

## Capítulo II

# PRIMERA ETAPA FUNCIONES DE ESTADO BÁSICO (1821-1836)

## CAPÍTULO II PRIMERA ETAPA FUNCIONES DE ESTADO BÁSICO (1821-1836)

### 1. Primer gobierno (monárquico) del México independiente (1821-1822)

#### 1.1 La Junta Provisional Gubernativa, la Regencia y el Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide (1821-1822)

Al triunfar el Plan de Iguala, suscrito el 24 de febrero de 1821 entre Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero, el nuevo país independiente, en cumplimiento de lo establecido en dicho Plan, y en los posteriores Tratados de Córdoba, adoptó la forma de un gobierno “*monárquico*, templado por una Constitución análoga al país”.<sup>23</sup> Como se vio en el capítulo anterior, en dicho *Plan de Iguala* se estipulaba que, en tanto se reuniesen “*las Cortes que implementen el Plan*”, se debía establecer una “*Junta Provisional Gubernativa*”, facultada para nombrar “*una Regencia*” mientras subía al trono el nuevo Emperador, planteándose que, en primer lugar, se le ofrecería la Corona del nuevo Imperio Mexicano a Fernando VII u “otro individuo de la casa Reynante, que estime más combeniente (*sic*) el Congreso”. Como ya se dijo, en los Tratados de Córdoba Iturbide modificó esta estipulación para establecer que, en caso que Fernando VII no aceptase el trono del Imperio Mexicano, o ningún otro miembro de la familia real española, sería llamado a reinar “*el que las Cortes del Imperio designasen*”,<sup>24</sup> posibilitando así, su propia ascensión al trono imperial mexicano.

Se establecía igualmente que “el Poder Ejecutivo (residiría) en la *Regencia* (y) el Legislativo en *las Cortes*”, pero que, en tanto se llegaban a establecer éstas, la propia *Junta Provisional Gubernativa* ejercería las funciones correspondientes al Poder Legislativo.<sup>25</sup> No fue sino hasta el 28 de septiembre de 1821 que se integró la *Junta Provisional Gubernativa* con 38 personas, bajo la presidencia de Agustín de Iturbide, la cual expidió el “*Reglamento para su Gobierno Interior*” en el cual se definían sus atribuciones y responsabilidades. La “*Regencia*”, establecida igualmente de manera interina con base en las disposiciones del *Plan de Iguala*, estuvo integrada por cinco personas, y también fue presidida por Agustín de Iturbide. Sus demás miembros fueron Manuel Bárcena, Joaquín Pérez (Obispo de Puebla) Manuel Velázquez de León y el sacerdote Isidro Yáñez.

<sup>23</sup> Art. 3º del Plan de Iguala. “La Administración Pública durante la lucha de independencia y la Primera República Federal”, Omar Guerrero. Administración Pública en México. Tomo I. “Base Legal y Programática”, págs. 30 y 31.

<sup>24</sup> Secretaría de Gobernación, “Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos”, 2010, “Tratados celebrados en la Villa de Córdoba, de 24 de agosto de 1821”, pág. 154.

<sup>25</sup> Secretaría de Gobernación, “Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos”, 2010, pág. 149.

Cabe señalar que algunos de los 38 integrantes de la *Junta Provisional Gubernativa* mostraban desde entonces serias diferencias con Iturbide, pues lo consideraban un oportunista o, a decir de Omar Guerrero,<sup>26</sup> “intuían sus aspiraciones imperiales”. Muy pronto se conformó dentro de dicha Junta Provisional Gubernativa un importante grupo de “oposición congresista contra el Presidente de la Regencia”. Entre estos antagonistas de Iturbide se encontraban José María Fagoaga, Francisco Sánchez Tagle, Hipólito Odoardo y Juan Horbegoso.

La *Junta Soberana Provisional Gubernativa* expidió primeramente el *Reglamento Provisional de la Regencia*, el 8 de noviembre de 1821, y el que, para este estudio resulta el más relevante, el “*Reglamento para el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado y del despacho universal*”.<sup>27</sup> Fue conforme a este Reglamento que se crearon las primeras cuatro dependencias administrativas del nuevo gobierno imperial mexicano, siguiendo en buena medida el modelo de las “Secretarías de Estado y del despacho” establecidas en la Constitución de Cádiz de 1812.<sup>28</sup> Conviene aclarar que de las siete “secretarías del despacho” a las que se hacía referencia en la Constitución Política de la Monarquía Española”, sólo la primera recibía el título de “Secretaría del despacho de Estado” (encargada de las Relaciones Exteriores del Reino con otros Estados) en tanto que las restantes seis eran sólo “secretarías del despacho”, que deberían hacerse cargo de otras funciones administrativas atribuidas al Rey.

