

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO DURANTE LA SEGUNDA REPÚBLICA (UNITARIA) (1836-1854)

Daniel Márquez Gómez

SUMARIO: I. Introducción: el entorno histórico; II. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836; III. Proyecto de reforma de 1840; IV. Proyectos constitucionales de 1842; V. Las Bases Orgánicas de 1843; VI. El Acta de Reforma de 1847; VII. El Plan de Ayutla y sus reformas; VIII. Fuentes.

I. Introducción: El entorno histórico

Lo cotidiano e inmediato de la administración nos permite olvidar su carácter vetusto, es una de las instituciones más antiguas de una colectividad vinculada con el poder o liderazgo social.

La historia –esa maestra de la vida– muestra la vocación de los pueblos al orden, a la institucionalidad; en la nación mexicana esto también es regla. La historia de la administración no es la mera superposición cronológica de instituciones, ideas o prácticas que se suceden, es sobre todo su incorporación, su combinación, apoyándose las unas en las otras, consolidadas o renovadas en el tiempo.⁷¹ Todavía más la administración pública mexicana es, de hecho, una clara estructura de naturaleza política.⁷²

⁷¹ Chanes Nieto, José, *Uno de los teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala*, *Revista de Administración Pública*, México, No. 50, abril-junio de 1982, p. 14.

⁷² Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la administración pública de México, I. Bases y estructuras*, México, INAP, 1984, p. 167.

De ahí la necesidad de ubicar sus procesos políticos y administrativos en los contextos históricos. Sin embargo, en el presente análisis debemos poner énfasis en los aspectos administrativos, sin desprestigiar el aspecto político, pero entendiendo que éste es secundario.

También debemos destacar que una de las preocupaciones más significativas de las administraciones de la época es la hacienda pública, por lo que una parte importante de la legislación se relaciona con ella; no obstante, no podemos ocuparnos de su estudio con detalle, atendiendo a los límites impuestos al trabajo.

La lucha de independencia de 1810 acredita una serie de debates relacionados con la forma de Estado y de gobierno. Transitamos de una colonia a un imperio, del imperio a la República federal, de la Federación al régimen central, de ese régimen de nuevo al federal liberal; de una dictadura constitucional, si es válido el contrasentido, a una democracia⁷³ que no termina de consolidarse.

Al consumarse la Independencia, México es una nación fracturada, tres grupos sociales tienen la misión de construir la institucionalidad. Los españoles netos o peninsulares que gracias a la Conquista habían sido dueños del país y veían romper sus títulos de dominio; los criollos, mezcla de indios y europeos que tenían una educación similar a la de los peninsulares, pero a los que se les había vedado el acceso a los cargos públicos y la representación en el gobierno; por último estaban los aborígenes, indios de las distintas nacionalidades, que ocupaban el último escaño de la escala social, reducidos a la servidumbre, sin autonomía, que sufrían maltrato tanto de peninsulares como de criollos.⁷⁴

Después del inicio de la Guerra de Independencia, los eventos se desarrollan rápidamente. El 6 de diciembre de 1810 Miguel Hidalgo emite un bando en el que se tocan aspectos administrativos, como el cese de los tributos que pagaban las castas y las exacciones a los indios, y elimina el papel sellado en los negocios judiciales. En materia de organización de la administración pública, los *Elementos constitucionales de Rayón* de 1811 establecen una Junta Suprema y un Consejo de Estado, también crea los ramos administrativos de Gracia y Justicia, Guerra y Hacienda y sus respectivos tribunales.

El cambio político de colonia española a imperio abarca un periodo corto. La Constitución Política de la Monarquía Española, mejor conocida como la Constitución de

⁷³ La dictadura constitucional se ubicaría en el periodo de gobierno de Porfirio Díaz. En el caso de tránsito a la democracia se puede decir que actualmente es problemática; aunque para algunos más que “democracia” sería “partidocracia”, porque existe preeminencia de los partidos políticos y sus burocracias en todos los aspectos de la vida pública y se niega de manera sistemática la organización política sustentada en los ciudadanos.

⁷⁴ Cfr. Riva Palacio, Vicente (dir.), *México a través de los siglos*, 23a. ed., México, Editorial Cumbre, 1985, t. VII, introducción, p. V.

Cádiz, del 19 de marzo de 1812, se jura el 30 de septiembre en México. Para 1813 aparecen los *Sentimientos de la Nación*. El 6 de noviembre de 1813 se emite el Acta Solemne de la Independencia de América Septentrional.

Después, el 22 de octubre de 1814, aparece el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán. Para el 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide emite el Plan de Iguala, como se desprende de las actas del 1o. y 2 de marzo de ese año; ese Plan se ratifica el 24 de agosto de 1821 por los Tratados de Córdoba. El 27 de septiembre de 1821 el Ejército Trigarante entra a la ciudad de México y el 28 de septiembre de ese año se suscribe el Acta de la Independencia Mexicana.

Como se puede advertir, somos un país que declaró dos veces su independencia, una en 1813 con profundo sentido histórico-político y otra en 1821, con la cual nos desvinculamos formalmente de la metrópoli española.

Por supuesto, la independencia no implica la normalidad, las dificultades consiguientes a la falta de práctica en los complicados negocios de la política y de la administración, a lo que se aunará el desorden revolucionario, los celos, las codicias, las ambiciones, las disputas y los odios mal encubiertos con el manto del patriotismo alentados al desplegarse las banderas de los partidos,⁷⁵ problemas unidos a los constantes pronunciamientos, complicaban la construcción de la institucionalidad en el país.

El 8 de noviembre de 1821⁷⁶ la Regencia del Imperio, en funciones de gobernadora interina, emite el Decreto que contiene el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, a través del cual se establecen los ministerios.

Este documento establece cuatro ministros que se titulan secretarios de Estado y del Despacho Universal, a saber: de Relaciones Exteriores e Interiores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda Pública, y de Guerra con encargo de lo perteneciente a la Marina.

A la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores le corresponden las relaciones diplomáticas con las naciones extranjeras; la dirección general de Correos y Caminos, y lo que sea “puramente de Estado”; así como todos los ramos económicos y políticos.

Por su parte, la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos se ocupaba de todos los negocios de los consejos donde haya tribunales, jueces y demás autoridades civiles del

⁷⁵ *Ibidem*, introducción, p. VI.

⁷⁶ Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones desde la independencia de la República*, edición oficial, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876, t. I, pp. 554-559.

reino; los asuntos eclesiásticos; lo perteneciente a las religiones seculares y regulares; lo correspondiente a las juntas supremas de cirugía, medicina y farmacia; y de la servidumbre del palacio imperial.

La Secretaría de Guerra y Marina se ocupaba de todo lo perteneciente a las armas y guerra de mar y tierra, y la provisión de empleos del ramo.

Por último, al Despacho de Hacienda le correspondían todos los negocios pertenecientes a la hacienda pública y sus rentas, todos los empleos de hacienda.

En su estructura interna las secretarías contaban con dos oficiales mayores, denominados primero y segundo; dos oficiales segundos, llamados primero y segundo; seis oficiales nombrados tercero, cuarto, quinto sexto, séptimo y octavo; un archivero, dos oficiales de archivo, un portero, un mozo de oficio, dos ordenanzas y cuatro escribientes. La diferencia entre los oficiales era el sueldo y las funciones que se les asignaban.

Dentro de las obligaciones de los ministros se encontraban: proponer las vacantes prefiriendo la aptitud e idoneidad; vigilar que los empleados cumplieran sus deberes; recibir los expedientes extractados para el despacho; instruir y dar trámite a los expedientes; recabar la rúbrica de los regentes; dar audiencia a los pretendientes e interesados.

En el caso de los oficiales mayores, sus funciones eran las de cuidar que se guardara silencio, orden y aseo en el ministerio, y que los oficiales y demás individuos cumplieran escrupulosamente con sus obligaciones; recibir los expedientes de los oficiales, instruir al ministro de su contenido y agregar las reflexiones o advertencias que se le ocurran; recibir de manos del ministro los expedientes con las resoluciones y pasarlas a la mesa de registro; despachar por sí mismo los expedientes y negocios reservados que el ministro le encomiende; y recibir las cuentas de gastos, aprobarlas y pasarlas al ministro.

Los oficiales de Secretaría, excepto el octavo, recibían los expedientes de manos del ministro, formaban la carpeta, unían los antecedentes y añadían sus notas; elaboraban resoluciones, órdenes y oficios y los ponían a consideración del oficial mayor primero, y estaban obligados a guardar sigilo de los asuntos; entre otros. El oficial mayor octavo se ocupaba del registro. El archivero y los oficiales de archivo cuidaban todo el archivo de la Secretaría que debía ordenarse con reglas claras, sencillas y fáciles. Además del portero y sus subalternos existía una Secretaría de Sellos. En esta época:

...se dicta la primera legislación orgánica de nuestra administración centralizada nacional, mediante el Decreto de la Regencia del Imperio de 8 de noviembre de 1821, el cual se limita al establecimiento de las que serían, con leves modificaciones, las cuatro secretarías del Despacho clásicas de

nuestro derecho administrativo liberal, titulares respectivamente de los cometidos esenciales del Poder Público de la época: Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina, y Hacienda.⁷⁷

El 24 de mayo de 1822 el Congreso emite el Reglamento para el Gobierno Interior de su Secretaría,⁷⁸ donde se establece que como jefes de secretaría estarían los cuatro diputados secretarios; además, se crean en la secretaría seis oficiales, un archivero y nueve escribientes, el oficial 1o. y dos escribientes se ocupaban de las relaciones interiores y exteriores, entendiendo por tal los asuntos diplomáticos, el gobierno económico y político del imperio, y la policía municipal de todos los pueblos; el oficial 2o. y dos escribientes eran de justicia y negocios eclesiásticos; el oficial 3o. y dos escribientes se ocupaban del ramo de hacienda, y de los ingresos y egresos del erario; el oficial 4o. y un escribiente se ocupaban de la lista del memorial de los asuntos despachados; el oficial 5o. y un escribiente se ocupaban del ramo de guerra y negocios del ejército y marina; el oficial 6o. y un escribiente de la impresión de actas. El archivero llevaba el orden numérico de las proposiciones y su destino.

Para diciembre 18 de 1822 se presenta el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que se aprueba en febrero de 1823. Lo anterior lleva, el 1o. de febrero de 1823, al pronunciamiento amparado en el Plan de Casa Mata, elaborado por Miguel Santa María, que declaraba nula la proclamación de Iturbide como emperador y convocaba a un nuevo Congreso Constituyente. El 4 de marzo de 1823 Agustín de Iturbide reinstala el Congreso y abdica la noche del 19 de marzo de 1823, con lo que concluye el efímero Primer Imperio.

