

# LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA LUCHA DE INDEPENDENCIA Y LA PRIMERA REPÚBLICA (FEDERAL) (1810-1836)

Omar Guerrero

*SUMARIO: I. Introducción; II. El interregno; III. Hacia la vida política y administrativa independiente; IV. La Primera República Federal; V. Fuentes.*

## I. Introducción

El gran jurista e historiador alemán Rudolf Gneist apuntó que la historia constitucional debe “retratar” la acción recíproca continua entre el Estado y la sociedad, la Iglesia y el Estado, y la Constitución y la administración. Aunque se trata de una imagen difícil de representar por la movilidad del objeto de su atención, es decir, fuerzas actuando y reaccionado de un modo recíproco.<sup>20</sup> Esa historia trata con el cuerpo viviente del Estado “en su origen, su vida y su progreso”, hasta llegar al presente, y no sólo de sus expresiones formales ni de sus principios jurídicos. Por tanto, durante el siglo XVIII la gran finalidad en Europa fue mudar la Constitución Política, mientras que en el XIX se

---

<sup>20</sup> Gneist, Rudolf, *The History of the English Constitution*, New York, G. P. Putnam’s Sons, 2 ts., tomo I, 1882, p. IX.

buscó mejorar y perfeccionar la administración pública, dando de ese modo el carácter a esa edad; esto es, reconocer la importancia de las cuestiones concernientes a la administración, junto con las relativas a la Constitución.<sup>21</sup>

Por su parte, a lo largo del siglo XIX, México afrontó el desafío de dar forma al Estado, es decir, su organización independiente, soberana y autónoma, en el tiempo cuando países más antiguos contaban con arraigadas Constituciones y se dedicaban al desarrollo de administraciones igualmente añosas, pero intensamente innovadas al calor de las energías desatadas por la Revolución francesa. México tuvo que conciliar, al mismo tiempo, una Constitución emergente y una administración heredada. Por esta razón, la época que va de 1810 a 1834 es un periodo de encuentros y desencuentros entre la Constitución y la administración a través de dos regencias, un Imperio, un supremo Poder Ejecutivo y una República Federal. Esta es su historia:

## II. El interregno

Antes de entrar en materia es pertinente considerar el caso singular de la Constitución de Bayona (del 27-30 de julio de 1808), emanada de la mano misma de Napoleón en los primeros tiempos de la ocupación francesa de España, que cayó en el olvido por juzgarse como un infructuoso intento constitucional que vivió con el estigma de ser producto de la invasión, el colaboracionismo y la traición. Esta circunstancia se ha prolongado hasta nuestros días, de modo que los historiadores y juristas “son renuentes a considerarlo como lo que en realidad es: el primer ensayo constitucional en España”.<sup>22</sup> Su escasa influencia en el constitucionalismo español también explica su débil repercusión en el constitucionalismo iberoamericano, “por más que el Estatuto fuera también la primera Constitución de los territorios hispanoamericanos antes de adquirir su independencia”. Más bien el constitucionalismo napoleónico tuvo repercusión en Iberoamérica, especialmente en Simón Bolívar, en quien inspiró un especial ascendente. Incluso las influencias que se aprecian en las Constituciones de Bolivia de 1826 y los documentos constitucionales del Río de la Plata entre 1811 y 1820, parecen derivar directamente de los textos franceses, mas no de la Carta de Bayona.

En lo que toca a la administración pública, en las páginas de ese documento se mencionan nueve ministerios: Justicia, Negocios Eclesiásticos, Negocios Extranjeros, Interior, Hacienda, Guerra, Marina, Indias y Policía General. Sin embargo, se dispone que el rey podía sumar el Ministerio de Negocios Eclesiásticos al de Justicia y el de Policía Gene-

<sup>21</sup> Stein, Lorenzo, *La scienza della publica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1864, p. 3.

<sup>22</sup> Fernández Sarasola, Ignacio, “La primera Constitución española: el Estatuto de Bayona”, *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, No. 26, 2006, pp. 105 y 106.

ral al del Interior. En fin, un secretario de Estado, con la calidad de ministro, refrendaría todos los decretos.<sup>23</sup>

La administración pública del México independiente emana de dos fuentes. La primera de ellas está integrada por las instituciones plasmadas en la Constitución de Cádiz, promulgada el 30 de septiembre de 1813 en la ciudad de México, publicada y jurada en todas las poblaciones del Virreinato (al sitio del juramento se le dio el nombre de Plaza de la Constitución), y derogada el 15 de septiembre del año siguiente.<sup>24</sup> En esa Constitución se establecieron las “Secretarías del Despacho” de Estado; Gracia y Justicia; Hacienda; Guerra y Marina, además de las Secretarías del Despacho de la Gobernación del Reino de la Península e Islas Adyacentes, y la Secretaría del Despacho de la Gobernación del Reino de Ultramar.<sup>25</sup>

La segunda fuente, que brota de la realidad virreinal de entonces, está conformada por las instituciones gubernamentales creadas por la Casa de Borbón en la Nueva España. Más puntualmente, destaca la Secretaría de Cámara del Virreinato como semilla natural de la administración pública mexicana, cuyo Departamento Primero atendía, entre otros cometidos, lo relativo al desagüe de Huehuetoca, obras del palacio virreinal, correos, extranjeros, propios y arbitrios de los municipios, Fondo Piadoso de Californias, ayuntamientos y la mitad de las Intendencias. Estas labores fueron asumidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores del México independiente. Por su parte, el Departamento Segundo estaba a cargo primordialmente de las rentas y finanzas del Virreinato, tareas asumidas por la Secretaría de Hacienda, además del Tribunal de Minería y la Academia de San Carlos, las cuales pasaron a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. El Departamento Tercero dividía sus labores en tres grandes ramos: tribunales y asuntos eclesiásticos, asumidos por la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos; y salud, asistencia pública, hospitales y Monte de Piedad, además del Jardín Botánico, los consulados de comerciantes y el resto de las intendencias, todo ello absorbido por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. En fin, el Departamento Cuarto atendía todos los negocios militares, de los que brotó la Secretaría de Guerra.

La Secretaría del Virreinato continuó siendo el foco de la administración colonial hasta el periodo que corre entre septiembre de 1810 –cuando se da el grito de Independencia– y febrero de 1821 –cuando se proclama el Plan de Iguala–, si bien cohabitaba con los organismos colegiados provisionales creados a raíz de la deposición del soberano

---

<sup>23</sup> Constitución de Bayona, 1808, título VI.