Fue sin duda una descuidada lectura del Título VI de la Constitución gaditana: “*Del Rey. Capítulo VI. De los secretarios de Estado y del despacho*”, la que originó que en México se denominara desde entonces a las dependencias directas del Ejecutivo (con excepción de los Departamentos Administrativos creados en 1917) como “*Secretarías de Estado y del Despacho*”. Y así ocurrió con las cuatro dependencias administrativas con las que se dotó a la Regencia en 1821, que fueron designadas como: *Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores*; *Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina*; *Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda*; y *Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos*. (Ver **Anexo III**).

---

<sup>26</sup> Omar Guerrero, “La Administración Pública durante la Lucha de Independencia y la Primera República Federal”, en, *Base Legal y Programática, 200 Años de Administración Pública en México*, Tomo I, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2010, pág. 33.

<sup>27</sup> Manuel Dublán y José María Lozano. “Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República”, pág. 544.

<sup>28</sup> Los “Secretarios de Estado y del Despacho” a los que se refiere el Título IV la Constitución de Cádiz de 1812 eran siete, a saber: el “secretario del despacho de Estado”; el secretario del despacho de la Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes; el secretario del despacho de la Gobernación del reino para Ultramar; el secretario del despacho de Gracia y Justicia; el secretario del despacho de Hacienda; el secretario del despacho de Guerra; y el secretario del despacho de Marina”. Ver, Secretaría de Gobernación, “Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos”, 2010, págs. 60 y 61.

De acuerdo al Dr. Omar Guerrero,<sup>29</sup> este Reglamento era además “un manual de organización y operaciones” que, como su nombre indicaba, tenía por objeto “normar el gobierno interior y exterior de las *secretarías de Estado*”. Y “para el desempeño de la gestión interna” de dichas dependencias establecía lo que hoy se consideraría una *planta tipo* integrada por los siguientes cargos:

“Oficial mayor 1º; Oficial mayor 2º; seis oficiales numerados del 3º al 8º; un archivero; dos oficiales de archivo; un portero; un mozo de oficio; dos ordenanzas, y cuatro escribientes”.

Además, establecía “como obligaciones de los *ministros*: “Proponer las vacantes de oficiales de su dependencia, *prefiriendo la ‘aptitud y la idoneidad’ sobre la antigüedad*; (lo anterior constituye un antecedente importante de los criterios modernos para una adecuada selección de personal) vigilar que el oficial mayor cumpla con sus deberes; recibir del oficial mayor los expedientes; dar trámite, preparar los despachos y dar solución a los asuntos; vigilar el proceso de los despachos; dar cuenta del proceso de los asuntos; extractar las resoluciones en los expedientes y rubricarlos; y recabar la rúbrica de los regentes”.

Cabría destacar que, desde esa fecha, se preveía ya la posibilidad y conveniencia de que los propios “*ministros*” participaran en las reformas administrativas que se requiriesen no sólo en los ramos de su competencia, (denominadas siglo y medio más tarde como “*microadministrativas*”) sino en las de la administración pública en su conjunto (lo que se conocería a partir de 1971 como reformas “*macroadministrativas*”), pues se establecía que “cada *ministro* debía *proponer a la Regencia las reformas y mejoras que crea conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando (sic) lo que pueda convenir al bien general del estado de los ramos de su administración, y dar audiencia a los interesados en los negocios de su secretaría*”.

Por lo que se refiere a “las tareas de los oficiales mayores primero y segundo”, el Reglamento establecía que “el primero tiene la responsabilidad de mantener las condiciones óptimas para la realización de las audiencias, tramitar los expedientes remitidos por los *ministros*; encargarse de las cuentas de gastos de *secretaría* y funciones similares. El oficial mayor segundo deberá suplir (al primero) en todas estas actividades”.<sup>30</sup>

Debido a las fuertes diferencias que posteriormente surgieron entre Iturbide y el Congreso (las “Cortes”), “el primer Emperador de México”, decidió pasar por alto el contenido del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba en cuanto a establecer

<sup>29</sup> Omar Guerrero. “La Administración Pública... *op. cit.*, Tomo I, pág. 32.

