

CAPÍTULO 3. EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN MÉXICO

Desde 1808 y más aún, desde 1810 con el estallido de la insurgencia independentista, ocurrieron una serie de eventos de diversa índole que alteraron el estado de cosas en la Nueva España. Estos acontecimientos configuraron el inicio del cambio institucional mexicano; se expidieron bandos, proclamas, manifiestos, planes, proyectos, decretos y documentos supremos como la Constitución de Apatzingán, en los que los insurgentes diseñaron e implementaron las instituciones de la proyectada nación mexicana, entre ellas, las de una Administración Pública paralela a la novohispana, que se inspiraría en sus aportaciones y las mejoraría material y formalmente con una división más clara de las instituciones y funciones del Estado y mayores garantías para el gobernado, con propuestas nacionalistas de los revolucionarios y las procedentes del extranjero.

En México se estableció gradualmente un orden propio con identidad nacional que incorporó novedosas propuestas colectivas libertarias, políticas, económicas y sociales de otros países que eran vistos como modelo a seguir. México ingresó a la vida constitucional antes de establecerse como nación independiente.

La revolución independentista de 1810, se erigía como la causa del cambio institucional discontinuo que con su triunfo final en 1821, generaría el desconocimiento formal de las instituciones novohispanas, para formar en su lugar las de la nueva nación mexicana, inspirándose parcialmente en ellas.

Consumada la Independencia, los mexicanos, en base a sus legítimas aspiraciones y necesidades buscaron definir características formales de México en un nuevo proyecto de nación, con sus propias instituciones, con las que esperaban mejorar la situación de desigualdad, de carencia de libertades prevaleciente hasta entonces.

Después de tres siglos de haber explotado los inagotables tesoros de México y de haber acumulado en el erario, como horrorosas vejaciones y gabelas, millones sobre millones, ¿qué mejoras materiales o morales hizo aquel gobierno a nuestro país con las rentas públicas? ¿En qué estado se hallaban con respecto a su administración municipal los principales pueblos y

villas y aun algunas ciudades de México, al consumarse la Independencia nacional en 1821? Todo lo que hizo aquel gobierno en clase de mejoras administrativas, es de muy poca monta, comparado con el mucho tiempo que duró su dominación.¹⁴⁷

De las instituciones precolombinas, a las de la Colonia y a la expansión virreinal se ha llegado al cambio institucional en México. En él, se advertirá la edificación de un universo público cuya integración es influenciada en mayor o menor medida por las instituciones que las antecedieron. Significa entonces que, los organismos, estructuras, competencias y atribuciones, los sistemas, costumbres y prácticas administrativas, incorporados a partir del México independiente, hasta los tiempos actuales, comparten algunos de los caracteres heredados de las instituciones de las épocas pasadas. Sea con semejanzas o modificaciones o como producto de nuevas aportaciones, se trata de instituciones mestizas que dieron un nuevo rostro a la naciente Administración Pública Mexicana.

En la formación del país se encontrará una dinámica constitucional cambiante y una dialéctica de confrontaciones que serán la constante durante los 50 años posteriores a su nacimiento. Las Instituciones, el constitucionalismo y la Administración Pública, verificarán durante tres siglos, una evolución importante, y serán un espacio vasto para analizar y estudiar el fenómeno administrativista, en donde las instituciones y el cambio, tienen un sitio preeminente. Huelga decir que, instituciones y cambio institucional, ocupan un lugar principal en esta investigación.

3.1 El Proyecto de Nación y sus Instituciones

Si bien México se inicia en la vida independiente hasta 1821 y se establece formalmente como nación soberana en su primera Constitución federal promulgada hasta 1824, en la que se define como Estado federal y republicano que prevalece hasta nuestros días, con las variaciones sufridas en ciertos periodos provocados por las confrontaciones internas o las invasiones del exterior; conviene referirse a los antecedentes del movimiento de Independencia, no sólo en su aspecto de contienda armada, sino principalmente, como expresión de un bagaje de valores, principios e ideales que permitieron diseñar un proyecto de nación, bajo los modelos más avanzados de la época.

¹⁴⁷ De la Rosa, Luis, Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla, *op. cit.*, p. 20.

En la línea del cambio institucional es importante incluir el referente de cómo buena parte de los ideales revolucionarios se plasmaron en instrumentos jurídicos que constituyen el origen del régimen constitucional y de las modificaciones y alteraciones realizadas.