<sup>24</sup> Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, Instituto de Derecho Comparado, 1952, pp. 321 y 341.

<sup>25</sup> Constitución de Bayona, 1812, capítulo VI.

español en 1808: la Junta Extraordinaria de Seguridad y Buen Orden<sup>26</sup> y la Junta Provisional Gubernativa que dio vida a dos regencias. Posteriormente, la Constitución de Cádiz proveyó un nuevo marco normativo entre mayo de 1812 –fecha de que data esa Constitución– y diciembre de 1822 –cuando se expidió el Reglamento político del Gobierno del Imperio Mexicano–.<sup>27</sup> En esa época turbulenta la Constitución gaditana suprimió los virreinos, que fueron reemplazados por las jefaturas políticas, y recreados con la restauración absolutista de Fernando VII (1814), junto con la infame Inquisición. Cuando en 1820 el rey juró la Constitución, el virreinato fue definitivamente suprimido. En fin, en los *Elementos constitucionales* preparados por Ignacio López Rayón, se proyectaron los “despachos” relativos a Gracia y Justicia, Guerra y Hacienda,<sup>28</sup> en tanto que en la Constitución de Apatzingán de 1814 –nunca vigente– se contempló establecer las secretarías de Gobierno, Guerra y Hacienda.<sup>29</sup>

No debemos olvidar el vínculo administrativo focal entre la metrópoli y el Virreinato, la Secretaría de Indias, suprimida por Carlos IV en 1790,<sup>30</sup> y revivida varias veces después porque su espíritu de centralización se dejó sentir incluso en la Constitución de Cádiz mediante un ministerio que la reemplazó, y antes, aún, en la Constitución de Bayona. En efecto, el Ministerio de Indias fue uno de los nueve establecidos por el legislador gaditano.<sup>31</sup> Sin embargo, los lazos administrativos con la península se aflojaron cuando dio comienzo la Guerra de Independencia, motivo por el cual en 1811 se creó en España la Secretaría de Estado de las Cortes, de vida efímera, para dar estabilidad y soporte administrativo al reino. En fin, la Constitución de Cádiz creó la Secretaría de la Gobernación del Reino para Ultramar con el fin de regir a las colonias americanas, que fue suprimida dos años después y restaurada en su lugar la Secretaría de Indias, extinta en 1816 para no volver jamás.<sup>32</sup>

### III. Hacia la vida política y administrativa independiente

La organización formal de la vida independiente del país emana del Plan de Iguala (24 de febrero de 1821), donde fue establecido que el Gobierno nacional sería “monárqui-

---

<sup>26</sup> Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, Instituto de Derecho Comparado, 1952, p. 328.

<sup>27</sup> Galeana, Patricia, “Introducción”, *Catálogo documental: México y sus Constituciones*, México, Archivo General de la Nación, 1997, p. 7.

<sup>28</sup> López Rayón, Ignacio, “*Elementos constitucionales*”, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes constitucionales de México: 1808-1983*, México, Porrúa, 1983, pp. 23-27.

<sup>29</sup> Constitución Política, 1814.

<sup>30</sup> Hamnett, Brian, *La política española en la época revolucionaria: 1790-1820*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 123.

<sup>31</sup> Miranda, José, *Las ideas ... op. cit.*, pp. 329 y 330.

<sup>32</sup> Cos-Gayón, Fernando, *Historia de la administración pública de España, Madrid*, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, pp. 248-250.

co templado por una Constitución análoga al país”,<sup>33</sup> toda vez que en el manifiesto se declara lo siguiente: “he aquí el establecimiento y la creación de un nuevo Imperio”; es decir, no se trata simplemente de una monarquía, sino de un régimen imperial inspirado en el modelo bonapartista, una dinastía arraigada en la Casa de Borbón pero de reciente creación. En fin, establece una Junta Gubernativa Provisional del Poder Ejecutivo en tanto se reúnen las cortes que implementen el Plan.<sup>34</sup> Acto seguido, Los Tratados de Córdoba (signados el 24 de agosto de 1822) suscribió el proyecto diseñado en Iguala, afirmando que “esta América se reconocerá por nación soberana e independiente, y se llamará en lo sucesivo Imperio Mexicano”.<sup>35</sup> En relación con el régimen se proclama que el gobierno del Imperio será monárquico y constitucional moderno, con el proyecto de llamar al trono a Fernando VII o a un miembro de su familia. Asimismo, se destaca el nombramiento de una Junta Provisional Gubernativa formada con un tono nobiliario por “los primeros hombres del Imperio”, elegidos por sus virtudes, destinos, fortunas, representación y conceptos. Ese cuerpo fue dotado de la facultad de nombrar una Regencia que gobernara en tanto era entronizado el emperador, motivo por el cual se le adscribió el Poder Ejecutivo. Para que no existiera duda sobre la separación de poderes, se asentó claramente que “el Poder Ejecutivo reside en la Regencia, el Legislativo en las cortes; pero como ha de mediar algún tiempo antes que estas se reúnan, para que ambos no recaigan en la misma permuta autoridad, ejercerá la Junta el Poder Legislativo”.

De esta manera México organiza su gobierno tomando como bases los principios de la monarquía, no de la república, si bien aquélla se concibe en su forma imperial. Pero en un primer momento la organización gubernamental asume un carácter provisional por medio de una junta gubernativa y dos regencias sucesivas, en tanto se establece el Imperio. Mientras se instituye el Congreso, cuya encomienda es organizar la vida política del país, la Junta presidida por Agustín de Iturbide se encarga interinamente del Poder Legislativo. Asimismo, se crea la Regencia para atender los Negocios del Gobierno. Como lo hizo notar un contemporáneo de entonces, México no nace dentro de la democracia, sino en el seno de la autocracia.<sup>36</sup>

También en 1821 nace formalmente la administración pública mexicana, dotada con la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, cuyas funciones son las relaciones diplomáticas con las cortes extranjeras; Dirección General

<sup>33</sup> Artículo 3o. del Plan de Iguala (1821), del 24 de febrero de 1821, facsímil, Departamento del Distrito Federal, *La República Federal Mexicana*, sin año, 8 ts., t. IV, pp. 482-484.

<sup>34</sup> Santibañez, Enrique, *El Ejecutivo y su labor política*, México, sin datos editoriales, caps. 5 y 6.

<sup>35</sup> Tratado de Córdoba, 1822, facsímil. Departamento del Distrito Federal, *La República Federal Mexicana*, sin año, 8 ts., t. IV, artículos 1o., 2o., 6o. y 7o.).