El 31 de enero de 1824 se aprueba el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, que da origen a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por la asamblea el 3 de octubre de 1824 y sancionada el 4 de ese mismo mes y año, la primera carta magna mexicana, documento constitucional vigente hasta 1835.

El 1o. de enero de 1830 toma posesión como Presidente de la República el general Anastasio Bustamante, administración en la que jugó un papel destacado Lucas Alamán. En el examen de esta etapa el propio Alamán señala:

Bajo todos estos puntos deberá parecer muy importante el examen imparcial de una administración que ha existido en la república durante dos años y medio; que dio lustre y esplendor a la nación haciéndola estimar

⁷⁷ Cortiñas-Peláez, León, "Evaluación de la administración pública federal mexicana: Su evolución a partir del México independiente hasta 1976", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 13, núm. 13, 1989, pp. 100 y 101.

⁷⁸ Dublán, Manuel y Lozano, José María, *op. cit.*, nota 6, p. 614.

y respetar en los países extranjeros, que afirmó y aumentó su crédito en ellos, que arregló la hacienda en el interior de una manera que no se había visto desde la independencia, que fomentó la industria e hizo esperar una prosperidad duradera, la cual sin embargo desapareció con la administración misma que la produjo.⁷⁹

El 17 de mayo de 1833 se emite la Providencia de la Secretaría de Justicia. Organización para el Despacho Ordinario y Extraordinario de los Negocios del Gobierno, acordada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que permitía a los secretarios del despacho a todas horas del día y de la noche acceso libre a la persona del presidente; además, el 27 de mayo de 1833 aparece el bando que contiene la circular de la primera Secretaría de Estado, del 22, que inserta la Ley del mismo día, donde se establece que los oficiales empleados en las cuatro secretarías del despacho, deben ser de la confianza del jefe del Ejecutivo, por lo que éste puede remover a los que no la merezcan.⁸⁰

II. Las Siete leyes constitucionales de 1836

La transición al centralismo tiene como telón de fondo las luchas entre el partido del progreso⁸¹ y el de retroceso.⁸² El primero, cuyo cerebro era el doctor. José María Luis Mora, pugnaba por la forma de gobierno republicana, democrática y federativa; el segundo, con Lucas Alamán⁸³ como su representante más destacado, se pronunciaba por el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas, además, tenía tendencias monárquicas. El primer episodio del enfrentamiento entre estos dos partidos abarca los años de 1832 a 1834.

Durante gran parte de 1833 y hasta abril de 1834 el gobierno estuvo en manos del radical Gómez Farías. A nadie sorprendió que de inmediato se emprendieran reformas, tanto que no tardó en haber un levantamiento a favor de la religión y los fueros, seguido por otro que apoyaba la dictadura de Santa Anna. El presidente jugó un papel dudoso, pero como su instinto

⁷⁹ Alamán, Lucas, "Examen imparcial de la administración del general vicepresidente D. Anastasio Bustamante. Con observaciones generales sobre el estado presente de la República y consecuencias que éste debe producir", en Matute, Álvaro (ed.), *Estudios de historia moderna y contemporánea*, México, vol. XV, 1992, p. 145.

⁸⁰ Dublán, Manuel y Lozano, José María, *op. cit.*, nota 6, t. II, pp. 519 y 521.

⁸¹ Este partido después se denomina de la reforma y es el germen del partido liberal.

⁸² A este partido después se le conocería como el partido conservador.

⁸³ Lucas Alamán sostenía: "*Estamos decididos contra la Federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra lo que se llame elección popular; mientras no descanse sobre otras bases...*". Véase Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 24a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 199.

le dijera que el ambiente no estaba maduro, decidió mantenerse dentro de la Constitución. En cambio a los congresistas los inspiró a dictar la famosa “ley del caso”, que desterraba a varias decenas de ciudadanos considerados antirreformistas, medida que contaría con el entusiasmo de don Crescencio, pero que sería de triste memoria.⁸⁴

Valentín Gómez Farías impulsó reformas de corte liberal, como la libertad de prensa, abolir la pena de muerte, decretar el cese de los fueros y privilegios eclesiásticos, crear la Dirección de la Instrucción Pública, impulsar el sistema *lancasteriano* de enseñanza y la Biblioteca Nacional, y la reforma al ejército.⁸⁵ Lo anterior le granjeó la oposición de los conservadores, en particular de la Iglesia y los militares. Los afectados se oponían a esta reforma. El partido del progreso se separa en dos: ardientes y moderados. Los segundos se unen al partido del retroceso.

Lo anterior obliga al presidente Antonio López de Santa Anna a dejar su retiro de su hacienda Manga de Clavo; en mayo de 1834 detuvo las reformas e hizo prisionero a Valentín Gómez Farías.

En el campo de la administración pública, el 29 de enero de 1835 se publica la Ley que Obliga a los Secretarios del Despacho a Presentar las Memorias del Ramo de sus Cargos en el Mes de Enero.

El 16 de julio de 1835 el presidente Barragán solicita al Congreso que tome en cuenta la solicitud de los pueblos para establecer el régimen unitario; por lo anterior, el Congreso

⁸⁴ Zoraida Vázquez, Josefina (comp. e int.), *Manuel Crescencio Rejón*, México, Senado de la República LIII Legislatura, 1987, p. 17.

⁸⁵ “El programa de la administración Farías es el que abraza los principios siguientes: 1o. libertad absoluta de opiniones, y supresión de las leyes represivas de prensa; 2o. abolición de los privilegios del Clero y de la Milicia; 3o. supresión de las instituciones monásticas, y de todas las leyes que atribuyan al Clero el conocimiento de los negocios civiles, como el contrato del matrimonio, etc.; 4° reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública, designación de fondos para pagar desde luego su renta, y de hipotecas para amortizarla más adelante; 5o. medidas para hacer cesar y reparar la bancarrota de la propiedad territorial, para aumentar el número de propietarios territoriales, fomentar la circulación de este ramo de la riqueza pública, y facilitar medios de subsistir y adelantar a las clases indigentes, sin ofender ni tocar en nada al derecho de los particulares; 6o. mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la inculcación de los deberes sociales, por la formación de museos conservatorios de artes y bibliotecas públicas, y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, de las ciencias, y de las moral; 7o. abolición de la pena capital para todos los delitos políticos, y aquellos que no tuvieran el carácter de un asesinato de hecho pensado; y 8o. garantía de las integridad del territorio por la creación de colonias que tuviesen por base el idioma, usos y costumbres mejicanas”. Mora, José María Luis, *Revista política de las diversas administraciones que ha tenido la República hasta 1837*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, Coordinación de Humanidades 1986, p. 91.

se erige en constituyente y se integra una comisión compuesta por Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle.

Esta comisión presenta el 2 de octubre de 1835 el proyecto de bases constitucionales, que se aprueba el 23 de octubre de ese año, con el nombre de Bases para la Nueva Constitución, lo que pone fin al régimen federal. Así, aunque las Siete Leyes Constitucionales se emitieron en 1836, el régimen centralista se instauró a partir de la Ley de 3 de octubre de 1835.

Así, el 15 de diciembre de 1835 se expiden las Bases Constitucionales, de las que destacan el sistema de gobierno republicano, representativo y popular; la división del “supremo poder nacional” en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se señala la necesidad de establecer un “arbitrio” para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus funciones. En lo que se refiere al Poder Ejecutivo señala que reside en un presidente de elección popular indirecta y periódica. Divide el territorio nacional en departamentos y juntas departamentales; además, se sujeta a los gobernadores al Ejecutivo supremo de la nación.⁸⁶

La nueva Constitución se divide en siete leyes; la primera se aprueba el 15 de diciembre de 1835. Las seis leyes restantes se publican juntas. La segunda de las leyes, que instituye en llamado Supremo Poder Conservador es la más discutida de todas, puesto que se aprueba en abril de 1836; la tercera ley también se aprueba en abril; la cuarta el 6 de mayo de 1836; la quinta el 6 de agosto de ese año; la sexta el 10 de noviembre y la séptima el 30 del mismo mes y año. Así, la nueva Constitución estuvo concluida el 6 de diciembre de 1836.

Si se analiza el juego político, las Siete Leyes tenían un propósito, por absurdo que a la distancia parezca: consolidar y perpetuar de *iure* el poder de las clases privilegiadas que día con día se debilitaban. Los privilegios no podían quedar expuestos a la versatilidad de un general presidente o de un subalterno de éste. El poder tenía que residir en el poder conservador, órgano de las clases privilegiadas.⁸⁷

⁸⁶ Véanse los artículos 3o., 4o., 6o., 8o., 9o. y 10 de las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835.

⁸⁷ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano. II. La sociedad fluctuante*, 2a. reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 227 y 228. Además, Reyes Heróles destaca la crítica al Supremo Poder Conservador, al que se le facultaba para declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, de la Suprema Corte, declarar la incapacidad física y moral del presidente de la República, entre otras cuestiones, por lo que el autor, haciéndose eco en las crónicas periodísticas de la época, destaca que “al primer jefe de la república se le ha puesto un padastro” (p. 229).

La necesidad de atender a los gastos del ejército obligó al ministro de Hacienda a ordenar, el 21 de diciembre de 1835, a los gobernadores so pena de responsabilidad, que a nadie se le pagasen sueldos, pensiones, préstamos y créditos, sino que todas las rentas ingresaran en las subcomisarías para el pago de tropas.⁸⁸

En el campo de la administración pública, el 1o. de febrero de 1836 se emite la Ley que le Otorga al Gobierno la Facultad para Nombrar por esta vez un Subsecretario de Despacho de Hacienda, su Sueldo, Tratamiento y Responsabilidad, funcionario que, en términos del artículo 3o. era responsable, con arreglo a las leyes, por los actos del presidente que autorice con su firma.

De las Siete Leyes Constitucionales de 1836, la cuarta se refiere a la Organización del Supremo Poder Ejecutivo. Este poder se deposita en un “magistrado” denominado Presidente de la República, elegido por las juntas departamentales de una terna elegida por la Cámara de Diputados de las ternas que propongan el Presidente de la República, el Consejo y ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia.

Dentro de las prerrogativas del presidente se encuentran la de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho. Dentro de sus atribuciones está la de dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y de las leyes y, de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de las leyes.⁸⁹

Además, contaba con un Consejo de Gobierno integrado por trece consejeros: dos eclesiásticos, dos militares y el resto de las demás clases de la sociedad. Éstos se elegían de una lista de 39 individuos que integraba el Congreso y la remitía al presidente, quien designaba a los trece consejeros. El cargo de consejero era perpetuo y sólo se podía renunciar por justa causa calificada por el presidente y el Consejo. El Consejo emitía dictamen en los casos y asuntos que se le “exija”; además era responsable por los dictámenes que emitiera en contra de ley expresa.⁹⁰

En el caso del Ministerio había cuatro ministros: del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, y de Guerra y Marina. Debían ser mexicanos por nacimiento, ciudadanos en ejercicio de sus derechos y no haber sido condenados por crímenes o “mala versación” en los caudales públicos.