Actos de un gobierno propio, no sólo opositor al realista que gobernaba en la capital, realiza Miguel Hidalgo en varias escalas de su veloz carrera: Celaya, Valladolid, Acámbaro y Guadalajara. El libertador, anunció incluso, la necesidad de instalar un Congreso que representara la voluntad de la nación y canalizara los progresos y objetivos generales del movimiento. Con ello se inicia el desconocimiento por la insurgencia del gobierno absolutista, proponiendo en su lugar un régimen de composición plural, con una Administración Pública más humana, provista de garantías y con acceso para los mexicanos.

Con posterioridad a Hidalgo, la lucha se ruraliza en grado extremo y propició el surgimiento de jefes regionales, de un número importante de figuras que tuvieron indudable importancia local y que dieron al movimiento la corriente ideológica fundamental, impulsada por los principales caudillos que sucedieron al cura de Dolores: Ignacio López Rayón, José María Morelos y Vicente Guerrero.

El fenómeno de la diáspora revolucionaria puede conocerse, aunque no en todos sus detalles, con una serie de nombres. Por instrucciones de Hidalgo, José María González de Hermsillo y Francisco de la Parra, se encargaron del movimiento en el Estado de Sinaloa.¹⁴⁸

La avalancha insurgente por todo el ámbito de Nueva España, sólo podía conducir a una victoria del movimiento, en la medida en que se fortaleciera un núcleo director, capaz de hacer valer su autoridad sobre el movimiento. Para ello se requerían, por lo menos, tres condiciones básicas: admitir el ascendiente revolucionario de Hidalgo; prestigiarse con una serie de victorias militares significativas, y fijar claramente los principios ideológico políticos que habrían de normar la existencia del nuevo Estado que surgiera de las cenizas del Virreinato.

¹⁴⁸ Lemoine, Villacaña Ernesto, *La Revolución de Independencia 1808-1821*. México, PGR, 1974, p. 100.

Los más notorios y estudiados son los que realizan Rayón y Morelos, sucesores inmediatos de Hidalgo, y posteriormente, ya ausentes aquellos, Vicente Guerrero, último custodio relevante del ideario de Dolores. Examinar tal secuencia en sus líneas fundamentales, es tarea que nos aproxima al conocimiento medular del proceso revolucionario, posterior a la etapa de Hidalgo.

Antecedente indiscutible del ideario independentista, fue la primera proclama en Tlalpujahua, del 23 de octubre de 1810, en la que se reproducen los propósitos del generalísimo Miguel Hidalgo y Costilla, sobre la abolición de la esclavitud y la exención de tributos. Bajo este influjo, se dio el anuncio del “Congreso Nacional”, que figura en la proclama de Guadalajara, firmada por Hidalgo, en diciembre de 1810.¹⁴⁹

En la parte conducente de sus resolutivos, la proclama para abolir la esclavitud y la exención de impuestos, estableció:

- 1.- Que todos los dueños de esclavos deberían darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicaría por trasgresión de este artículo.
 - 2.- Que cesará en lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios exija.
 - 3.- Que en los negocios judiciales, documentos escritos y actuaciones, se hiciera uso del papel común, quedando abolido el sellado.
- Agregando: y para que llegue a noticia de todos, y se tenga su debido cumplimiento mando se publique por bando en esta capital y demás ciudades, villas y Jugares conquistados, remitiéndose el competente número de ejemplares a los tribunales, jueces y demás personas a quienes corresponda su inteligencia y observancia.¹⁵⁰

En la Hacienda de Pabellón, se obliga a Hidalgo a renunciar al mando militar, para otorgárselo a Allende, hecho que se hizo público el 5 de marzo en Saltillo. Con Allende a la cabeza, éste ordenó a los insurgentes dirigirse a los Estados Unidos, tomando la ruta de Monclova, lugar desde el cual Ignacio Elizondo, persona que figuraba entre el realismo y la insurgencia, tendería una emboscada a los insurgentes que pasarían por el camino de Saltillo, registrándose esta

¹⁴⁹ Arreola Cortés, Raúl, *Obras completas de Melchor Ocampo*, Michoacán, Gobierno del Estado de Michoacán, t. I, 1985, p. 74.

¹⁵⁰ Robles, Vito Alessio, *Coahuila y Texas en la época Colonial*, México, Cultura, 1938, p. 654.

tragedia en Acatita de Baján, el 21 de marzo de 1811, en la que eliminó a todos los integrantes de la caravana.¹⁵¹ Con estos sucesos, se entrega a las principales cabezas del movimiento insurgente a las autoridades virreinales, para ser juzgados en Chihuahua, que era la capital de las Provincias Internas de Oriente.