<sup>36</sup> Ortiz de Ayala, Tadeo, *México considerado como nación independiente y libre*, Burdeos, Imprenta de Carlos Lavallo Sobrino; facsímil, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 22 y 23.

de Correos, compostura de caminos, calzadas y puentes, y todo aquello que sea puramente de Estado.<sup>37</sup> Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, a cargo de todos los negocios de los consejos que haya, tribunales supremos, jueces y demás autoridades del reino; asuntos eclesiásticos: presentación de arzobispos, obispados, canonjías, curatos, beneficios y demás empleos del ramo; lo perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, incluyendo la provisión de empleos y definiciones de sus capítulos; lo correspondiente a las juntas supremas de Cirugía, Medicina y Farmacia, y todos los empleados de la servidumbre del Palacio Imperial, tanto eclesiástico como secular. Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, que asume lo perteneciente a las armas y guerras de mar, así como de tierra, y provisión de empleos del ramo. Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda, responsable de la hacienda pública en sus diversas rentas y la provisión de empleos del ramo.

La disposición referida es, asimismo, un manual de organización y operaciones gubernamentales. Como se indica, tiene por objetivo normar el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado. Para el desempeño de la gestión interna se estableció una planta integrada por los siguientes cargos: oficial mayor 1o., oficial mayor 2o., oficial segundo 1o. y oficial segundo 2o., así como seis oficiales numerados del 3o. al 8o., un archivero, dos oficiales de archivo, un portero, un mozo de oficio, dos ordenanzas y cuatro escribientes. Se establecen las obligaciones de los ministros, a saber: proponer las vacantes de oficiales de su dependencia, prefiriendo la “aptitud y la idoneidad” sobre la antigüedad; vigilar que el oficial mayor cumpla con sus deberes; recibir del oficial mayor los expedientes; dar trámite, preparar los despachos y dar solución a los asuntos; vigilar el proceso de los despachos; dar cuenta del proceso de los asuntos; extractar las resoluciones en los expedientes y rubricarlos; recabar la rúbrica de los regentes, proponer a la Regencia las reformas y mejoras que crea conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás ministros lo que pueda convenir al bien general del Estado de los ramos de su administración; y dar audiencia a los interesados en los negocios de su secretaría. Por cuanto a las tareas de los oficiales mayores primero y segundo, el primero tiene la responsabilidad de mantener las condiciones óptimas para la realización de las audiencias, tramitar los expedientes remitidos por los ministros, encargarse de las cuentas de gastos de secretaría y funciones similares; el oficial mayor segundo deberá suplirlo en todas estas actividades.

### *1. Primera Regencia*

La Primera Regencia (12 de septiembre de 1821 al 10 de abril de 1822) fue integrada por Agustín de Iturbide –como presidente–, Manuel Bárcena, Joaquín Pérez (obispo de Puebla), Manuel Velázquez de León e Isidro Yáñez. Como lo advertimos, este cuerpo

---

<sup>37</sup> Decreto de establecimiento de los Ministerios (1821), del 8 de noviembre de 1821. México, Archivo General de la Nación. MS, Fondo Gobernación, s/s, Caja 8/2, exp. 13, artículos I, II y III.



debía ejercer el Poder Ejecutivo, en tanto que el Legislativo fue encargado a cuarenta personas mientras se reunía el Congreso.<sup>38</sup> Esta Junta estaba integrada por hombres enemistados con Iturbide, así como por personas que intuían sus anhelos imperiales. Entre ellos se encontraban José María Fagoaga, Francisco Sánchez Tagle, Hipólito Odoardo y Juan Horbegoso, quienes encabezaron la oposición congresista contra el presidente de la Regencia. En aquella época era común llamar “Ministerio” al conjunto de los colaboradores directos del Ejecutivo, que estaba integrado por Rafael Pérez Maldonado, como secretario de Estado de Hacienda; Antonio Medina, de Guerra y Marina; José Domínguez, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, y Manuel Herrera, de Relaciones Exteriores e Interiores. Ellos fueron los primeros “secretarios de Estado y del Despacho Universal” de las dependencias que integraron originalmente la administración pública mexicana.

Fue entonces que dio comienzo un proceso regresivo en la administración, por el cual el servicio público comenzó a “desburocratizarse”. Si atendemos que el concepto “burocracia” expresa un equilibrio estructural y funcional por el cual un organismo mantiene su autonomía y separación ante otros organismos, las propensiones que esa situación sufra en sentidos opuestos tenderán a perturbar ese equilibrio.<sup>39</sup> En efecto, cuando existe una extensión de las actividades de la burocracia, principalmente en forma de mayor regulación de la vida social en beneficio de su poder e intereses, ocurre una “burocratización” en beneficio de los servidores públicos, no del Estado. Pero el equilibrio se puede también romper cuando ocurre una subversión de los objetivos y actividades de la burocracia, en favor de las corporaciones con las cuales tiene una relación de provecho, como clientes y patronos, así como grupos de interés. Este último caso sugiere que ha sido suprimida su autonomía y separación institucional, y sus funciones son apropiadas por los particulares, produciendo la “desburocratización”.

En México la “desburocratización” comenzó cuando los borbonistas y los republicanos se organizaron en las sociedades secretas masónicas, que en el caso de los segundos operaron como “guerrillas del liberalismo”.<sup>40</sup> Los opositores a Iturbide formaron el rito escocés, al cual se adhirieron todo tipo de individuos. En esas sociedades se incorporaron los “aspirantistas”, es decir, pretendientes a ocupar los cargos de la administración pública y vivir a costa del erario sin ofrecer mayores sacrificios en provecho del ciudadano. También se afiliaron personas que esperaban llegar a ser diputados, o empleados de cualquier género, mientras que los empleados existentes se afiliaron también para

---

<sup>38</sup> Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, México, Imprenta a cargo de Manuel H. De la Vega, 1845, 2 ts. en un volumen, pp. 98, 100 y 101.

<sup>39</sup> Eisenstadt, S. N., “Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 4, núm. 3, 1981, pp. 311 y 312.

<sup>40</sup> Cos-Gayón, Fernando, *Historia de la administración ... op. cit.*, p. 237.

conservar sus puestos.<sup>41</sup> Estas actitudes marcaron por siempre el futuro de la administración pública, porque los partidos y sus logias formaron ejércitos de aspirantistas quienes, anhelando apoderarse de la administración pública para convertirla en venero de cargos para sus correligionarios, una vez en su seno mudaron en “empleómanos”.