Los asuntos graves los resolvía el Presidente de la República en junta de ministros, quienes firmaban el libro respectivo especificando quién o quiénes disienten de la medida.

⁸⁸ Riva Palacio, Vicente (dir.), *op. cit.*, nota 4, t. VII, p. 362.

⁸⁹ Véanse los artículos 15, fracción VI, y 17, fracción I, de la Cuarta Ley Constitucional.

⁹⁰ Consúltese los artículos 21, 25, fracción II, y 26 de la Cuarta Ley Constitucional.

Los ministros estaban a cargo de los negocios de su ramo, acordándolos previamente con el Presidente de la República; autorizaban con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes de su ramo; presentaban a ambas cámaras una memoria específica del estado de sus ramos de la administración pública respectivos a su ministerio.

Estos ministros no estaban exentos de responsabilidad porque respondían de los incumplimientos legales y de los actos del presidente contrarios a la ley autorizado con su firma. Esta responsabilidad se sujetaba al contenido de la tercera Ley Constitucional.

Además, se obligaba al gobierno a formular su reglamento y presentarlo al Congreso para su aprobación. En lo que se refiere a su sueldo o “indemnización”, se establecía en una ley secundaria.⁹¹

En el contexto histórico se dispararon varios eventos. Texas se rebeló en 1836 y declaró su independencia; Antonio López de Santa Anna fue derrotado de manera decisiva por el líder texano Samuel Houston el 21 de abril de 1836 en San Jacinto. Como dato curioso se debe destacar que Lorenzo de Zavala, uno de los artífices de la primera reforma liberal, participa como vicepresidente de la junta donde Texas decidió separarse de México.

III. Proyecto de reforma de 1840

El 5 de enero de 1837 aparece la circular del Ministerio de Relaciones Exteriores relacionada con la nueva denominación de las secretarías del despacho. En ella se establece que para que tenga cumplimiento el artículo 28 de la cuarta Ley Constitucional, el presidente interino dispone que la Secretaría del despacho que hasta el día se ha denominado de Justicia y Negocios Eclesiásticos, sea desde esta fecha en adelante el Ministerio del Interior; la de Relaciones Exteriores e Interiores quedaba sólo como de Relaciones Exteriores, y quedaban igual los ramos de Hacienda, y Guerra y Marina.

El 3 de abril de 1837 se emite la Providencia del Ministerio de Guerra, a través de la cual se deroga el Decreto del Gobierno, del 26 de octubre de 1824, que unió la Dirección de Marina a la Secretaría del Despacho de Guerra, y se nombra director de Marina al general José Antonio Mozo.

El 17 de abril de 1837 se declara Presidente de la República Mexicana al general Anastasio Bustamante, quien, ante los problemas derivados de la guerra de Texas, la guerra contra Francia, la escasez de recursos y los pronunciamientos militares en contra del centralismo, gobierna en la discordia. En el mismo Ministerio no existía ni acuerdo ni

⁹¹ Para todo lo relacionado con los ministerios, véanse los artículos del 28 al 34 de la Tercera de las Siete Leyes Constitucionales.

uniformidad: las mudanzas de secretarios eran continuas, como lo acreditó la renuncia de don José Antonio Romero, a quien sustituyó en la del Interior, el 22 de marzo, don José Joaquín Pesado.⁹²

Para el 24 de mayo de 1838, en el marco de la administración pública, se emitió la Ley relacionada con el sueldo que deben disfrutar el Presidente de la República, el presidente interino y el del consejo, los secretarios del despacho, consejeros, senadores y diputados,⁹³ lo sueldos quedaron en los términos del cuadro siguiente:

<i>Puesto</i>	<i>Sueldo</i>
Presidente.	\$36,000 pesos al año.
Presidente interino y del consejo.	\$1,500.00 mensual.
Los cuatro secretarios del despacho.	\$6,000.00 cada año.
Los consejeros.	\$4,000.00 cada año.
Los senadores.	\$3,500.00 cada año, el día que se presenten a funcionar.
Los diputados.	\$3,000.00 cada año, el día que se presenten a funcionar.

Sobre la administración pública de este periodo, se integró una comisión en la que participaba Lucas Alamán, quien determinó:

La comisión nombrada para reparar las bases y distribuir los trabajos relativos á la organización gral. de la admón. pública, apenas ha puesto mano en tan importante negocio, se ha persuadido de la necesidad de emprender simultáneamente la reforma de todos los ramos, pues ligados entre sí con tanta inmediatez, sería imposible reformar el uno dejando subsistir los abusos é inconvenientes que se toque en los otros (sic).⁹⁴

Esta comisión propuso: para el Ministerio de Guerra la aprobación de la Ley de Reclutamiento; una iniciativa de amnistía para desertores; presentar el plan de fuerza total del ejército; nominar a los cuerpos por números en lugar de los nombres actuales; sim-

⁹² Riva Palacio, Vicente (dir.), *op. cit.*, nota 4, t. VII, p. 411.

⁹³ Dublán, Manuel y Lozano, José María, *op. cit.*, nota 6, p. 409.

⁹⁴ Alamán Lucas; "Examen de la organización general de la administración pública", *Revista de Administración Pública*, México, No. 50, abril-junio de 1982, p. 69 (el estudio fue elaborado por Lucas Alamán en 1838).

plificar la contabilidad de los cuerpos; revisar la ordenanza general y los reglamentos particulares de las armas; poner a disposición del presidente de la comisión de guerra jefes y oficiales aptos para que los auxilien, y pasarle las iniciativas formadas por el último ministro del ramo para tenerlos a la vista.

Para el de Hacienda, que el presupuesto sea una cuenta que se le abra al gobierno, autorizándolo a gastar aquello, y nada más que aquello, que el presupuesto contiene; terminado el año, la cuenta debe cerrarse en el estado en que está, y no hacerse en el año siguiente más gasto que no esté señalado en el nuevo presupuesto; que se forme una lista de empleados dobles y triples y que se les pague sus sueldos en calidad de cesantes mientras se les puede colocar; que se sigan pagando las libranzas a cargo del gobierno, pero que se forme una lista en la tesorería de las libranzas para comprender su importe en el presupuesto, y que lo mismo se haga al fin de cada año económico; igual debe hacerse con cualquier género de deudas, indemnización, etcétera; que en todas las oficinas se reduzcan los empleados según su planta, que las oficinas recaudadoras sólo paguen sueldos y pensiones a sus propios empleados, que sólo se les pague a los empleados el sueldo que les corresponde, que se separe del ejército a los oficiales agregados dejando sólo a los propios de los cuerpos; que no se expidan más certificados de sueldos atrasados. Además, que la Comisión proponga todas las medidas necesarias que puedan conducir a la formación de un sistema arreglado de hacienda, e ideas para el arreglo del crédito público.

Para el Departamento de lo Exterior: restablecer las relaciones con algunas potencias; revisar los motivos de reclamo para tenerlos presentes en los tratados que se celebren, que se forme un proyecto de tratado que sea la norma de todos los que en lo sucesivo se celebren; celebrar convenios consulares con las naciones que tenemos relaciones; acelerar la aprobación de los tratados en el Congreso; estrechar la unión con las potencias hispanoamericanas, y fijar las fronteras en el lado sur haciéndolas respetar por el norte; establecer un sistema de colonización en la frontera norte, celebrando tratados con potencias europeas; organizar las legaciones en el extranjero.

Para el Departamento de lo Interior se propone: revisar todos los reglamentos de policía de los departamentos, para formar un proyecto de reglamento general; proyecto de reglamento para la formación de presidios en el interior de la república; establecimiento de una fuerza de policía destinada a garantizar la tranquilidad interior de los departamentos; continuación de los trabajos estadísticos; proyecto de organización municipal explicando las funciones de los ayuntamientos y asignando fondos; los proyectos de ley que la comisión juzgue convenientes para la administración de justicia.⁹⁵ Además, se sostiene en el informe de la comisión:

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 71-76.

La antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, abrazaba como su título lo indica ambos departamentos, a excepción del ramo de justicia y negocios eclesiásticos que tenía Secretaría particular. A esta han pasado hoy todos los ramos del interior quedando en aquella solo los negocios del exterior; más como no se ha hecho en la planta y en el personal de ambas la variación que era consecuencia indispensable de esta alteración, una y otras han quedado inadecuadas para sus respectivos objetos, y siendo indispensable para el buen servicio que este punto se arregle, debe ser materia del examen preferente de las respectivas comisiones.⁹⁶

Para diciembre de 1838 ya se habían ensayado cuatro ministerios de tendencias federalistas. El último de ellos, en el que participaban los federalistas moderados Manuel Gómez Pedraza y Rodrigo Puebla, propusieron al Consejo de Gobierno y a las cámaras que el Congreso se declarara convocante, llamara a elecciones de diputados constituyentes para que en un lapso de seis meses se emitiera una nueva Constitución. Como no se aceptó la propuesta, el ministerio renunció a los tres días. Lo anterior agravó las disputas entre centralistas, federalistas moderados y federalistas radicales.

En enero de 1839 Antonio López de Santa Anna ocupa de nuevo la presidencia en sustitución de Anastasio Bustamante, quien salió a campaña militar. El 9 de noviembre de 1839 el Supremo Poder Conservador aprobó el dictamen de reformas a la Constitución e investía al Congreso con la función constituyente, Decreto que publicó el Ejecutivo el 11 de noviembre de 1839.

Del Proyecto de 1839 destaca la elección de un Supremo Magistrado al que se asignaba el ejercicio del Poder Ejecutivo, a través de un complicado proceso de elección indirecta en el que participaban las juntas departamentales, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.⁹⁷

Entre las prerrogativas de este magistrado se encuentra la de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho; además, dentro de sus atribuciones cuenta con la de publicar, circular, guardar y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos del Congreso; dar, interpretar y derogar todos los decretos y órdenes que convengan a la mejor administración pública, y con la opinión del Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de las leyes y decretos, y en general una serie de atribuciones relacionadas con los ramos administrativos.⁹⁸

⁹⁶ *Ibidem*, p. 77.

⁹⁷ Véanse los artículos 74 a 85 del Proyecto de Reformas de 1839.

⁹⁸ Consúltense los artículos 92 y 94 del Proyecto de Reformas de 1839.