<sup>30</sup> Omar Guerrero. “La Administración Pública... *op. cit.*, Tomo I, págs. 31 y 32.

“una Monarquía Moderada Constitucional”, y ordenó la disolución del Congreso el 31 de octubre de 1822, para nombrar en su lugar a una “*Junta Nacional Instituyente*”, integrada por personas más afines a sus designios. Y fue esta Junta la que, el 23 de febrero de 1823, expidió el “*Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*”, para sustituir a la “Constitución Política de la Monarquía Española” de 1812, que hasta entonces había estado vigente en el “Imperio Mexicano” en lo que no se opusiera a la independencia de la nueva Nación.

En dicho Reglamento se estableció que “El Poder Ejecutivo *reside exclusivamente en el Emperador, como Jefe Supremo del Estado*”, cuya persona es “*sagrada e inviolable*”, y que “sólo sus *ministros* son responsables de los actos de su gobierno” (Art. 29). Y en el Capítulo Segundo, ya no intitulado “De los Secretarios de Estado y del despacho” sino “*De los Ministros*”, el Art. 32 estipulaba que “Habrá cuatro *ministros*, por este orden:

- 1.- Del Interior y de Relaciones Exteriores;
- 2.- De Justicia y Negocios Eclesiásticos;
- 3.- De Hacienda;
- 4.- De Guerra y Marina

y además, un secretario de estampilla”.

Sin embargo, en el Capítulo Tercero de este nuevo Reglamento, se volvía a hacer mención a “*los Secretarios de Estado y del despacho*”, ya que bajo el título “*De La Regencia*”, se estipulaba que, en caso de “notoria incompetencia física o moral (del Emperador) legalmente justificada”, éste sería sustituido por “*una Regencia de uno a tres individuos*”, y que dicha “incompetencia” debería ser calificada “por el cuerpo legislativo”, *oyendo previamente, entre otros, “a los Secretarios de Estado y del despacho*” (Art. 34). A partir de ese momento, en las disposiciones relativas a la administración pública centralizada de México, se empezó a emplear de manera indistinta o equivalente (y a nuestro juicio incorrecta) los términos de “*Secretario de Estado y del despacho*” y el de “*Ministro*”, como se hacía en este Reglamento.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Como ejemplo de esta práctica inveterada cabe señalar que, todavía hasta 1981, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, aprobada en Querétaro en 1917, hablaba en su Art. 29 de que “*En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con la aprobación del Congreso de la Unión, ...podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación...*”. Esta incongruencia o anacronismo legislativo fue corregido, por iniciativa del Presidente José López Portillo en 1981, al sustituirse el término “*Consejo de Ministros*” por el actual que prescribe que “el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, (que ya tampoco existen a partir de una reforma constitucional de 2007) y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, podrá suspender, etc....D.O. del 21 de abril de 1981. Ver también “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada”, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa. Tomo I, decimoctava edición, 2004, pág. 502.

En respuesta a la supresión del Congreso por Iturbide, varios antiguos “insurgentes” y militares que no estaban de acuerdo con el establecimiento de una monarquía absoluta y hereditaria como la que empezó a ejercer el “Emperador de México” a partir de noviembre de 1822, suscribieron en Veracruz el Plan de Casamata, exigiéndole el inmediato restablecimiento del Congreso, lo cual tuvo que hacer Iturbide a regañadientes.

Pero el daño ya estaba hecho, y el Congreso, forzosamente reestablecido por el Emperador, terminó por desconocer al propio Iturbide como Titular del Ejecutivo, así como al Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, y decidió elaborar una Constitución Política para la nueva Nación, como era el mandato original de este cuerpo colegiado. Sólo que ahora la mayoría de los congresistas eran más proclives a establecer un gobierno de tipo *Republicano, Presidencial y Federal*, con un perfil similar al de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, y ya no al de la Constitución de la Monarquía Española de 1812.