## 2. Segunda Regencia

La Segunda Regencia (11 de abril al 18 de mayo de 1822) destaca por el recrudecimiento del conflicto entre Iturbide y el Congreso, cuyos efectos perjudicaron su propio funcionamiento y propiciaron cambios en su seno: Bárcena fue sustituido por el Conde de Heras y Joaquín Pérez por José Valentín (cura de Huamantla). El resto siguió igual, Iturbide como presidente, más Velázquez de León, Soto y Yáñez. El Congreso salió triunfador por cuanto sus artes legislativas paralizaron las iniciativas de Iturbide, maniatando a la administración, de por sí lenta e incierta. Iturbide respondió con el golpe de Estado y la instauración del Primer Imperio.

## 3. El Primer Imperio

El Imperio (31 de octubre de 1822 al 19 de marzo de 1823) fue gestado bajo la influencia de dos condiciones principales. La primera es la preeminencia de las instituciones sociales y políticas del orden antiguo, cuya expresión conspicua es su estructura estamental. La segunda, concordante con esas instituciones, son las ideas dominantes subyacentes en los proyectos constitucionales concebidas sólo bajo la modalidad monárquica. Había, pues, una conjunción entre la sociedad estamental dominante y su proyecto constitucional monárquico. Hay que añadir la energía motriz de la situación caótica del país, cuyo escenario político contempla la perpetuación del choque entre el Congreso y el presidente de la Regencia, que finalmente llegó a un “empate catastrófico”. Esa situación evoca el concepto cesarismo, es decir, una situación en la cual la sociedad se encuentra riesgadamente implicada en un “equilibrio catastrófico” en el que ninguna de las fuerzas sociales en pugna se yergue en hegemonía, al tiempo que las amenaza su mutua destrucción.<sup>42</sup> Es evidente una laguna de autoridad, cuya solución es una dosis creciente de autoridad. Existe en México una parálisis nacida del impedimento parlamentario al presidente de la Regencia que recrudece la inmovilización del Estado, lo cual produce al unísono que la sociedad tienda a ahogarse en esa inmovilidad.

Esta situación evoca, del mismo modo, el concepto congresismo, consistente en la invasión funcional del Legislativo sobre el Ejecutivo, acometimiento que comenzando en las actividades de vigilancia, supervisión, control e inspección, culmina en la usurpa-

<sup>41</sup> Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico ... op. cit.*, p. 103.

<sup>42</sup> Gramsci, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1972, p. 71.



ción abierta de las facultades ministeriales del Ejecutivo. El resultado es la sustitución de las funciones administrativas de los secretarios de Estado, por las operaciones y gestión realizadas por los comités permanentes del Congreso.<sup>43</sup> La entronización imperial de Iturbide fue precedida por el intento del Congreso de separarlo del mando militar y el poder civil. Lorenzo de Zavala apunta que hemos visto “al general Iturbide en choque abierto con el Congreso y a una mayoría de esta asamblea, preparando diariamente decretos para disminuir sus facultades”.<sup>44</sup> Iturbide responde el 18 de mayo por medio de un golpe de Estado, cuando el pueblo “bajo” lo vitoreó como Agustín I, emperador de México. Enseguida, el Congreso que lo confrontó fue obligado a legalizar el cuartelazo.

Lorenzo de Zavala observa el golpe de Estado como un hecho histórico trascendental: “llegamos a la época memorable en que el generalísimo almirante, cansado de sufrir desaires, temiendo cada momento resoluciones del Congreso que le despojasen de sus atribuciones, y del mando, descubrió en un momento la ambición que inútilmente había querido ocultar desde el principio de sus empresas”.<sup>45</sup> El evidente paralelismo entre el golpe de Estado de Napoleón y el de Iturbide ha sido destacado por varios autores, como Rabasa, quién anotó que su “18 Brumario, que vino después de la coronación ridícula, y no tenía por precedentes las campañas de Italia y Egipto, ni por la fuerza del genio napoleónico, ni deslumbró ni amedrentó”.<sup>46</sup> Menos ácido, otro pensador observó ese paralelismo patentizado, por un lado, al establecerse una corte con ceremonial, insignias, unción eclesiástica y dignidades áulicas –mayordomo mayor, conde de las larguezas y condestable–;<sup>47</sup> y por el otro, el uso de la técnica militar. Iturbide sentía reflejarse en la imagen de Napoleón, así como éste se proyectaba en Julio César, modelo marcial cuyo carácter consiste en trazar la conquista del poder como si fuera un tema del arte militar, es decir, la estrategia de la guerra aplicada en la contienda política.<sup>48</sup>

Una comisión especial preparó un Proyecto de Reglamento Político del Gobierno del Imperio Mexicano, que la Junta Nacional Constituyente expidió el 31 de diciembre de 1822, con la finalidad de sustituir a la Constitución de Cádiz, desechada por considerarse causa de las “turbulencias y agitaciones políticas” e inaplicable al país. Se trataba de contar con un instrumento que permitiera administrar la nación y reemplazar un código peculiar de la nación española, de la cual México se ha emancipado. De tal modo, quedó derogada la Constitución de Cádiz, si bien las leyes anteriores al 24 de

<sup>43</sup> Wilson, Woodrow, *Congressional Government*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1900, p. XVI.

<sup>44</sup> Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico de ... op.cit.*, p. 130.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 130.

<sup>46</sup> Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, México, Tipografía de “Revista de Revistas”, 1912, p. 10.

<sup>47</sup> Beneyto, Juan, *Historia de la administración pública española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, p. 609.

<sup>48</sup> Malaparte, Curzio, *Técnica del golpe de Estado*, México, Editora Latinoamericana, 1957, p. 95.

febrero 1821 siguieron vigentes. En el capítulo de disposiciones generales se establece la religión católica como única, sin tolerancia de ninguna otra; asimismo, el Estado asume el compromiso de protegerla y sostenerla, y reconoce “su disciplina y disposiciones conciliares, sin perjuicio de las prerrogativas propias de la potestad del Estado” (Proyecto de Reglamento Político, 1822, artículos 3o. y 16). Asimismo, tanto el clero regular como el secular conservan los fueros y preeminencias de las que han gozado invocando el Plan de Iguala. El gobierno es definido como monárquico-constitucional-representativo y hereditario, con el nombre de *Imperio Mexicano*. En fin, sobre los funcionarios declara que “las virtudes, servicios, talentos y aptitud, son los únicos medios que disponen los empleos públicos de cualquier especie”.