Además, se continuaba con la institución del Consejo de Gobierno, integrado por trece consejeros, dos eclesiásticos, dos militares y los nueve restantes de las demás clases de la sociedad. Su elección era a través de una terna por departamentos que proponía el Senado al Presidente de la República, quien elegía libremente al designado. El cargo de consejero era perpetuo; la presidencia del Consejo recaía en el Presidente de la República. Entre sus atribuciones se encontraba la de dar dictamen (sic) al Presidente de la República en todos los casos en que se lo pida y vigilar la conducta oficial de los secretarios de despacho.⁹⁹

Sobre el Consejo de Gobierno, en su voto particular, el diputado José Fernando Ramírez afirma:

Esta corporación es en mi dictamen del todo inútil. El Presidente de la República tiene lo bastante con cinco ministros, es decir cuatro que existen y otro más que se propone por la Comisión. El Consejo es cuando menos un arbitrio con que el Ejecutivo puede demorar el despacho de los negocios aún más sencillos, siempre que quiera. Si ese Consejo ha de convertirse en asesor y se le ha de consultar en todo asunto, además de que se demorará inútilmente el curso de los expedientes, hará casi innecesarios a los secretarios del despacho.¹⁰⁰

En el caso del ministerio, a los cuatro que había en la cuarta de las Sietes Leyes Constitucionales de 1835 se agregaba uno más, para llegar a cinco: de Gobernación, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública, Policía e Industria, de Hacienda, de Guerra y Marina, y de Relaciones Exteriores.¹⁰¹

Los ministerios tenían a su cargo el despacho de los negocios de su ramo, previo acuerdo con el Presidente de la República; autorizar las leyes y decretos del Congreso; los reglamentos y órdenes del presidente sobre los asuntos de su ministerio, y presentar al Congreso una memoria específica de su ministerio sobre el estado de la administración.¹⁰²

Para el 15 de junio de 1840 se publica la Ley sobre Organización de la Tesorería General, instancia a la que se dota de una estructura integrada por dos ministros tesoreros, sección de tesorería, sección de guerra y marina, sección de cuenta general, archivo y dependientes.

⁹⁹ Véanse los artículos 95 a 99 del Proyecto de Reformas de 1839.

¹⁰⁰ Véase Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 13, pp. 295-296.

¹⁰¹ Véase el artículo 101 del Proyecto de Reformas de 1839.

¹⁰² Véase el artículo 103 del Proyecto de Reformas de 1839.

En el ámbito político el 15 de julio de 1840 inicia en la capital de la República el movimiento federalista encabezado por Valentín Gómez Farías,¹⁰³ quien fue rápidamente sofocado por el general Gabriel Valencia. Por lo anterior los diputados se ocuparon de las reformas a las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Así, el 1o. de enero de 1841 el Presidente de la República y el del Congreso pidieron a las Cámaras ocuparse del “luminoso proyecto de reformas”, solicitando, además, la desaparición del Supremo Poder Conservador “cuerpo desconocido en las instituciones modernas”.

Para el 16 de junio de 1841 se expide la Ley sobre Economía en los Ramos de la Administración Pública, que obliga al gobierno a proponer mensualmente las economías que deben hacerse en todos los ramos de la administración pública, consultando las plazas, gratificaciones y oficinas que a su juicio convenga suprimir, sin perjuicio de que pueda hacer las reformas de su competencia, dando cuenta al Congreso.

El 1o. de julio de 1841 el presidente Anastasio Bustamante reiteró al Congreso la necesidad de ocuparse del proyecto de reformas. En este periodo inicia una serie de movimientos políticos. El primero el 8 de agosto de 1841 liderado por el general Mariano Paredes y Arrillaga en Guadalajara, para convocar a un Congreso Nacional Extraordinario con la atribución de reformar la Constitución; el segundo encabezado por el general Valencia suscrito en la Ciudadela el 4 de septiembre de 1841, y el tercero firmado en Perote, Veracruz, por el general Antonio López de Santa Anna. Estos tres personajes desconocieron al presidente Bustamante. A su vez, el presidente Anastasio Bustamante emitió un cuarto plan para convocar a un Congreso Constituyente Extraordinario.

Los generales Valencia, Paredes y Santa Anna firmaron las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República, adoptadas en Tacubaya, popularmente llamadas las Bases de Tacubaya, el 28 de septiembre de 1841, en el que reconocían a Antonio López de Santa Anna como general en jefe del movimiento, se declaraba el cese de los poderes supremos excepto del Poder Judicial, se establecía la designación de una junta de personas designada por Antonio López de Santa Anna para elegir presidente provisional; además, se convocaba a un nuevo Congreso Constituyente encargado de constituir la nación “como mejor le convenga”.

¹⁰³ Como lo señala Sonia Pérez Toledo: “El pronunciamiento del 15 de julio de 1840 de la ciudad de México a favor del régimen federal, formó parte de una serie de movimientos que se habían presentado en el país desde la instauración del centralismo en 1835 y la promulgación de las Siete Leyes (1836)”. Esta autora destaca el papel de José Urrea en esos eventos y el descontento por la política impositiva de Anastasio Bustamante. Véase Pérez Toledo, Sonia, “El pronunciamiento de julio de 1840 en la ciudad de México”, en Matute, Álvaro (ed.), *Estudios de historia moderna y contemporánea, cit.*, nota 9, pp. 31 y ss.

En la base séptima se establecía que las facultades del Ejecutivo provisional, serán todas las necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública, y en la octava, el nombramiento de cuatro ministros: de Relaciones Exteriores e Interiores; de Instrucción Pública e Industria; de Hacienda; y de Guerra y Marina.

En este contexto, el 9 de octubre de 1841 se expide el Decreto de la Junta de Representantes en el que se Declara Presidente Provisional de la República a Antonio López de Santa Anna. El 10 de octubre de ese año Santa Anna presta el juramento respectivo. Ese mismo día nombra a su ministerio, confiando la cartera de Relaciones Exteriores a Manuel Gómez Pedraza, la de Guerra a José María Tornel y Mendivil, la de Hacienda a Francisco García y la de Instrucción Pública e Industria a Crispiniano del Castillo.¹⁰⁴

Para el 18 de octubre de ese año se emite la circular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación a través de la cual “se comunica que a los negocios de lo exterior quedan agregados desde esta fecha los de gobernación, a cuya lista se acompaña”. Así, el Ministerio ahora se denomina de Relaciones Exteriores y Gobernación, y se le agregan, entre otras, el despacho de las materias siguientes: Congreso Nacional, Consejo de Gobierno, gobierno de los Departamentos, juntas departamentales, ayuntamientos y arbitrios municipales, estadística, tranquilidad pública, infracciones de Constitución, policía de seguridad, naturalización de extranjeros, etcétera.

IV. Proyectos constitucionales de 1842

Ante la insuficiencia de las Bases de Tacubaya, el 10 de diciembre de 1841 se expide la convocatoria para el Constituyente. En las elecciones del 10 de abril de 1842 los liberales puros y moderados obtienen la mayoría. En el discurso de apertura de sesiones del Congreso, celebrada el 10 de junio de 1842, Antonio López de Santa Anna se pronuncia en contra del federalismo, afirmando que “la multiplicación de Estados independientes y soberanos, es la precursora indefectible de nuestra ruina”.

El 26 de agosto de 1842 se dio lectura al proyecto de Constitución y al voto particular que formularon Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.

Del primer Proyecto de Constitución destaca, para el análisis de la administración pública, el título IV “Del Supremo Poder Ejecutivo”, donde se establecía que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado denominado presidente de la República, que duraría cinco años en su cargo.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Riva Palacio, Vicente (dir.), *op. cit.*, nota 4, p. 38.

¹⁰⁵ Véase el artículo 92 del primer Proyecto de Constitución de 1842.

Ese magistrado estaba obligado a guardar la Constitución y leyes de la República, y hacerlas guardar por toda clase de personas sin distinción alguna. Además, con sujeción a las leyes expedía las órdenes y decretos que juzgase convenientes para la mejor administración de los ramos, y, con acuerdo del consejo, emitir los reglamentos necesarios para el cumplimiento de las leyes y decretos. Además de incidir en todos los ramos de la administración a través de nombramientos, remociones, imponer multas, cuidar la fabricación de papel moneda, entre otras.¹⁰⁶

El Despacho de los Negocios del gobierno estaba a cargo de cinco “ministros secretarios”, de los ramos de Relaciones Exteriores, del Interior, de Justicia, de Hacienda y de Guerra y Marina. Entre sus obligaciones se encontraba acordar con el presidente el despacho de los negocios de su ramo, y presentar al Congreso una memoria específica del estado en que se encuentran sus ramos. Además se establecía su responsabilidad de los ministros por los actos del presidente, contrarios a la Constitución, a las leyes, o a los estatutos departamentales, que hubieran autorizado con su firma.¹⁰⁷

Además, se instituyó en Consejo de Gobierno, pero en lugar de integrarse con eclesiásticos, militares y demás clases sociales, lo componían los secretarios de despacho reunidos en junta y deliberando por mayoría de votos. Sus reuniones podían convocarse: cuando el presidente lo dispusiera; en los negocios graves o cuando la Constitución lo estableciera.¹⁰⁸

En el voto particular de la minoría se elimina la idea de “magistrado” y sólo se deja la de presidente,¹⁰⁹ quien duraba cuatro años en su cargo y podía ser reelegido, de manera discontinua, para un nuevo cuatrienio; entre sus facultades se encontraba la de publicar y circular la Constitución, leyes y decretos del Congreso, y cuidar a su exacto cumplimiento a través de los ministros del ramo; dar reglamentos, órdenes y decretos para el mejor cumplimiento de las leyes; disponer del ejército y guardia nacional; los aspectos tributarios y nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, entre otras.¹¹⁰

Para el Despacho de los Negocios del Gobierno, en el voto de la minoría, se crearon cinco ministerios: de Relaciones Exteriores e Interiores, el de Justicia y Negocios

¹⁰⁶ Véanse los artículos 94 y 95 del primer Proyecto de Constitución de 1842.

¹⁰⁷ Consúltense los artículos 99 a 104 del primer Proyecto de Constitución de 1842.

¹⁰⁸ Véanse los artículos del 105 a 108 del primer Proyecto de Constitución de 1842.

¹⁰⁹ Véase el artículo 53 del Proyecto de la minoría elaborado por Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.

¹¹⁰ Véase el artículo 60 del Proyecto de la minoría elaborado por Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.