## 2. La Primera República Federal (1823-1836)

Una vez que Iturbide fue desconocido como Emperador de la nueva Nación y expulsado de su territorio, el Congreso designó a un *triumvirato* para hacerse cargo provisionalmente del Poder Ejecutivo en tanto se redactaba la nueva Constitución. El gobierno provisional, integrado ahora por los insurgentes Nicolás Bravo, Pedro Celestino Negrete y “Guadalupe Victoria” (Miguel Fernández Félix), y cuyos suplentes eran Vicente Guerrero, Miguel Domínguez y Mariano Michelena, convocó a un segundo Congreso Constituyente, que quedó instalado el 7 de noviembre de 1823. La propuesta de forma de gobierno que contaba ahora con más adeptos ya no era la de una *monarquía moderada* sino la de una *república*, si bien aquí las opiniones estaban divididas, ya que unos proponían que fuese de tipo *unitario o centralista*, en tanto que otros planteaban que debería ser de tipo *federal*, como la que se había adoptado en la Constitución de los Estados Unidos de América.

En virtud de que la mayoría se inclinó finalmente por un gobierno de tipo federal, el 31 de enero de 1824 el Congreso emitió el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, por medio de la cual quedó establecido formalmente *el pacto federal y el gobierno de tipo republicano*. En ese documento no se hace mención alguna a las atribuciones que tendrían las dependencias que habrían de auxiliar administrativamente al Poder Ejecutivo, el cual “*se depositará en el individuo o individuos que la Constitución señale*” (Art. 15°), convalidando así la integración del *triumvirato* que se encargó provisionalmente del Poder Ejecutivo a la caída y expulsión de Iturbide.

Entre las atribuciones que dicha Acta Constitutiva le señalaron al “encargado o encargados” de dicho Poder Ejecutivo, se encontraban las de “*nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho*”, si bien al finalizar dicho texto, después de las firmas de los integrantes del *Triunvirato*, vuelve a hacerse mención de enviarlo

“Al Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores”. Lo anterior permite afirmar que la estructura orgánica del nuevo Poder Ejecutivo siguió siendo la misma que existía desde 1821, esto es, las cuatro “*Secretarías de Estado y del Despacho*”, y que también se continuó utilizando indistintamente la denominación de “ministro” y de “secretario de Estado y del despacho”, a la que se hizo referencia páginas atrás.

Este segundo Congreso Constituyente trabajó de abril a octubre de 1824 en la elaboración de la primera *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, finalmente aprobada el cuatro de octubre y publicada el día siguiente. En lo que se refiere al tema objeto de este estudio debe señalarse que, en el título 4º, denominado “*Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación*”, quedó establecido ahora que éste “se depositará... en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, (art. 74), señalando que “habrá también un Vice-presidente, en quien recaerán en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste” (Art. 75).

Por tratarse ahora de un gobierno de tipo presidencial, entre las facultades del Titular del Ejecutivo se encontraban las de “*nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho*” (Art. 110, Frc. 4ª), así como “*nombrar a los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno*”<sup>32</sup> (Frc. 6ª). El Presidente estaba igualmente facultado para “*Nombrar a los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno*” (Frc. 7ª) y para “*nombrar, a propuesta de terna de la corte suprema de justicia, los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito*” (Frc. 8ª). Podía igualmente “*celebrar concordatos con la silla apostólica*” (Frc. 13ª), así como “*dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros, más para prestar o negar su ratificación á cualquiera de ellos, deberá proceder la aprobación del Congreso general*” (Frc. 14ª).

Estas disposiciones resultan muy similares a las contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos de América, en las cuales los Estados que se habían “federado”, otorgaban expresamente al *Senado* (la cámara que los representaba ante el Congreso de la Unión), la facultad de *ratificar* los nombramientos de los funcionarios que se iban a hacer cargo de las atribuciones que los Estados habían aceptado delegar en el orden federal de gobierno, como era el caso del Secretario *de Estado*, el de *Guerra* y el de la *Tesorería* (de Hacienda). Lo anterior se desprende del Proyecto de Constitución

---

<sup>32</sup> El Art. 113 de la Constitución establecía que “Durante el receso del Congreso General, habrá un Consejo de Gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado.

de marzo de 1824, en el cual “se proponía la creación de tres secretarías de Estado, fusionándose en una sola las de Relaciones, Justicia y Negocios Eclesiásticos”, y permaneciendo las otras dos, la de Guerra y Marina y la de Hacienda, ya existentes desde 1821.<sup>33</sup>