Un destacado jurista, Juan Wenceslao Barquera, atento a la promesa iturbidista de convocar un congreso para la elaboración de una Constitución, en 1822 preparó un escrito doctrinario donde planteó sus ideas y sus ideales, casi todos ellos diversos al proyecto imperial, toda vez que sus fuentes son hombres de la Ilustración como Rousseau y Montesquieu.<sup>49</sup> Don Ernesto de la Torre Villar observa el origen de las grandes cualidades del escrito, en el entorno político de entonces, así como su elevado nivel científico y originalidad, pues quizá sea el primer tratado de derecho público en el mundo, ya que antecede una década a la obra de Macarel sobre el tema.<sup>50</sup>

Como es observable, la sociedad sobre la cual se levantó el Imperio, favorable a su proyecto, no creó las condiciones para el desarrollo del régimen imperial porque no existía la nobleza que sustenta al trono y le sirve de apoyo.<sup>51</sup> El Imperio, con sus formas cortesanas, era más bien una parodia en la cual los protocolos palaciegos seguían las modas y la usanza de los tiempos de Bonaparte. Napoleón, imposibilitado para constituir una nobleza de nuevo cuño, hubo de llamar a su lado a la antigua aristocracia. Tampoco existía una clase política medianamente ilustrada, toda vez que la composición de sus miembros distaba de ostentar el linaje dinástico. Incluso, los legisladores –como lo menciona Lorenzo de Zavala– estaban educados a la europea, pero no en Europa, y muchos eran jóvenes instruidos en traducciones defectuosas de pensadores políticos europeos, mientras que otros habían egresado de seminarios y colegios confesionales como curas profesantes. Tampoco los consejeros y los ministros del Imperio tenían un origen distinto ni mejor.

<sup>49</sup> Barquera Juan Wenceslao, *Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo de México*, facsímil, “Estudio preliminar” de Ernesto de la Torre Villar, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

<sup>50</sup> Torre Villar, Ernesto de la, “Estudio preliminar”, en Barquera, Juan Wenceslao, (1822) *Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo de México*, facsímil, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, pp. XXV, XXXI y XLIII.

<sup>51</sup> Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, México, Tipografía de “Revista de Revistas”, 1912, p. 134.

Por cuanto a la administración pública, su rendimiento era generalmente ineficaz, principalmente porque la hacienda estaba desarreglada, los gastos aumentaban y los ingresos disminuían, al mismo tiempo que, sin fomento ni auspicio alguno, el comercio y la minería languidecieron. Como el problema más grave era el deterioro de las finanzas públicas, demasiado estrechas para satisfacer las ambiciones desatadas por la “empleomanía”, los funcionarios públicos fueron víctimas de las causas que los habían promovido a los puestos. Los legisladores y los militares también sufrían las consecuencias, pues pasaban muchos días antes de recibir sus remuneraciones. Pero la empleomanía siguió su proceso creciente, pues incluso “los antiguos insurgentes se presentaban todos los días pidiendo empleos, pensiones, indemnizaciones y recompensas por sus pasados servicios”.<sup>52</sup> El gobierno, empeñado en mantenerse, no en promover el desenvolvimiento de la sociedad, usaba sus escuálidos recursos en apagar el fuego de la inconformidad, pero los descontentos eran muchos. Por su parte, el Ministerio fue integrado por los mismos miembros de la Primera Regencia, a saber: Rafael Pérez Maldonado en Hacienda, Antonio Medina en Guerra, José Domínguez en Justicia, y Manuel Herrera en Relaciones Exteriores e Interiores. Posteriormente, Juan González Navarrete sucedió a José Domínguez en Justicia y Negocios Eclesiásticos, y José del Valle a Manuel Herrera en Relaciones Exteriores e Interiores.

Sin embargo, el golpe de Estado no fue la solución a los problemas del país porque sólo consistió en un trueno en la superficie del edificio del Estado. Del mismo modo súbito como se erigió el Imperio, fue asimismo fulminado. El Plan de Casa Mata –3 de febrero de 1823– sorprendió al emperador y su gabinete, que presos de la confusión reinstalaron al Congreso el 15 de marzo. La suerte estaba echada: el mismo Congreso que lo entronizó, denegó su abdicación por juzgar al origen del Imperio como ilegítimo, negando validez a todos sus actos de gobierno y borrando todo rastro de legalidad a su administración.

Quizá la debilidad más grande del Imperio fue la preservación de la antigua sociedad como soporte de su organización, aun cuando le fuera funcional. En efecto, en el Plan de Iguala se establece que sólo existe la religión católica, apostólica y romana en el país. Enseguida declara que el clero secular y regular conservará todos sus fueros y propiedades.<sup>53</sup> Tampoco fue conmovido el sobrante de la añeja organización virreinal establecida por los Habsburgo, que la reforma borbónica se había empeñado en suprimir. En efecto, la desburocratización de la administración pública comienza con el alba del México independiente, cuando el servicio civil empieza a ser desmontado en provecho del sistema de botín. En ese mismo documento se establece que “todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán como en el día, y sólo serán removidos los

<sup>52</sup> Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico de ... op. cit. pp.* 134 y 187.

<sup>53</sup> Plan de Iguala, del 24 de febrero de 1821, facsímil. Departamento del Distrito Federal, *La República Federal Mexicana*, sin año, 8 ts., t. IV, artículos 14 y 15.

que se opongan a este Plan, y sustituidos por los que más se distingan en su adhesión, virtud y mérito”; es decir, ese cuerpo profesional no es tratado como una institución de Estado útil para el México que nace, sino como un agregado de personas a las cuales se puede comprar su adhesión por más que la causa fuera tan noble.

#### 4. El Supremo Poder Ejecutivo

En 8 abril de 1823 el Congreso desconoce el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, anulando no solamente la legalidad de la entronización de Iturbide, sino también los derechos de herencia. Decreta el destierro del antiguo emperador y lo reemplaza con el Supremo Poder Ejecutivo (8 de abril al 9 de octubre de 1824), cuyo primer encargo fue apresurar la salida de Iturbide. El Supremo Poder Ejecutivo regresó a la usanza precedente de los ejecutivos colegiados. Pero, en contraste con las regencias, que únicamente estaban integradas con miembros titulares, el nuevo órgano contaba con titulares y suplentes. Los primeros fueron Nicolás Bravo, Pedro Celestino Negrete y Guadalupe Victoria; los suplentes: Vicente Guerrero, Miguel Domínguez y Mariano Michelena. El único integrante con experiencia gubernamental era Domínguez, quien había ocupado la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos en las regencias y el Imperio. El Supremo Poder Ejecutivo nombró un solo ministro, José Ignacio García Illueca, para despachar interinamente los asuntos de las cuatro secretarías de Estado durante los primeros días.<sup>54</sup>