Eclesiásticos, el del Instrucción Pública, Comercio e Industria, el de Hacienda, y el de Guerra y Marina. Los ministros tenían la facultad de refrendo y eran responsables de sus actos que infringieran la Constitución y las leyes; además, no podía alegar como excusa absolutoria la orden del presidente o del Consejo. También estaban obligados a presentar anualmente una memoria sobre el estado de sus respectivos ramos.¹¹¹

El Consejo de Estado se formaba por los ministros reunidos, la presidencia recaía en el ministro de Relaciones Exteriores e Interiores, tomaban sus decisiones por mayoría de votos y, en caso de que se obtuviera una mayoría absoluta, su decisión obligaba al presidente de la República.¹¹²

Para el 26 de octubre de 1842, momento en que era presidente Antonio López de Santa Anna, aparece el Decreto del Gobierno que establece una Dirección General de Instrucción Primaria que se Confía a la Compañía Lancasteriana. Así, se crea una organización sustentada en una dirección de instrucción primaria en la capital de la República y subdirecciones en las capitales de los estados; además, se obligaba a la compañía lancasteriana educar en términos de la doctrina de Lancaster, establecer y conservar una escuela normal y formar cartillas de educación primaria; asimismo, se establece la obligación de los padres de familia, tutores y protectores de huérfanos de enviarlos a las escuelas para recibir la instrucción primaria.¹¹³

Ante las discrepancias entre federalistas y unitarios y la imposibilidad de obtener una votación clara, el 3 de noviembre se formuló un nuevo proyecto de Constitución.

En lo que se refiere a la administración pública se estableció el Poder Ejecutivo general, depositado en un magistrado llamado presidente de la República, con duración de cinco años el primer periodo y en lo sucesivo cuatro, con lo que se advierte la existencia de la reelección. Su obligación era guardar la Constitución y las leyes, y hacerlas guardar por toda clase de personas sin distinción alguna.¹¹⁴

Le correspondía publicar y circular las leyes y decretos; dar órdenes, decretos y reglamentos para cumplir las leyes; nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho; imponer sanciones; cuidar la fabricación de moneda; declarar la guerra; conceder cartas de naturalización e indultos, entre otras.¹¹⁵

¹¹¹ Véanse los artículos 61 a 64 del Proyecto de la minoría elaborado por Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.

¹¹² Véase el artículo 65 del Proyecto de la minoría elaborado por Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.

¹¹³ Dublán, Manuel y Lozano, José María, *op. cit.*, nota 6, p. 310.

¹¹⁴ Véanse artículos 77 y 78 del Segundo Proyecto de Constitución de 1842.

¹¹⁵ Véase el artículo 79 del Segundo Proyecto de Constitución de 1842.

Entre las prohibiciones al presidente se encontraba disponer de la fuerza armada y guardia nacional de manera contraria a la Constitución, ni mandarla en persona; y ejercer sus atribuciones sin la autorización del secretario del ramo respectivo.¹¹⁶

Se establecían cinco ministerios, cuya denominación y funciones se dejó a cargo de una ley. Los ministros debían presentar una memoria al Congreso y tenían la facultad de refrendo ministerial; además, eran responsables de los actos del presidente que autorizaran con su firma.¹¹⁷

El Consejo de Ministros se integraba con los secretarios de despacho reunidos en junta y deliberando por mayoría absoluta de votos, cuando los convoque el presidente, en negocios graves, y en los casos en que lo ordene la Constitución.¹¹⁸

Este nuevo proyecto de Constitución tampoco dejó satisfechos al gobierno y a los unitarios. Los conservadores, la prensa y el gobierno atacaron al proyecto de noviembre de 1842, en los aspectos religioso, instrucción pública y libertad de imprenta; además, el Ministro de Guerra, general Tornel, emitió una circular el 19 de noviembre de 1842, dirigida a los comandantes generales, en la que sostenía que “el proyecto de Constitución era un código de anarquía que con el manto del progreso se acelera en él la destrucción de la sociedad, y conduciría al triunfo de la cruel e intolerante demagogia de 1828 y 1833”.¹¹⁹

El 2 de diciembre de 1842, durante la presidencia de Nicolás Bravo, se emitió el “Decreto del Gobierno a través del cual se establece una Dirección de Industria Nacional”, sustentado en el artículo 7o. de las Bases de Tacubaya y el contenido del Decreto del Gobierno del 15 de noviembre de 1841, a través del cual se organizaron las juntas de fomento y tribunales mercantiles. La Dirección de Industria estaba integrada por un director, un vicedirector, tres diputados y cuatro suplentes, electos por las juntas departamentales de industria y comercio.

El 7 de diciembre de 1842 se emite el Reglamento de la Dirección de Instrucción Primaria confiado a la compañía lancasteriana.

V. Las bases orgánicas de 1843

En este entorno de elevada complejidad, el 23 de diciembre de 1842 el presidente de la República, Nicolás Bravo, designó a la junta de ochenta notables para integrar la Junta

¹¹⁶ Véase el artículo 80 del Segundo Proyecto de Constitución de 1842.

¹¹⁷ Véanse los artículos 83 a 86 del Segundo Proyecto de Constitución de 1842.

¹¹⁸ Véase el artículo 88 del Segundo Proyecto de Constitución de 1842.

¹¹⁹ Cfr: Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 13, p. 306.

Nacional Legislativa que elaboraría las bases constitucionales. La Junta se instaló el 6 de enero de 1843 y con la opinión del ministerio acordó que no se limitaría a otorgar simples bases, sino que expediría una nueva Constitución.

Para el 3 de marzo de 1843 se emite el Decreto del Gobierno en donde se establece que una vez repuesto de sus males el general Antonio López de Santa Anna, cuando entre a la capital, queda en ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la República.

El 8 de abril se discutió el proyecto y la mayoría de sus artículos se aprobaron de manera unánime. Sólo tres provocaron controversia: el relacionado con facultades extraordinarias del Ejecutivo, que establecía el derecho de veto y el vinculado con las reformas constitucionales. Las Bases de Organización Política de la República Mexicana se sancionaron el 12 de junio de 1843, y se publicaron el 13 de ese mes y año¹²⁰. Este documento constitucional estuvo vigente cuatro años.

De este documento constitucional destaca que el Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado llamado presidente de la República, al que se asigna la jefatura de la administración pública general de la República, y se le encomienda el orden y tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior.¹²¹

Entre las obligaciones del presidente se encuentran guardar la Constitución y las leyes, y hacerlas guardar; otorgar los auxilios a los tribunales para la ejecución de sentencias; nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho; expedir órdenes y reglamentos para el cumplimiento de las leyes; nombrar con la aprobación del Senado a los ministros y demás agentes diplomáticos; cuidar que se administre justicia, imponer multas; dar jubilaciones y retiros; cuidar la fabricación de papel moneda; cuidar la recaudación, declarar la guerra; aceptar las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los integrantes del consejo y de los gobernadores departamentales, entre otras.¹²²

Entre las prohibiciones al presidente se encuentra mandar las fuerzas de mar o tierra sin permiso del Congreso; salir del territorio de la República sin autorización del Congreso; enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio nacional, y ejercer sus atribuciones sin la autorización del secretario del ramo respectivo.¹²³

El despacho de los negocios estaba a cargo de cuatro ministros: de Relaciones Exteriores; Gobernación y Policía; de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública

¹²⁰ Véase Dublán, Manuel y Lozano, José María, *op. cit.*, nota 6, t. IV, p. 428.

¹²¹ Véanse los artículos 83 y 85 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

¹²² Véase el artículo 86 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, que cuenta con treinta fracciones.

¹²³ Véase artículo 89 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

e Industria; de Guerra y Marina. Sus obligaciones eran: acordar con el presidente de la República los negocios de su ramo, y presentar una memoria específica del estado de sus ramos administrativos. Todos los negocios de gobierno se turnaban al ministerio del ramo correspondiente, y se prohibía a ministros de otros ramos autorizar los asuntos de otro ministerio. Las órdenes de los ministros debían ser obedecidas por todas las autoridades; además, se otorgaba a los ministros el derecho de concurrir a las cámaras cuando el presidente lo ordenara.¹²⁴

Otro aspecto interesante es que al ministerio se le permitía elaborar su propio reglamento, con la especificación de los negocios de cada ramo, y lo presentaban al Congreso dentro del primer periodo de sesiones para su aprobación. Ese reglamento no se podía reformar o alterar sin permiso del Congreso.¹²⁵

Los ministros eran responsables de los actos del presidente contra la Constitución y las leyes que autorizaban con su firma. También podía reunirse en junta cuando el presidente lo dispusiera o cuando lo pidiera algún ministro de un ramo; el presidente, después de escuchar las opiniones de los ministros, podía resolver a su arbitrio.¹²⁶

También existía un Consejo de Gobierno integrado por diecisiete vocales nombrados por el presidente; de entre ellos el propio titular del Ejecutivo designaba al presidente. Ese Consejo elaboraba su propio reglamento para ser aprobado por el Congreso. El Consejo tenía la obligación de emitir dictámenes en todos los asuntos que establecían las bases y cuando se le consultara; además, proponía los reglamentos y medidas útiles para el servicio público en todos los ramos de la administración.¹²⁷

El 16 de junio de 1843 se emite el Decreto del Gobierno sobre que la Dirección de Caminos Desempeñe las Obligaciones que se le Imponen. Entre ellas remitir al Ministerio un informe sobre el estado de los caminos, inspeccionar y visitar los caminos y revisar las rentas del ramo, para lo anterior se le brindaba apoyo de las autoridades civiles y militares.

Para el 2 de octubre de 1843 Antonio López de Santa Anna se ausenta de la presidencia de la República por motivos de salud; por lo anterior, se emite el Decreto del Gobierno a través del cual se encarga el gobierno al general Valentín Canalizo y a los cuatro secretarios del despacho.¹²⁸ Es importante destacar que no se nombra presidente interino, sino que se designa un encargado del despacho presidencial.

¹²⁴ Véanse los artículos 93, 95, 97 y 98 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

¹²⁵ Véase el artículo 99 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

¹²⁶ Véanse los artículos 100 a 103 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

¹²⁷ Véanse los artículos 104 a 112 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

¹²⁸ Véase el número 2683 de la colección Dublán, Manuel y Lozano, José María, *op. cit.*, nota 6, t. IV, p. 609.

El 31 de diciembre de 1843 Valentín Canalizo emite el Decreto del Gobierno, a través del cual se le Autoriza para Arreglar los Haberes de los Empleados de las Secretarías; por este instrumento se faculta a los secretarios del despacho a graduar y regular las dotaciones de los empleados de sus respectivos ramos, sin exceder el que les está señalado y sin reducir el de los actuales empleados.

El 2 de enero de 1844 se designa presidente constitucional de la República al general Antonio López de Santa Anna. Como dato curioso cabe destacar que aunque no se nombró a Valentín Canalizo como presidente interino, sino como encargado del despacho, en este acuerdo se ostenta como tal.