En la Sección Sexta, titulada “*Del despacho de los negocios del gobierno*”, se estipulaba que “*Para el despacho de los negocios del gobierno habrá el número de secretarios que establezca el Congreso general por una ley*” (Art. 117), fórmula muy similar a la que emplea la Constitución Política vigente, y que parece muy acertada, ya que sería un despropósito que en la Constitución Política de un Estado quedara establecida de manera permanente la *estructura orgánica* del Poder Ejecutivo, la cual suele variar de acuerdo a las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada sociedad en un momento dado, y que puede ser reformada o adecuada por medio de una ley secundaria, contando para ello con una mayoría simple de los diputados y senadores que conforman el Congreso de la Unión (cincuenta por ciento más uno) y sin requerir de una mayoría calificada (de al menos tres cuartas partes) como se establece cuando se desea modificar el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma Sección 6ª se establecía que “Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán ir firmados por el secretario del despacho del ramo á que el asunto corresponda, según reglamento; y sin este requisito no serán obedecidos” (Art. 118). A continuación se señalaba que “*Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra esta constitución la (sic) acta constitutiva, las leyes generales y constituciones particulares de los estados*” (Art. 119). Más adelante se decía que “*Los secretarios del despacho darán á cada cámara, luego que estén abiertas las sesiones anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo*” (Art. 120). Finalmente, se estipulaba que “*Los secretarios del despacho formarán un reglamento para la mejor distribución y giro de los negocios de su cargo, que pasará el gobierno al Congreso para su aprobación*” (Art. 122).

Como podrá advertirse, la facultad de “distribuir en cada secretaría del despacho” los asuntos internos de su competencia no correspondía al Presidente de la República (como ocurre hoy día por la vía reglamentaria) sino que era facultad exclusiva del órgano legislativo federal. También puede observarse que, en el texto de la Constitución de 1824, ya no se utilizaba indistintamente el término de “ministro” o el de “secretario del despacho”, como había venido ocurriendo con anterioridad a esa fecha. En esta

---

<sup>33</sup> Recuérdese que el Titular del Ejecutivo Federal en los Estados Unidos de América tenía bajo su mando directo a tres Departamentos: Asuntos Exteriores; Finanzas; y Guerra (ver Supra, págs. 10 y 11, y nota 3) al igual que el trabajo de Omar Guerrero, “La Administración Pública durante la lucha de independencia y la Primera República Federal, 1810-1830”, en “200 años de Administración Pública en México”, INAP, Tomo I, 2010, pág. 40.



Constitución se reserva el título de “ministros” sólo para los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, (ver Art. 124).

Si bien el cambio de un gobierno de tipo monárquico por uno republicano y federal constituía una transformación radical en términos político-ideológicos y administrativos, al menos en teoría, la estructura jurídico-administrativa del nuevo gobierno republicano y federal se mantuvo prácticamente igual a la de 1821 a lo largo de los siguientes quince años (1824-1835), ya que subsistieron las cuatro “Secretarías de Estado y del Despacho” establecidas en el “Reglamento para el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado y del despacho universal” de 1821, las cuales fueron denominadas “Ministerios” en el “Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano”, de febrero de 1823.

Lo anterior resulta explicable en virtud que dicho período transcurrió en medio de una multiplicidad de factores adversos, entre los cuales cabría destacar: los intentos de España por recuperar el dominio de su antigua colonia; la penuria financiera a la que tuvo que enfrentarse el gobierno de la nueva república; la pugna constante entre quienes apoyaban la forma de gobierno *federal* frente a los que sugerían que era más conveniente adoptar uno de tipo *unitario o centralista*, y de quienes pensaban que se debía regresar a un gobierno de tipo monárquico, invitando a encabezarlo a un príncipe de sangre real de algún país católico europeo, con la idea de garantizar los intereses del clero y la milicia en el México independiente. Así se explica también que los recursos más importantes de la magra hacienda del gobierno se destinaran en un altísimo porcentaje a sufragar los gastos de la *Secretaría de Guerra y Marina*, así como de la encargada de su soporte financiero, la *Secretaría de Hacienda*, las cuales mantuvieron un sitio preponderante en la administración pública del país a lo largo de todo el siglo XIX y durante el primer cuarto del siglo XX, si se las compara con el resto de los “ramos” administrativos que dependían igualmente del Ejecutivo Federal.