Las primeras medidas del gobierno recién instituido fueron el arreglo de las finanzas públicas mediante la solicitud de créditos exteriores, la venta del monopolio del tabaco que estaba en bancarrota y la expedición de un decreto que obligaba a los habitantes de 18 a 60 años a pagar dos tercios de una contribución equivalente al trabajo de tres días al año. Pero el poder estaba en manos del Congreso, que intervenía en muchas de las actividades de la administración pública.<sup>55</sup> La actuación del Supremo Poder Ejecutivo fue más eficaz que los regímenes precedentes, toda vez que, para sistematizar el Despacho de los negocios, suprimió al ministro universal personificado por García Illueca y entonces funcionó con más regularidad. La opinión de Santibáñez sobre este colegio es positiva, pues a pesar de las frecuentes mutaciones de entonces, su gobierno fue cauto, prudente y acertado en sus disposiciones, así como justo.<sup>56</sup>

### IV. La Primera República Federal

Con la Primera República Federal (10 de octubre de 1824 al 29 de noviembre de 1835) se inauguró el régimen presidencial. Una nueva Constitución, fechada el 4 de octubre,

<sup>54</sup> Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico de ... op. cit.*, p. 191.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 192.

<sup>56</sup> Santibáñez, Enrique, *El Ejecutivo y su labor política*, México, sin datos editoriales, p. 263.

da un nuevo nombre al país como Estados Unidos Mexicanos y declara roto todo vínculo de vasallaje con España o cualquier otra potencia (Constitución Federal de 1824, II, 447-471). Declara al país como católico, explicitando la intolerancia para cualquier otro culto. En fin, el régimen escogido fue republicano, representativo, popular y federal, toda vez que se establece la división de poderes.

Tres héroes nacionales contendieron a favor de la presidencia; el triunfo correspondió a Guadalupe Victoria; el segundo en votación fue Nicolás Bravo, por lo que obtuvo la vicepresidencia. El tercer lugar fue para Vicente Guerrero. Los defectos del sistema de elección saltan a la vista, como lo visualizó Lorenzo de Zavala, quien apuntó que una de sus grandes deficiencias fue el corto periodo que media entre las elecciones de presidente y vicepresidente, así como el modo como se efectuaban.<sup>57</sup> Pero se destaca el hecho de que el presidente, cuyo mando sólo es de cuatro años, no ofrece garantías de estabilidad social al país como uno de los resortes más poderosos de la dirección de los negocios, ni facilita vivir de los empleos públicos cuando no existe estabilidad de cargo para asegurar la manutención de los funcionarios. De hecho, la República conservó la administración pública que operó en los regímenes precedentes, sin hacer mejora alguna. La República no quiso marchar tras las huellas de su predecesor hispánico, por lo que a cada paso encontró obstáculos difíciles de vencer porque se obstinó por deshacerse de sus raíces administrativas virreinales, renunciando de modo insólito a las organizaciones, los procedimientos y la burocracia eficientes que tanto trabajo costó a la reforma borbónica edificar. Como apuntó Lorenzo de Zavala, “en México era necesario crearlo todo”. Sin embargo, esos no eran los defectos más grandes de la Constitución, pues como José María Luis Mora lo hace saber, en sus páginas las imperfecciones son observables como “sobrantes” y “faltantes”: en esa carta magna sobra la religión católica única y falta la libertad de cultos; sobran los fueros eclesiástico y militar, y falta la justicia universal; sobran los concordatos patronatos, y falta el Estado laico.<sup>58</sup>

Con la Constitución de 1824 el país solamente cambió de nombre, de Imperio a República, sólo se modificó la denominación, pero se mantuvieron las instituciones de una sociedad que no era “sino el virreinato de Nueva España”.<sup>59</sup> Al concepto “República” se le agregó “federal”. Asimismo, en la carta magna se dio cabida por igual a la libertad de imprenta y a la intolerancia religiosa, y a la igualdad legal y a los fueros. Sin embargo, como lo republicano era tan opuesto a la vieja sociedad, así como inaceptable la idea de Constitución, en este mismo punto se puso en la palestra la lucha entre las fuerzas del progreso y el retroceso. Victoria repartió el Ministerio entre elementos que representaban al progreso y al retroceso, y no operaba con base en principios que reglaran su marcha en algún sentido. Los secretarios de

<sup>57</sup> Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico de ... op. cit.*, pp. 225 y 229.

<sup>58</sup> Mora, José María Luis, *México y sus revoluciones*, México, Porrúa, 3 ts., t. I, pp. 274, 277, 279, 296 y 297.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 5.

Estado opinaban sobre circunstancias fortuitas ante el presidente, quien resolvía qué hacer, luego de lo cual el refrendo ministerial no era sino un apoyo logrado contra la opinión y el deseo de sus colaboradores. Lorenzo de Zavala comenta que como en el plan del presidente no cabía que quienes componían el gabinete no estuvieran acordes con la marcha administrativa, eran removidos como “cualquier empleado público”.

En el Proyecto de Constitución de marzo de 1824 (Constitución Federativa, 1824: II, 493-429) se había propuesto la creación de tres secretarías de Estado, fusionándose en una sola Relaciones, Justicia y Negocios Eclesiásticos; además de Guerra y Marina, y Hacienda. En la Constitución Federal, sin embargo, se obvió nominar esas dependencias de la administración pública y se dejó al Congreso expedir la ley respectiva, conservándose las cuatro secretarías existentes; además, se estableció la responsabilidad de sus titulares de informar anualmente sobre su desempeño (Constitución Federal, 1824: sección VI). Asimismo, el Ministerio conservó a dos hombres del gobierno anterior, Alamán y De la Llave, respectivamente en Relaciones Exteriores e Interiores, y en Justicia y Negocios Eclesiásticos. Ignacio Esteva fue nombrado titular en Hacienda, y Manuel Mier y Terán en Guerra y Marina. Pero la política indecisa, más que conciliadora de Victoria, pronto dividió al Ministerio entre Alamán y Mier y Terán –de tendencia centrista–, y Esteva y De la Llave. Los conflictos ministeriales continuaron sin cesar: como los altos funcionarios eran de facciones opuestas, la conciliatoria política de Victoria los animaba en esa tendencia, produciéndose la paralización de los negocios porque cada ministro veía en las medidas de su colega un ataque a su partido, y no existió idea alguna del gabinete como instrumento de la coherencia que da la fuerza de acción y la energía que es esencial en el Poder Ejecutivo.<sup>60</sup>