Por otra parte, el 27 de enero de ese año, ante la imposibilidad de Antonio López de Santa Anna para tomar posesión del cargo de presidente de la República, el Senado designa como presidente provisional al general Valentín Canalizo. Para el 4 de junio de 1844 por fin toma posesión del cargo de presidente de la República Antonio López de Santa Anna, como se desprende de la circular del Ministerio de Relaciones de la fecha.

El 7 de septiembre de 1844 se concede licencia al presidente Antonio López de Santa Anna y de nueva cuenta se designa presidente interino de la República al general Valentín Canalizo. El 7 de diciembre de 1844, por Decreto del Senado se designa presidente interino al general José Joaquín de Herrera.

El 17 de diciembre de 1844 se expide la Ley que desconoce a Antonio López de Santa Anna como presidente de la República, por haberse sublevado contra el orden constitucional. Desterrado Antonio López de Santa Anna, el general José Joaquín de Herrera gobernó el país, apoyado en las *Bases Orgánicas* de 1843, desde diciembre de 1844 hasta diciembre de 1845.

El 2 de diciembre de 1845 se emite la Ley a través de la cual no se ratifica el Decreto del 26 de octubre de 1842, que erigió a la Compañía Lancasteriana de México en dirección general de instrucción primaria. En ese mismo acto se expide el reglamento respectivo, que en su artículo 1o. señala que la inspección de la educación primaria queda a cargo de las autoridades y corporaciones a quienes antes estaba encomendada, y se autoriza a las asambleas departamentales para que en uso de sus atribuciones establezcan lo que crean conveniente.

El 30 de diciembre de 1845 triunfó el levantamiento que proponía el Plan de San Luis de Mariano Paredes y Arrillaga. En ese Plan se convocaba a “una asamblea nacional revestida de toda clase de poderes, sin término ni valladar a sus decisiones soberanas”. En enero de 1846 Mariano Paredes y Arrillaga expidió la convocatoria para el Congreso Nacional extraordinario con funciones de constituyente, que se apoyaba en un documento elaborado por Lucas Alamán y que distribuía la representación nacional en nueve clases.

Ante sospecha de las tendencias monárquicas de Mariano Paredes y Arrillaga, estalló la inconformidad social; el 4 de agosto de 1846 se desató el levantamiento de la Ciudadela del general Mariano Salas apoyado por Valentín Gómez Farías, quienes denunciaban la traición a la independencia por los proyectos monárquicos, solicitaban la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824 y pedían el regreso de Antonio López de Santa Anna. Al triunfo del movimiento de la Ciudadela se puso fin al gobierno de Paredes y Arrillaga y a las Bases Orgánicas de 1843.

VI. El Acta de Reformas de 1847

El 16 de agosto de 1846 desembarcó en Veracruz Antonio López de Santa Anna, acompañado por el liberal Manuel Crescencio Rejón. En la ciudad de México lo esperaba Valentín Gómez Farías, jefe del bando reformista. Santa Anna, en una más de sus ambigüedades, se manifestó liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía.

El general Mariano Salas acató la voluntad de Santa Anna y restauró la Constitución de 1824, y para expedir una Constitución emitió la convocatoria del 22 de agosto de 1846. El 14 de septiembre de ese año, Antonio López de Santa Anna entró a la capital, pero se negó a asumir la Presidencia de la República.

El 20 de septiembre de 1846 se expide el Decreto del Gobierno para Establecer el Consejo de Estado, integrado por 13 individuos, como cuerpo consultivo para los asuntos graves y de difícil resolución, y proveer a las faltas del encargado del mando supremo de la nación, que en el caso del Decreto que nos ocupa, la suplencia del Ejecutivo Federal recaía en el presidente del Consejo.¹²⁹

El Congreso inicio sus sesiones el 6 de diciembre de 1846, entre las querellas de puros y moderados, los problemas económicos del erario y la guerra contra los Estados Unidos de América.

Valentín Gómez Farías reemplazó a Antonio López de Santa Anna en la Presidencia de la República, y decidió impulsar la Ley sobre Bienes Eclesiásticos para obtener recursos y enfrentar la guerra contra los invasores norteamericanos. Esto provocó, el 27 de febrero de 1847, la rebelión de los batallones de “polkos”, dirigidos por el general Matías de la Peña Barragán,¹³⁰ que pedían la renuncia de Gómez Farías y la convocatoria

¹²⁹ En ese Consejo de Gobierno participaron: Valentín Gómez Farías; Manuel Gómez Pedraza, Juan Rodríguez Puebla; Manuel Baranda, Ignacio Trigueros, Luis de la Rosa, Francisco María Lombardo, Manuel Pardo, Martín Carrera, Mariano Otero, José María Lafragua, Fernando Ramírez y Bernardo Guimbarda.

¹³⁰ En las Bases del plan para la restauración de los verdaderos principios federativos, proclamado por la guardia y guardia nacional de esta capital, del 27 de enero de 1847, se establece que cesan en funciones los poderes Legislativo y Ejecutivo, se deposita la titularidad del Ejecutivo en el presidente de la Suprema Corte de manera interina, con facultades para seguir la guerra y, de nueva cuenta, se llama al general Antonio López de Santa Anna para comandar al Ejército mexicano.

a un nuevo constituyente. Lamentablemente, mientras en la capital se combatía a los “polkos”, en Veracruz desembarcaron las tropas norteamericanas.

En funciones de constituyente, el Congreso nombró para integrar la Comisión de Constitución a Espinosa de los Monteros, Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Cardozo y Zubieta. El 15 de febrero de 1847 varios diputados encabezados por Muñoz Ledo propusieron que la Constitución de 1824 volviera a regir lisa y llanamente. La mayoría de la Comisión integrada por Rejón, Cardozo y Zubieta, proponía que se declarara como única Constitución legítima del país la de 1824 “mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso”.

Con el dictamen de la mayoría se adjuntó el voto particular de Mariano Otero, quien además de la vigencia del Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, proponía observar un Acta de Reformas. El Acta de Reformas fue presentada al Congreso Constituyente el 5 de abril de 1847; se juró el 17 de mayo de 1847; se sancionó al día siguiente; se promulgó el 21 de mayo de 1847, y se publicó al día siguiente.

El Acta de Reformas elimina el cargo de vicepresidente de la República y establece la obligación de los ministros a responder por las infracciones a la ley.¹³¹ En lo que se refiere a los demás aspectos de la administración pública no existe prevención expresa.

Por su parte, el Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847, también deroga los artículos relacionados con la institución de la vicepresidencia; establece la responsabilidad presidencial por delitos comunes y los de “oficio” derivados de actos no sancionados por el secretario del despacho respectivo. Además instituye la plena responsabilidad de los secretarios del despacho.¹³²

El 9 de agosto de 1847 se anunció la llegada de las tropas invasoras estadounidenses al Valle de México. Antonio López de Santa Anna reasignó el Poder Ejecutivo, por lo que el presidente de la Suprema Corte, Manuel de la Peña y Peña asumió la Presidencia de la República. La guerra México-Estados Unidos concluyó el 2 de febrero de 1848 con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo. El saldo de la guerra mexicano-estadounidense (1846-1848) incluyó, además de los muertos y la devastación, la pérdida de una inmensa cantidad de territorio mexicano en favor de los estadounidenses.

No es hasta el 30 de abril de 1848 cuando el Congreso ordinario elegido en términos de la convocatoria del 3 de junio de 1847 pudo iniciar sus sesiones. Este Congreso más tarde ratificaría el Tratado de Guadalupe Hidalgo, con el que concluyó la guerra con Estados Unidos.

¹³¹ Véanse los artículos 11 y 12 del Acta de Reformas.

¹³² Véanse los artículos 15, 16 y 17 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

VII. El Plan de Ayutla y sus reformas

Después de la guerra, México se enfrentó a un fuerte problema de reconstrucción. Antonio López de Santa Anna fue obligado a renunciar y se exilió en Colombia. El 30 de mayo de 1848 se designa presidente al general José Joaquín de Herrera, en medio de un sin fin de problemas: finanzas públicas en bancarrota, guerra de castas en Yucatán, invasiones de filibusteros, diversos levantamientos sustentados en planes y pretextos diversos, y conflictos entre los estados y los poderes centrales.¹³³

Las pugnas entre los partidos políticos continuaban, ahora el enfrentamiento era entre moderados y conservadores; además, dentro del partido conservador surgían grupos de tendencias monárquicas.

El 14 de junio de 1848 se emite la Ley que prohíbe al gobierno disponer de los doce millones de pesos que deberán entregar los Estados Unidos del Norte, y que contiene otras medidas económicas y de arreglo de la Hacienda Pública. En ese documento se facultaba al gobierno para suprimir las oficinas de la Federación que estimara necesarias; para reformar la planta de las que permanezcan, y para remover libremente a los empleados de Hacienda.¹³⁴

El 14 de abril de 1849 se emitió la Circular para que no se entreguen a los interesados expedientes o comunicaciones para llevarlos a otra oficina, pidiendo que esos documentos se tramiten por los conductos legales.

Políticamente, a pesar de los problemas que enfrentó, el general José Joaquín de Herrera concluyó su periodo presidencial y entregó el poder al general Mariano Arista en enero de 1851, cabe destacar que el presidente entrante estaba enemistado con los conservadores y contaba con el apoyo de los liberales.

El 2 de enero de 1851 el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores emite el Reglamento que ha de Observarse en el Despacho de la Presidencia, Ministerios y demás Oficinas. Ese Reglamento tiene como objetivos: distribución regular del tiempo y la puntualidad de los empleados en sus labores; evitar que los empleados públicos se distraigan en sus labores, y que reine el decoro en las oficinas.

En el Reglamento se establece que el presidente despachará los negocios los lunes y jueves con los ministros de Hacienda y Justicia; martes y viernes con las secretarías de Relaciones y Guerra; la audiencia pública presidencial se otorgaría a las “personas

¹³³ Cf: Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 13, p. 478.

¹³⁴ Véase el número 3064 de la colección Dublán, Manuel y Lozano, José María, *op. cit.*, nota 6, t. V, pp. 384 y 385.

que lo soliciten”, el miércoles y sábado, para lo cual se instituye un registro. Los amigos del presidente deberían pedir cita a través del ayudante de guardia. Los ministros estaban obligados a dar audiencia pública tres veces por semana en una sala “decente” con suficientes asientos.

Además, el Reglamento establecía que los ministerios debían presentar el 15 de cada mes el presupuesto del mes siguiente para su revisión; el cual pagaba la Tesorería general acatando las órdenes de cada secretario. También señalaba que los ministerios y las oficinas estarían abiertos de nueve y media de la mañana a tres de la tarde, y que todos los empleados deberían estar en sus puestos a las diez de la mañana en el desempeño de sus tareas relativas.