La relativa inercia que puede advertirse en la estructura orgánica de la administración pública durante los primeros cincuenta años del México independiente, se debió básicamente a la gran inestabilidad política existente y a la consecuente rotación de dirigentes político-administrativos generada por las frecuentes pugnas entre los llamados partidarios del “*progreso*” (los liberales y federalistas), muchos de los cuales estaban afiliados a las logias masónicas “yorquinas”, apoyadas desde los Estados Unidos de América, y los partidarios del “*retroceso*” (los conservadores y monárquicos), afiliados a las logias “escocesas”, apoyados por la iglesia, y el ejército, quienes contaban además con la abierta simpatía de las monarquías europeas de tradición católica.

Emilio Rabasa, acucioso analista de la historia de México del siglo XIX, sintetizó de manera magistral la *gran inestabilidad política* del primer cuarto de siglo de vida independiente de México al señalar que:

“En los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron... una Acta Constitutiva, tres Constituciones y un Acta de Reformas, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos”.<sup>34</sup>

La *inestabilidad política* a la que hacía referencia Rabasa en el párrafo anterior generaba, por consecuencia, una gran *inestabilidad administrativa*, sobre todo en los niveles superiores de la estructura orgánica gubernamental. Durante los primeros veintinueve años de vida independiente, México tuvo veinticinco presidentes. Ello explica la frecuente y pernicioso rotación de personal en los puestos administrativos de primer nivel en aquella época. No era inusual que una “Secretaría de Estado y del Despacho” o un “Ministerio”, como fueron llamados aquéllas posteriormente, tuviesen cuatro o cinco titulares bajo un mismo Presidente; y llegó a darse el caso de que un “gabinete” durara sólo tres días.

Por ello debe considerarse un hecho insólito en dicho período, que la administración del primer Presidente de la República Federal, Guadalupe Victoria, durara los cuatro años que constitucionalmente tenía señalados. Los problemas comenzaron al término de dicho cuatrienio. Desde la primera presidencia de Guadalupe Victoria iniciada el 10 de octubre de 1824 hasta la de José Justo Corro, que empezó el 27 de febrero de 1836, ocuparon dicho cargo once personas, (dos de ellos más de ocho veces sucesivas): Vicente Guerrero (1º/IV/1829 - 11/XII/1829), José María Bocanegra (16/XII/1829 - 23/XII/1829), el triunvirato integrado por Pedro Vélez, Lucas Alamán y Luis Quintanar (23/XII/1829 - 1º/I/1830), Anastasio Bustamante (1º/I/1830 - 14/VIII/1832), Melchor Múzquiz (14/VIII/1832 - 24/XII/1832), Manuel Gómez Pedraza (24/XII/1832 - 1º/IV/1833), Valentín Gómez Farías (1º/IV/1833 - 16/V/1833), Antonio López de Santa Anna (16/V/1833 - 3/VI/1833), Valentín Gómez Farías (3/VI/1833 - 18/VI/1833), Antonio López de Santa Anna (18/VI/1833 - 5/VII/1833), Valentín Gómez Farías (5/VII/1833 - 27/X/1833), Antonio López de Santa Anna (27/X/1833 - 15/XII/1833), Valentín Gómez Farías (16/XII/1833 - 24/IV/1834), Antonio López de Santa Anna (24/IV/1834 - 27/I/1835), y Miguel Barragán (28/I/1835 - 27/II/1836).

No es el caso aquí entrar en detalles de los incontables “desconocimientos”, “golpes de Estado” e incluso increíbles “autogolpes” como los que sucesivamente se dio a sí

---

<sup>34</sup> Emilio Rabasa. “La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México”. México, Porrúa, 1976. Citado también por Roberto Moreno Espinosa, “Génesis de la Administración Pública Mexicana, las cuatro secretarías de Estado, 1822-1836”. En 200 Años de la Administración Pública en México... *op. cit.*, págs. 177 y 178.

mismo Antonio López de Santa Anna; por ello sólo habremos de consignar en este Segundo Capítulo los efectos que dichas turbulencias políticas tuvieron en la estructura orgánica de la administración pública “centralizada”, durante la vigencia de la Primera República Federal, de 1824 a 1836.<sup>35</sup>

Como se señaló en la *Introducción*, el presente trabajo está orientado a revisar la génesis y evolución de las dependencias de la administración pública “centralizada” en México, pero resulta conveniente consignar que, durante esta Primera Etapa, como corresponde a un gobierno de tipo republicano federal y de orientación liberal, tanto en lo político como en lo económico, en los cuatro años de la administración del Presidente Guadalupe Victoria (1824-1828) se procuró la *desaparición de un buen número de instituciones públicas de tipo descentralizado o “paraestatal”*, creadas en el período del gobierno virreinal español, o por lo menos su *encuadramiento formal dentro de la estructura orgánica “centralizada”* del gobierno de la República.