En México algunas irregularidades se han hecho regularidades y algunas discontinuidades han tendido a perpetuarse. Dicho de otro modo, durante el siglo XIX algunos rasgos del desorden tendieron a estabilizarse, y por tanto, madurar y hacerse costumbres. Uno es la gran movilidad ministerial, para la cual los mexicanos nunca tuvieron en aquellos años una solución positiva y radical, sino parcial y de efectos temporales, que se convirtió en institución: la oficialía mayor con función de encargo del Despacho Ministerial. En el nivel medio y operativo la desburocratización continuó su marcha, al mismo tiempo que al organismo administrativo se agregó más material para su reproducción, especialmente en el ramo hacendario, que desde entonces no dejó de crecer en magnitud y poder. Las dos contadurías mayores y la Tesorería General, que servirían de mediación entre el Ministerio de Hacienda y la comisión inspectora de la Cámara de Diputados, dieron un paso más hacia la empleomanía. Lorenzo de Zavala comenta que en el sector hacendario la empleomanía fue el sello distintivo, como “enfermedad epidémica de todos los pueblos descendientes de españoles”.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico de ... op. cit.*, p. 248.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 237.



En el fondo del proceso constitutivo del nuevo país se fue consolidando un fenómeno heredado del virreinato que nunca, hasta nuestros días, se abandonó: la centralización, que ha determinado la vida de México hasta hoy. Mora lo describe muy bien:

El gobierno central, sea monárquico, sea aristocrático, sea militar, ha sido la tendencia constante de ese partido combinado en diferentes modificaciones y apareció en diferentes épocas. Es el mismo que sostuvo a los virreyes: que se sirvió de Bravo y Guerrero, Santa Anna y Victoria para acabar con Iturbide; que echó mano de Bravo y Barragán para derribar a Victoria; que frustrado entonces, se acogió a Pedraza de quien esperaba más que de otro, aunque no se sabe con qué fundamento: y al que luego veremos pasearse victorioso con las cabezas sangrientas de muchos ilustres patriotas conculcando los derechos de los mexicanos, después de haber sacrificado una víctima ilustre.<sup>62</sup>

### 1. La administración pública

Durante del mandato de Victoria fueron extintas varias dependencias administrativas descentralizadas que se remontan al virreinato: las direcciones y contadurías generales de Aduanas, Pólvora, Lotería, Montepíos de ministros y oficinas, la Tesorería General de Lotería y el Tribunal de Cuentas.<sup>63</sup> Las funciones que realizaban pasaron a la Secretaría de Hacienda, que se reservó igualmente el derecho de supervisar las casas de moneda. Asimismo, las administraciones postales quedaron sujetas a la Administración de Correos de México, en tanto que ésta dejó de depender de la Dirección de la ciudad de Madrid, para serlo de la Secretaría de Hacienda. Pero la misma disposición fue más extensa: dentro de la Secretaría de Hacienda se creó un Departamento de Cuenta y Razón, encargado de la percepción de las rentas principales, así como los restos de los montepíos de ministros y oficinas subsistentes en los estados. La antigua Tesorería General de Ejército y Hacienda Pública fue suprimida y se creó en su lugar la Tesorería General de la Federación, a la que se le asignó la guarda de empréstitos, donativos, productos de rentas, y contingentes de los Estados. La función que otrora realizaba el Consulado pasó a la Junta de Peajes creada para conservar el camino México-Veracruz.<sup>64</sup> En fin, fue fundado el Banco de Avío durante el gobierno de Anastasio Bustamante con la

---

<sup>62</sup> Mora, José María Luis, *Revista política de las diversas administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837*, obras sueltas, París, Librería de Rosa, 2 ts., t. I, p. 415.

<sup>63</sup> Decreto sobre el arreglo de la administración de la hacienda pública del 16 de noviembre de 1824, Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, 1976, 5 ts., t. I, pp. 40-53.

<sup>64</sup> Ley relativa a la Junta de Peajes sobre los caminos que estaban a cargo del Consulado, del 11 de septiembre de 1824. *Ibidem*, pp. 55-56.

finalidad de fomentar la industria nacional, facilitando que los empresarios obtuvieran apoyo financiero.<sup>65</sup>

## 2. Los sucesores de Victoria

Vicente Guerrero, que había llegado a la presidencia por las condiciones creadas por la centralización, por ese proceso contradictorio que encierra los secretos de la vida política de México, accedió a ella sin legitimidad y de manera ilegítima fue depuesto. Despojando a Gómez Pedraza de la presidencia, que había ganado por votación mayoritaria, Guerrero asume la dirección de una sociedad sumida en la desorganización. Pero ocurrió igual a Guerrero, cuando el vicepresidente Anastasio Bustamante se puso al frente de una conspiración. Como el presidente fue depuesto por el vicepresidente, la Cámara de Diputados optó por un tercero: Bocanegra.<sup>66</sup> A éste lo sustituyó un triunvirato formado por Luis Quintanar, Lucas Alamán y Pedro Vélez, que luego dejó el poder en manos de Bustamante, también ungido a la presidencia sin legitimidad. Su gabinete lo integró con Lucas Alamán en Relaciones, Rafael Mangino en Hacienda, José Antonio Facio en Guerra y Espinoza de los Monteros en Justicia. Todos ellos eran enemigos del federalismo y miembros del rito escocés.

## 3. La primera reforma liberal

Cuando cayó Bustamante volvió al poder la fuerza del progreso, tiempo en que la República Federal tendría su mejor época entre 1833 y 1834. Fue el caso esencial de un gobierno en manos de un vicepresidente a cargo del Ejecutivo, es decir, Gómez Farías, quien ocupaba la presidencia por las continuas ausencias de Santa Anna. El programa de trabajo de Gómez Farías y sus colaboradores fue el más radical concebido hasta entonces, porque se propuso eliminar los soportes económicos, sociales, políticos e ideológicos de la vieja sociedad. Un programa que se realizó en el plazo brevísimo de diez meses, “que fueron bastantes a Farías para atravesar esta senda encumberada de obstáculos y rodeada de precipicios, y dejar en ella rastros indelebles del poder de acción y de la fuerza de voluntad, para dar un impulso vigoroso a las reformas y comprimir con mano de hierro poderosas resistencias”.<sup>67</sup>

La administración 1833-1834, que “pertenece a la historia” y no volverá a presentarse sobre la escena,<sup>68</sup> efectivamente hizo historia. Fue entonces que el Estado caminó hacia su reivindicación soberana cuando, el 27 de octubre de 1833, se decretó cesar la obligación civil de pagar el diezmo eclesiástico, dejando a cada ciudadano en libertad para

<sup>65</sup> Ley que establece un banco de avío para fomento de la industria nacional del 16 de octubre de 1830. *Ibid* pp. 81-89.