Para el 31 de enero de 1851 la Secretaría de Estado y despacho de Hacienda emite el Reglamento sobre Presupuestos Ministeriales, donde se establece que sólo se pagará lo establecido en el presupuesto y se instituyen los libros de “debe” y “haber” para cada ministerio. Hay una distinción entre ordenador y pagador en el ejercicio presupuestal, la primera responsabilidad corresponde al ministro y la segunda al comisario, pagador o distribuidor. También, el 5 de febrero de 1821 el Ministerio de Guerra y Marina expide el Reglamento que debe observarse en el pago que hagan las oficinas.

El 24 de mayo de 1851 aparece el Decreto del Gobierno, a través del cual se expide el Reglamento para la Comisaría General del Ejército y Marina Nacional. En él se establece que la Comisaría General es el centro de la contabilidad del ejército, que depende del Ministerio de la Guerra en la parte administrativa y que contará con subcomisarías, subintendencias y pagadurías militares y de marina. Esta comisaría elaboraba el presupuesto, realizaba los pagos y contratos, entre otras funciones.

El 10 de junio de 1851 se emite la Orden del Ministerio de Hacienda a través del cual se establece una Junta Consultiva de Hacienda, presidida por el propio secretario del ramo, integrada por el contador mayor; el más antiguo nombramiento de tesoreros; los administradores generales de correos y contribuciones; el director general de rentas estancadas; tres representantes de las industrias agrícola, minera e industrial fabril, y un letrado nombrado por el gobierno.

El 22 de junio de 1851 se expide el Reglamento del Ministerio de Guerra, que quedó integrado con cinco departamentos: La Secretaría de Guerra; la Plana Mayor del Ejército; la Dirección de Artillería; la de Ingenieros; y la Comisaría General del Ejército y Marina. También se instituye la Junta Consultiva de Guerra, en la que participan el jefe de la Plana Mayor y los directores de Artillería e Ingenieros. Los trabajos de la Secretaría de Guerra se dividían en secciones y mesas. Existía la obligación de llevar expedientes y otorgaba facultad a los jefes de departamento para elaborar el reglamento respectivo. Además, se creaban las secciones de oficialía mayor, secretaría particular, operaciones, colonias militares, ejército, marina y central.

El 24 de junio de 1851, en acatamiento a la orden del 10 de junio, surge el Reglamento de la Junta Consultiva de Hacienda, donde se regula su actividad, integración y sus sesiones, entre otras cuestiones.

El 10 de septiembre de 1851 se emite la Orden del Ministerio de Hacienda donde se establece una sección que reciba los archivos de los comisarios, subordinada a la Tesorería General, denominada de archivos, integrada por siete individuos pertenecientes a la clase de cesantes, que se ocuparía de recibir los archivos, clasificarlos e inventariarlos, una vez hecho lo anterior, el jefe de la sección debía enviar los documentos a la Contaduría Mayor para la glosa de cuentas, entre otras cuestiones.

En lo que se refiere a los empleados, el 21 de mayo de 1852 aparece la Ley por la que se declaran amovibles los empleados que se nombren en lo sucesivo, en la que se establece la facultad del gobierno de remover a voluntad a los empleados nombrados para servir en cualquiera de las plazas comprendidas en las plantas de oficinas de la Federación a partir de la publicación de la Ley; además, se otorgan facultades al gobierno para suprimir oficinas innecesarias y para reformar la planta de las que permanezcan.

Para mayo 27 de 1852 se organiza el Ministerio de Hacienda, a través del Reglamento de Hacienda, en el que se establece que habrá un oficial mayor y seis secciones directivas, a saber: de aduanas marítimas, fronterizas y de cabotaje; de crédito público; del derecho de consumo, contribuciones directas y demás rentas; de las rentas públicas; de cuenta general, de valores y de formación de presupuestos generales y económicos; de registros y archivo.

El 25 de junio de 1852 se genera otro Decreto que contiene el Reglamento del Ministerio de Hacienda, donde se fijan las horas de despacho, la audiencia pública, la vigilancia y regularidad de las labores de la secretaría, entre otras cuestiones. Al día siguiente, 26 de junio de 1852, aparece el Reglamento y Planta General de la Tesorería de la Nación, con seis secciones: de contabilidad; de tesoro; de presupuestos generales y cuentas personales; de correspondencia; de conversión de deuda interior, rezagos y liquidación de cuentas antiguas. También, el 14 de julio de 1852 aparece el Reglamento y Planta de la Administración de Contribuciones Directas.

El 24 de agosto de 1852 se emite el Reglamento y Planta de los Ministerios de Relaciones y Justicia. Para el caso del Ministerio de Relaciones se establece un oficial mayor; oficiales primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo; un archivero; escribientes de primera y de segunda; escribientes tercero y cuarto; un portero, un mozo de oficios y dos ordenanzas. Para el Ministerio de Justicia un oficial mayor; oficiales primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto; un archivero; cuatro escribientes; un portero, un mozo de oficios y dos ordenanzas. Se establecía que los negocios de cada ministerio se dividirían en cuatro secciones. Al Ministerio de Justicia se reasignaban el gobierno político y económico del Distrito Federal; los negocios de hospitales, hospicios, cárceles y casas de corrección, la instrucción pública y establecimientos literarios, teatros y diversiones públicas; montepío, pestes y vacunas, entre otros.

Esa misma fecha se expidió el Decreto del Gobierno que contiene el Reglamento Interior de la Junta de Crédito Público, que regulaba lo relativo a las libranzas. El 28 de agosto de ese año se expide el Reglamento de las Oficinas de Correos, donde, para su mejor administración, se divide la renta de correos en dirección y contaduría generales, administración principal y subalterna.

El 15 de septiembre de 1852 se expide el Decreto del Gobierno a través del cual se designa la Planta de los Empleados en la Secretaría de Hacienda, que se reduce en términos del artículo 1o. del mismo. Para el 21 de septiembre de 1852 se expide el Decreto que contiene varias prevenciones respecto de los empleados, en donde se prohibía que dos o más personas disfrutaran simultáneamente del sueldo de un mismo empleo, y se establecían las reglas para atender a los empleados cesantes; y la Circular del Ministerio de Hacienda que determina las cualidades de los meritorios para ser admitidos en las oficinas del gobierno, entre ellas, saber leer y escribir con propiedad, inteligencia y corrección, gramática castellana, aritmética, elementos de geografía, tener buena conducta moral y civil, y cuando menos dieciséis años de edad.

El 12 de octubre de 1852 surge el Reglamento para el Gobierno Interior de la Secretaría de Relaciones, en donde se establece lo necesario para el despacho del ramo, la audiencia pública, la autorización de los acuerdos y resoluciones; también señala que las labores del ministerio se apoyaran en cuatro secciones: Central; de Negocios de Europa; Negocios de América, y del Interior, cuyos jefes serán el oficial mayor y los oficiales 1o., 2o. y 3o., según el Decreto del 24 de agosto.

En lo político, el Congreso de 1852 le negó facultades extraordinarias al general Arista para enfrentar la situación política grave del país. En este contexto, surgen diversos pronunciamientos como el de los “cívicos” al mando del coronel José María Blancarte en julio de 1852 en Guadalajara; el del coronel Francisco Bahamonde en Michoacán, y el de 20 de octubre de 1852, fraguado por civiles y auspiciado por el clero que reclamaban la destitución del presidente Arista y el regreso de Antonio López de Santa Anna, o Plan del Hospicio.

El 5 de enero de 1853 renunció el general Mariano Arista, por lo que la Presidencia de la República la ocupó Juan Bautista Ceballos, ministro de la Corte; sin embargo, su presidencia sólo duró un mes, pues se vio obligado a renunciar y su lugar lo ocupó el general Manuel María Lombardini¹³⁵ el 7 de febrero de 1853.

¹³⁵ El general Lombardini ocupó la presidencia gracias a las reformas que sufrió el Plan de Jalisco (Plan del Hospicio de 20 de octubre de 1852), y modificado por los convenios del 6 de febrero de 1853. En los artículos 7o., 9o. y 12, se establecía el Consejo de Estado para “expeditar” la marcha de la administración pública, integrado por veintiuna personas nombradas por el Poder Ejecutivo; llamar solemnemente al general Antonio López de Santa Anna, y la responsabilidad de los secretarios del despacho ante el primer Congreso constitucional.

Como los conservadores pensaban en la dictadura para poner orden, llamaron a Antonio López de Santa Anna de su exilio en Colombia y el 17 de marzo de 1853 se le investió como presidente de la República; además, con el apoyo de los centralistas, encabezados por el líder del partido conservador Lucas Alamán, se le otorgaron los poderes necesarios para que durante un año gobernara sin Constitución.

Entre el gabinete nombrado por Antonio López de Santa Anna se encontraban Lucas Alamán como ministro de Relaciones Exteriores; Teodosio Lares como ministro de Justicia; Antonio de Haro y Tamariz de Hacienda, y José María Tornel y Mendivil como ministro de Guerra.¹³⁶

Lucas Alamán trató de organizar la dictadura y elaboró las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, del 23 de abril de 1853, con lo que se inició la centralización de los poderes y rentas. Una de las medidas que implementó López de Santa Anna fue reprimir el ejercicio de la libertad de imprenta.

En las Bases de 1853 destaca la existencia de cinco ministerios: de Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina, y Hacienda. Como consecuencia de la creación de este ministerio, se suprimen las direcciones de industria y colonización, y las de los demás ministerios que se ocuparan de los asuntos asignados al nuevo ministerio.¹³⁷

En las Bases se ordenaba una distribución “conveniente” de los negocios para el pronto despacho; se establecían los negocios a cargo del Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, entre ellos: la formación de la estadística general, la colonización, el fomento de la industria y comercio, la expedición de patentes y privilegios, las exposiciones de productos, el desagüe y las obras públicas.¹³⁸

Además, se instituía la junta de ministros, para tratar los asuntos de gravedad, con la obligación de llevar un libro de acuerdos a cargo del oficial mayor del Ministerio de Relaciones Exteriores, y otro particular de cada ministerio. Proponía una revisión al personal de las secretarías del despacho, de la Contaduría Mayor, de la Tesorería General y demás oficinas; se establecía la obligación de formar un presupuesto que

¹³⁶ El Ministerio en su mayoría representaba los principios conservadores, y en su conjunto la división y la lucha de las opiniones y el mayor embarazo para la administración. Véase Riva Palacio, Vicente (dir.), *op. cit.*, nota 4, t. VIII, p. 374.

¹³⁷ Véanse los artículos 1o. y 4o. de las Bases de 1853.