Así ocurrió con muchas instituciones “descentralizadas”, que anteriormente desempeñaban funciones administrativas durante el Virreinato, como era el caso de las Direcciones y Contadurías de Aduanas, el Tribunal de Cuentas, y de las administraciones postales que dependían de la Administración de Correos, con sede en Madrid, las cuales fueron absorbidas por la Secretaría de Hacienda. Para encargarse de la realización de algunas de estas funciones, dicha Secretaría creó el Departamento de Cuenta y Razón. Algo similar ocurrió con las actividades que tenía a su cargo el Consulado, las cuales fueron adscritas ahora a la Junta de Peajes, dependiente administrativamente de la Secretaría de Hacienda.

Con base en este mismo esquema “centralizador”, se suprimió la antigua Tesorería General del Ejército y Hacienda Pública, cuyas funciones fueron transferidas a la Tesorería General de la Federación, dependiente ahora de la Secretaría de Hacienda, a la cual le fueron atribuidas “la guarda de empréstitos, donativos, productos de rentas, y contingentes de los Estados”. Y por lo que toca a otras instituciones “descentralizadas” que durante el virreinato tuvieron a su cargo los “monopolios de estado” o “estancos”, (como eran los de la Pólvora y la Lotería, o los “Montepíos de ministros y oficinas”, entre otros)<sup>36</sup> pasaron también a ser administradas de manera centralizada por la Secretaría de Hacienda.

Una curiosa decisión *a contrapelo* de la anterior tendencia “centralizadora” que caracterizó dicho período, lo fue la creación del “Banco de Avío para el Fomento de

---

<sup>35</sup> Para quien quiera conocer más detalles de las turbulencias políticas y jurídicas de este período, se recomienda la lectura del capítulo correspondiente del Tomo I de esta obra, escrito por el Dr. Omar Guerrero, págs. 27 a 43.

<sup>36</sup> Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la Administración Pública... op. cit.*, INAP, 200 años, Tomo IV, págs. 44 a 54.

la Industria Nacional, como empresa descentralizada del Estado, con la intención de *fomentar*, con recursos públicos, el tan necesario desarrollo de las actividades agrícolas, mineras e industriales en el país, que habían resentido los estragos de las luchas por la independencia. Esta innovadora institución “descentralizada” fue establecida el 16 de octubre de 1830, durante la administración del Presidente Anastacio Bustamante, a sugerencia de Lucas Alamán, entonces Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores.<sup>37</sup> Pero salvo esta rara excepción, podría decirse que las reformas administrativas realizadas durante el período de la primera República Federal corresponden a las que la doctrina clasifica actualmente como meras “*reestructuraciones orgánicas*” o “*reorganizaciones estructurales*”, ya que no tenían más propósito que reordenar funciones ya existentes, básicamente con la idea de reducir o simplificar la estructura orgánica anterior, o de obtener economías o reducciones presupuestales.

Por ello resulta destacable el proyecto de reforma administrativa de tipo “*incremental y programática*” (como se las denomina dentro de la doctrina administrativista moderna), que en 1833 intentó llevar al cabo el Dr. Valentín Gómez Farías, en su calidad de Vicepresidente encargado interinamente de la Presidencia de la República, debido a que Santa Anna se retiró temporalmente a convalecer en su Hacienda de Manga de Clavo, Veracruz, por “razones de salud”. El Vicepresidente Gómez Farías, influido sin duda por las ideas liberales del Dr. José María Luis Mora,<sup>38</sup> intentó establecer diversas medidas que afectaban de manera importante los intereses de la Iglesia (como las relativas al cobro de diezmos y primicias, así como al control exclusivo de la educación que aquella ejercía en todo el país), en lo que algunos estudiosos denominan “el período de *la pre-reforma*”<sup>39</sup> liberal, como antecedente de la importante reforma económica y política que se intentaría más tarde por la generación encabezada por Benito Juárez.