<sup>66</sup> Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico de ... op .cit.*, pp. 452 y 502.

<sup>67</sup> Mora, José María Luis, *Revista política de ... op .cit.*, p. 53.

<sup>68</sup> *Ibidem*, pp. I y II.

obrar según lo dictara su conciencia. Sin embargo, como el diezmo era también una fuente de ingresos para la Federación suministrado por las tesorerías de las entidades federativas, se estableció paralelamente que a ellas se les rebajara la parte correspondiente a esos ingresos.<sup>69</sup> Poco después se dio un segundo paso trascendental —6 de noviembre de 1833—, por medio de la ley que suprimió la coacción civil en los votos monásticos, derogándose por extensión las leyes civiles que imponían cualquier coacción, directa o indirecta, para su cumplimiento. Por tanto, los religiosos de cada sexo quedaron en libertad de continuar o no en la clausura y obediencia de los prelados.<sup>70</sup> Ambas disposiciones tuvieron vigencia dispar, pues la última fue anulada una vez que los reformadores dejaron el poder en 1834, en tanto que aquella otra no fue abolida hasta el 26 de julio de 1854, por lo que estuvo en vigor por casi veinte años.

Parafraseando a José María Luis Mora, cuando párrafo arriba dijo que la administración 1833-1834 pertenece a la historia, concluimos aquí refrendando que el México que vivió entre 1810 y 1821 también pertenece a la historia y nunca volverá.

## V. Fuentes

### Primarias

Constitución de Bayona (27 al 30 de julio de 1808). [http://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n\\_de\\_Bayona\\_de\\_1808](http://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_Bayona_de_1808).

Constitución Española (18 de mayo de 1812). Gamboa, José, *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1901.

Constitución Política (22 de octubre de 1814). Gamboa, José, *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1901.

Decreto con el que se suprime la obligación de pagar el diezmo (27 de octubre de 1833). Mora, José María Luis (1837), *Obras sueltas*, París, Librería de Rosa, 2 ts., tomo I, pp. 220-221.

Decreto de establecimiento de los Ministerios (8 de noviembre de 1821). México, Archivo General de la Nación. MS, Fondo Gobernación, s/s, Caja 8/2, exp. 13.

Decreto sobre el arreglo de la administración de la hacienda pública (16 de noviembre de 1824). Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, 1976, 5 ts., t. I, pp. 40-53.

---

<sup>69</sup> Decreto con el que se suprime la obligación de pagar el diezmo (27 de octubre de 1833). Mora, José María Luis (1837), *Obras sueltas*, París, Librería de Rosa, 2 ts., tomo I, pp. 220-221.

<sup>70</sup> Ley que suprime la coacción civil en los votos monásticos (6 de noviembre de 1833). *Ibidem*, p. 212.

- Ley que establece un banco de avío para fomento de la industria nacional (16 de octubre de 1830). Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, 1976, 5 ts., t. I, pp. 81-89.
- Ley que suprime la coacción civil en los votos monásticos (6 de noviembre de 1833). Mora, José María Luis (1837), *Obras sueltas*, París, Librería de Rosa, 2 ts., t. I, p. 212.
- Ley relativa a la Junta de Peajes sobre los caminos que estaban a cargo del Consulado (11 de septiembre de 1824). Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, 1976, 5 ts., t. I, pp. 55-56.
- Plan de Iguala (24 de febrero de 1821), artículo 3o., facsímil. Departamento del Distrito Federal, *La República Federal Mexicana*, sin año, 8 ts., t. IV, pp. 482-484.
- Tratado de Córdoba (1822), facsímil. Departamento del Distrito Federal, *La República Federal Mexicana*, sin año, 8 ts., t. IV, pp. 511-513.

## Secundarias

- Barquera, Juan Wenceslao (1822), *Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo de México*, facsímil, estudio preliminar de Ernesto de la Torre Villar, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- Beneyto, Juan (1958), *Historia de la administración pública española e hispanoamericana*, Madrid, Editorial Aguilar.
- Cos-Gayón, Fernando (1851), *Historia de la administración pública de España*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976.
- Eisenstadt, S. N. (1959), "Bureaucracy, Bureaucratization and Debureocratization", *Administrative Science Quarterly*, vol. 4, núm. 3, 1981.
- Fernández Sarasola, Ignacio (2006), "La primera Constitución española: el Estatuto de Bayona", *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, núm. 26, pp. 89-109.
- Galeana, Patricia (1997), "Introducción", *Catálogo documental: México y sus constituciones*, México, Archivo General de la Nación.
- Gneist, Rudolf (1882), *The History of the English Constitution*, New York, G. P. Putnam's Sons, 2 ts., t. I, 1886.
- Gramsci, Antonio (1949), *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1972.
- Hamnett, Brian (1981), *La política española en la época revolucionaria: 1790-1820*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- López Rayón, Ignacio (1813), "Elementos constitucionales", en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes constitucionales de México: 1808-1983*, México, Porrúa, 1983.
- Malaparte, Curzio (1927), *Técnica del golpe de Estado*, México, Editora Latinoamericana, 1957.
- Miranda, José (1952), *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, Instituto de Derecho Comparado.

- Mora, José María Luis (1836), *México y sus revoluciones*, México, Porrúa, 3 ts.
- (1837), “Revista política de las diversas administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837”, *Obras sueltas*, París, Librería de Rosa, 2 ts.
- Ortiz de Ayala, Tadeo (1832), *México considerado como nación independiente y libre*, facsímil, Burdeos, Imprenta de Carlos Lawalle Sobrino; Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1987.
- Rabasa, Emilio (1912), *La Constitución y la dictadura*, México, Tipografía de “Revista de Revistas”.
- Santibañez, Enrique (1916), *El Ejecutivo y su labor política*, México, sin datos editoriales.
- Stein, Lorenzo (1864), *La scienza della publica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897.
- Torre Villar, Ernesto de la (1991), “Estudio preliminar”, en Barquera, Juan Wenceslao (1822), *Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo de México*, facsímil, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Woodrow, Wilson (1885), *Congressional government*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1900.
- Zavala, Lorenzo de (1845), *Ensayo crítico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, México, Imprenta a cargo de Manuel H. de la Vega, 2 tomos en un volumen.