¹³⁸ Véanse los artículos 2o. y 3o. de las Bases de 1853.

servía como regla para los gastos que se erogaran; se creaba la figura del Procurador General de la Nación, para representar el interés de la nación en los asuntos contenciosos o de hacienda; se ordenaba la expedición de los códigos civil, criminal, mercantil y de procedimientos, y de las medidas necesarias para la mejora de la administración de justicia. También se creaba el Consejo de Estado para dictaminar sobre asuntos de gravedad e importancia.¹³⁹

Se previó que el ministro Alamán resolvería la cuestión política según su solo capricho y sin esperar al Congreso ofrecido, dándose después una ley represiva de imprenta. Esto último era evidente, pues las doctrinas conservadoras perecen por la discusión. No se engañaron esas previsiones: el día 22 el gobierno expidió un Decreto estableciendo las bases de la administración centralista de la República, hasta la que fuese promulgada la nueva Constitución, separando todos los ramos del interior del Ministerio de Relaciones, y pasándolos al de Justicia; creando un nuevo Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; decretando la formación de un presupuesto; creando el cargo de procurador de la nación; decretando la revisión de todos los actos del gobierno desde que fue disuelto el último Congreso; y declarando, por último, en receso todas las Legislaturas. El 25 apareció el segundo Decreto previsto, esto es, el que restringía la libertad de prensa...¹⁴⁰

El 12 de mayo de 1853 se emite el Decreto a través del cual se establece la Secretaría de Estado y de Gobernación, a la que se encomiendan los negocios relacionados con el Consejo de Estado, gobierno interior, policía de seguridad, montepíos, cárceles, penitenciarias y establecimientos de corrección, libertad de imprenta, etcétera. Además, se modificaba la denominación de las secretarías para quedar: de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; de Guerra y Marina; de Hacienda y Crédito Público.

El 17 de mayo de 1853 surgió el Decreto del Gobierno a través del cual se designan los ramos correspondientes a cada ministerio. A la Secretaría de Relaciones Exteriores se le asignó lo relativo al ramo exterior; los consulados; la designación y conservación de los límites de la República; la expedición de cartas de seguridad y naturaleza; los pasaportes y legalización de firmas, las academias y establecimientos literarios; las academias de historia y de la lengua; el archivo general; la biblioteca; el museo; la academia de bellas artes de San Carlos; el ceremonial del palacio; las impresiones del gobierno; las loterías, y las recompensas nacionales.

¹³⁹ Véase la sección primera, artículos del 5o. al 10 de las Bases de 1853 y sección segunda, artículos del 1o. al 4o.

¹⁴⁰ Riva Palacio, Vicente (dir.), *op. cit.*, nota 4, t. VIII, p. 374.

A la Secretaría de Gobernación se le asignó el Consejo de Estado; el gobierno interior de la República; la policía de seguridad; montepíos y establecimientos benéficos; cárceles, penitenciarias y establecimientos de corrección; libertad de imprenta; propiedad literaria; festivales nacionales y diversiones públicas; pestes, prevención y socorros en caso de que ocurran.

La Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública tenía asignado el ramo de justicia; los negocios eclesiásticos; la instrucción pública, y las sociedades literarias y científicas del ramo.

Por último, a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio se le asignó la formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil; la colonización; el fomento de los ramos industriales y mercantiles; establecimientos de enseñanza en estos ramos; la expedición de patentes y privilegios; la exposiciones agrícolas, minera y fabril; los caminos, canales y las vías de comunicación; el desagüe de la ciudad de México; las obras públicas; conserjería, muebles y obras del palacio, y la sociedad de geografía y estadística.

Además, se les autorizaba para fijar la planta de sus empleados, y emitir los reglamentos necesarios para su gobierno interior, la división de los negocios y su distribución entre sus secciones.

El 20 de mayo de 1853 aparece el Decreto del Gobierno para el Arreglo del Ejército, donde se divide al instituto armado en dos clases de todas las armas: permanente y activa; se establece el Estado Mayor del Ejército, se organiza el cuerpo de ingenieros, la artillería y el cuerpo médico-militar.

El 25 de mayo de 1853 se emite la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, en la que se excluye del conocimiento de la autoridad judicial las cuestiones administrativas, entre las que se encuentran: obras públicas, ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; las rentas nacionales; los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria cuando se vinculen con el interés general; la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos; y su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil; además, se crea un Consejo de Estado con una sección de lo contencioso administrativo. Además, ese mismo día y año se expide el Reglamento de esta Ley.

El 31 de mayo de 1853 se expide el Decreto del Gobierno que establece la Planta del Ministerio de Gobernación, 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 de 1853 se expidió 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 (un escribiente y dos mozos) con la encomienda de la seguridad, conservación, policía y ornato del Palacio Nacional. Ese Reglamento es uno de los antecedentes de la integración de la presidencia a la organización central.

El 17 de junio de 1853 se expide el Reglamento del Consejo de Estado, que se integra por veintidós 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. Se establecían seis secciones integradas por tres individuos, correspondientes a cada uno de los ministerios, encargadas de dictaminar los asuntos. La de Hacienda era la cinco y la de Justicia la cuatro. Además se permitía en casos graves actuar al Consejo en pleno. Se nombraba a un secretario para redactar el acta respectiva.

El 25 de agosto de 1853 surge el Decreto del Gobierno para el Arreglo del Cuerpo Diplomático, que crea a los enviados plenipotenciarios, ministros residentes, encargados de negocios, secretarios de legaciones y oficiales de ellas. La prelación se vincula con la antigüedad, y establece el sueldo y gastos según legaciones, además de las cuestiones relacionadas con pensiones y retiros.

El 5 de septiembre de 1853 se expide el Decreto del Gobierno para el Arreglo de la Secretaría del Consejo de Estado, integrada por un oficial mayor, un oficial segundo, que será secretario de la sección de lo contencioso, de un tercero que será archivero y seis escribientes.

El 3 de octubre de 1853 se emite el Decreto del Gobierno sobre Fondos Municipales, donde se establece el cobro de impuesto por la expedición de permiso para vender pulque y licores al menudeo; por puesto de frutas, verduras y demás efectos; diversiones públicas y sorteos; por carruajes; por perros; entre otros. El 11 de noviembre de 1853 se expide el Decreto del Gobierno sobre Clasificación de los Empleados de Hacienda, entre los que se encuentran en servicio, jubilados, cesantes, reformados y excedentes. Como balance para este período se afirma que:

De tal manera que en 1843 la administración central sufre el primer cambio significativo aunque aún vinculada al principio de las “cuatro causas”. Resulta interesante hacer notar que justamente cuando el gobierno estuvo en manos del grupo conservador que pugnaba por una organización administrativa centralizada fue cuando mayor impulso recibió la administración pública, cuando la estructura se hace más compleja y cuando más se dife-

renciaron sus funciones. De esta manera, en 1853 al final de las múltiples idas y venidas de Antonio López de Santa Anna al poder, lanza el Decreto Bases para la Administración de la República por medio del cual los ministerios vuelven a recibir el nombre de secretarías y la estructura administrativa aumenta y diferencia aún más sus funciones.¹⁴¹

El 1o. de marzo de 1854 se inició una rebelión liberal encabezada por don Juan Álvarez, sustentada en el Plan de Ayutla, formulado por el coronel Florencio Villarreal y apoyado por Ignacio Comonfort. En el Plan de Ayutla ya se advierte la madurez de las ideas liberales en México, pues, por un lado, se advierte la necesidad de los revolucionarios por luchar en contra de la dictadura de Antonio López de Santa Anna en defensa de las libertades públicas, y por el otro, ya no se declara la intolerancia religiosa. Así, el Plan señalaba:

...
1o. Cesan en el ejercicio del poder público don Antonio López de Santa Anna y los demás funcionarios que, como él, hayan desmerecido la confianza de los pueblos o se opusieran al presente Plan.

...
3o. El presidente interino quedará desde luego investido de amplias facultades para atender a la seguridad de independencia del Territorio nacional, a los demás ramos de la administración pública.

Como se advierte, para la historia de la administración pública destacan las facultades discrecionales al presidente para el arreglo de los ramos administrativos.

En lo político, después de más de un año de intensos enfrentamientos, el 9 de agosto de 1855 Santa Anna huyó de México hacia La Habana, Cuba. Como corolario de esta fase histórica se puede afirmar que el tránsito por estas vicisitudes prepara al país para la fase liberal.

En el ámbito de la administración pública el 15 de mayo de 1856 aparecerá el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que en su sección sexta se ocupará del gobierno general; en lo que se refiere a los ministerios decreta la continuación de los de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda.

El aprendizaje obtenido durante la independencia fructifica en el carácter de insignes liberales artífices de la Constitución de 1857 y de importantes reformas legales repre-

¹⁴¹ Döring, Erika y Hernández, Carmen Evelia, *La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal*, visible en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm> (consultada el 6 de junio de 2009).

sentadas en las denominadas Leyes de Reforma. Valientes que enfrentan una lucha fratricida y la invasión francesa. Además, muestra la oscilación de nuestras instituciones administrativas, devenir que se encuentra presente en las constantes transformaciones de la administración pública de nuestros días.

VIII. Fuentes

- Alamán, Lucas, “Examen de la organización general de la administración pública”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 50, abril-junio de 1982.
- , “Examen imparcial de la administración del general vicepresidente D. Anastasio Bustamante. Con observaciones generales sobre el estado presente de la República y consecuencias que éste debe producir”, en MATUTE, Álvaro (ed.), *Estudios de historia moderna y contemporánea*, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, vol. XV, 1992.
- Chanes Nieto, José, “Uno de los teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 50, abril-junio de 1982.
- Cortiñas-Peláez, León, “Evaluación de la administración pública federal mexicana: Su evolución a partir del México independiente hasta 1976”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 13, núm. 13, 1989.
- Döring, Erika y Hernández, Carmen Evelia, *La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal*, visible en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm> (consultada el 6 de junio de 2009).
- Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones desde la independencia de la República*, edición oficial, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876 y 1877, ts. I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Mora, José María Luis, *Revista política de las diversas administraciones que ha tenido la República hasta 1837*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, Coordinación de Humanidades, 1986.
- Pérez Toledo, Sonia; “El pronunciamiento de julio de 1840 en la ciudad de México”, en Matute, Álvaro (ed.), *Estudios de historia moderna y contemporánea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas vol. XV, 1992.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la administración pública de México*, 1. Bases y estructuras, México, INAP, 1984.
- Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano. II. La sociedad fluctuante*, 2a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

Riva Palacio, Vicente (Dir.), *México a través de los siglos*, 23a. ed., México, Editorial Cumbre, 1985, t. VII.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 24a. ed. actualizada, México, Porrúa, 2005.

Zoraida Vázquez, Josefina (comp. e int.), *Manuel Crescencio Rejón*, México, Senado de la República, LIII Legislatura, 1987.