primera vez a *siete*, con la siguiente denominación.

*Secretaría de Gobernación;*  
*Secretaría de Relaciones Exteriores;*  
Secretaría de Justicia e Instrucción Pública;  
Secretaría de Fomento;  
*Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;*  
*Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, y*  
Secretaría de Guerra y Marina.  
(Ver **Anexo VIII**)

El 18 de mayo de 1905, durante la penúltima presidencia de Porfirio Díaz (1/XII/1904 - 30/XI/1910), se determinó separar las funciones de “Justicia” de las de “Instrucción Pública”, dando así nacimiento a dos dependencias distintas: la Secretaría de Justicia, por un lado, y la de Instrucción Pública y Bellas Artes, por otro. Con ello el número de dependencias administrativas de apoyo directo al Ejecutivo Federal aumentó su número a ocho.<sup>52</sup>

Secretaría de Gobernación;  
Secretaría de Relaciones Exteriores;  
*Secretaría de Justicia;*  
*Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes;*  
*Secretaría de Fomento;*  
*Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;*  
*Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, y*  
*Secretaría de Guerra y Marina.*

Las funciones de la nueva Secretaría de Estado y del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes eran las siguientes:

- Instrucción Primaria, Normal, Preparatoria y Profesional en el Distrito y en los Territorios Federales;
- Escuelas de Bellas Artes, de Música y Declamación, de Artes y Oficios, de Agricultura, de Comercio y Administración y demás Establecimientos de

---

<sup>52</sup> La letra cursiva se emplea para destacar las dependencias que fueron reformadas/creadas a partir de esta fecha.

Instrucción Pública que en lo sucesivo pueden crearse en el Distrito y en los Territorios Federales.

- Academias y Sociedades Científicas;
- Instituto Pedagógico Nacional y los demás también nacionales, de carácter docente;
- Propiedad literaria, Dramática y Artística;
- Bibliotecas, Museos y Antigüedades Nacionales;
- Monumentos Arqueológicos e Históricos;
- Administración de Teatros que dependan del Gobierno Federal y fomento de espectáculos cultos, y
- Fomento de Artes y Ciencias, Exposiciones de Obras y Arte. Congresos Científicos ó Artísticos.

Esta estructura orgánica de ocho Secretarías, permaneció sin cambios hasta la renuncia del Presidente Díaz, a mediados de 1911, como resultado de la *Revolución popular* acaudillada por Francisco I. Madero a finales de 1910.