El primero de dichos intentos “reformistas” se llevó al cabo con base en el decreto de 27 de octubre de 1833, por medio del cual “*cesaba la obligación civil de pagar el diezmo eclesiástico, dejando a cada ciudadano en libertad para obrar según lo dictara su conciencia*”. Y el 6 de noviembre siguiente, el Vicepresidente Gómez Farías promulgó la ley “que *suprimió la coacción civil en los votos monásticos*, derogándose por extensión las leyes civiles que imponían cualquier coacción, directa o indirecta, para su cumplimiento. Por tanto, *los religiosos de cada sexo quedaron en libertad de continuar o no en la clausura y obediencia de los prelados*”.

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, págs. 61 a 64 y 75.

<sup>38</sup> Daniel Márquez Gómez, “200 Años de Administración Pública en México”, Tomo I, “Base Legal y Programática” INAP, 2010, pág. 53, especialmente la nota 85 de pie de página.

<sup>39</sup> Roberto Moreno Espinoza, “200 Años de la Administración Pública en México” Ricardo Uvalle Coordinador. Secretaría de la Función Pública-UNAM, 2010, pág. 209.

Pero la modificación más relevante de ese período de “*pre Reforma liberal*”, por sus efectos en la estructura orgánica de la administración pública, fue sin duda la supresión de una institución tan tradicional y añeja como la Real y Pontificia Universidad de México, dependiente hasta entonces de la Iglesia Católica, y la creación de la Dirección General de Instrucción Pública, con el propósito de garantizar la orientación *laica* en la educación impartida por el Estado. Igualmente se apoyó desde el gobierno la creación de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, con la idea de promover la difusión de los conocimientos científicos más avanzados de la época entre la población del país.

Como antecedente de estas reformas político-administrativas convendría conocer el estupendo diagnóstico de Simón Tadeo Ortiz de Ayala, publicado en 1832 con el título de “México, considerado como nación independiente y libre”,<sup>40</sup> en el cual planteaba:

“Entre tanto se verifica un censo general exacto en la república, sería conveniente que el legislador adoptase para facilitar la medida legal usada en Francia y en todos los países civilizados, de que se estableciesen en los ayuntamientos registros para sentar las partidas de nacimientos, matrimonios y muertos, con las formalidades que exigen la administración civil, y sin perjuicio de que los eclesiásticos sigan la costumbre de llevar sus partidas de bautismo y entierros; esta providencia salvaría muchísimos inconvenientes en la administración judicial, allanaría muchas dificultades, facilitando los censos anuales, y además, en el caso de que se incendien o extravíen algunos de los archivos de las parroquias, no se perderían estos documentos tan necesarios en el curso de los negocios de la vida humana”.

“Los conocimientos de que hacemos mérito, como un requisito indispensable para gobernar con tino y equidad, serán menos raros en México, cuando se sistematice la instrucción en todas las clases, y entre tanto que los depositarios del poder promueven con tenaz empeño todos los resortes necesarios; uno de los más esenciales es el estudio de la geografía descriptiva, o sea la estadística aplicada a la economía política; su base es un plan general científico de que carecemos; hasta ahora no existe ninguno que merezca el nombre. La empresa de levantar un mapa general de la república y los parciales de los distritos y estados es ardua, pero no difícil; y aunque lo fuera, los intereses del gobierno, las exigencias de la sociedad y el honor nacional demandan imperiosamente que se inicie esta gran medida; y el empeño y la perseverancia, que todo lo vencen, la terminarán. Una ley formal debería arreglarla, adjudicando los legisladores al ejecutivo los arbitrios y una estrecha responsabilidad para ejecutarla, porque cuando se trata de obras de tamaña naturaleza, ambos poderes deben concurrir con celo y eficacia...”.

---

<sup>40</sup> José Chanes Nieto: “Simón Tadeo Ortiz de Ayala, uno de los primeros teóricos del México independiente”. Revista de Administración Pública, No. 50, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1982, págs. 13 a 60.

Como se sabe, este primer intento de reforma liberal no tuvo éxito, pues el propio Presidente Santa Anna se rebeló en 1835 contra el Vicepresidente encargado del Despacho, el Dr. Gómez Farías, y no sólo dio marcha atrás a las reformas establecidas por éste en materia *religiosa y educativa*, sino que se puso al frente de quienes pugnaban por establecer en el país la forma de gobierno *centralista o unitaria*, en contraposición al esquema *federal* en favor del cual el propio Santa Anna se había levantado en armas sólo unos cuantos años atrás.