En el camino del movimiento insurgente, hay momentos cruciales con ideas y conceptos muy precisos. En un principio, se localiza el desafío de la insurgencia por liberarse de las ataduras de la Corona española y más concretamente del gobierno virreinal, y su pugna por la abolición de grandes desigualdades y de los privilegios exclusivos para los peninsulares y/o sus descendientes. Posteriormente, con el crecimiento del movimiento, se acentuó más la concepción de formar un país con estructuras renovadas, pero sobre todo, libre y soberano.

Este tránsito independentista, surge formalmente en 1810, como época del inicio formal del movimiento armado, para establecer un orden cronológico, aunque en realidad presenta antecedentes desde 1808, con la invasión francesa a España.

Se afirma que entre las grandes contribuciones de la insurgencia, surgió desde los albores, la visión de conformar instituciones jurídicas y políticas, aunque era natural que las existentes respondieran al modelo gubernamental y centralizador de España. Había entonces que construir instituciones propias, que sumaran en la voluntad de los mexicanos, la conciencia colectiva por el cambio, para acabar con el orden establecido. Era menester, forjar una fisonomía institucional distinta, con rasgos propios, para, desde el corazón de la insurgencia, proyectar el verdadero espíritu de ese movimiento de Independencia.

Los insurgentes entendieron que, sin instituciones nuevas y propias, no había posibilidad de llevar a la práctica su proclama de Independencia; que no era viable que orientara el pensamiento nacionalista con bases legítimas. En este marco, se moldearon las primeras instituciones nacionales, cimentadas al calor de la insurrección. Contaban con solidez normativa y resonancia nacionalista.

¹⁵¹ Hernández y Dávalos, Juan, *Colección de documentos para la historia de la guerra de Independencia de México de 1808*, México, Archivo General de la Nación, v. II, 1958, p. 256.

Las instituciones primigenias de México, se fincaron con actos diversos, proclamas e ideas políticas plasmadas en documentos jurídicos importantes. Entre ellos, son de mencionarse, el grito de Dolores, con toda esa enorme connotación de pensamientos, principios y valores de justicia y libertad; la Proclama de Guadalajara,¹⁵² en diciembre del propio año de iniciación del movimiento, en la que se anuncia la necesidad de instalar un Congreso que representara la voluntad de la nación y canalizara los progresos de la insurgencia; la Proclama de Tlalpujahua, del 23 de octubre de 1810, que abolía la esclavitud y declaraba la exención de tributos; la Junta de Gobierno en Zitácuaro, instalada en agosto de 1811, estableciendo las bases de un gobierno nacional, el proyecto constitucional de principios de 1812, elaborado por Ignacio López Rayón; el Decreto Constitucional de Apatzingán; el nuevo decreto de abolición de la esclavitud, emitido días antes de la Constitución de Apatzingán; la Declaración de Independencia, los Sentimientos de la Nación y el Reglamento expedido por Morelos, para desahogar las actividades del Congreso, así como el manifiesto de Puruarán.

Dignos de mencionar, son también, los bandos de Teacapán, expedidos para convertir las rentas reales en rentas nacionales; las ideas agrarias de Morelos, de restituir los derechos a las comunidades de los naturales, así como la orden para la emisión de moneda nacional, garantizando su conversión con reservas de metales preciosos, y que trastocó la economía estática del Virreinato.

Dichos documentos, consagraron el espíritu renovador, la visión del México independiente y el establecimiento de instituciones necesarias para el desenvolvimiento de una nueva nación con identidad propia. Había desde entonces, una clara idea de que la obra independentista requería de baluartes institucionales de reconocimiento nacional, cual escudo de la causa emancipadora.

Se observa con claridad, el surgimiento del constitucionalismo en México y de una visión, o al menos de un esquema de gobierno y administración propios, para responder a las ideas libertarias e independientes que se consumarían en 1821, con la entrada triunfal del ejército trigarante a la Ciudad de México.

¹⁵² El contenido completo de los documentos insurgentes a los que se hace referencia, se encuentran en Leyes y documentos constitutivos, *op. cit.*, p. 81.

3.1.1 La Junta Suprema de Gobierno

Después de los tristes sucesos de Acatita de Baján, Ignacio López Rayón quedó con la jefatura del ejército insurgente original, con una autoridad política compartida en un triunvirato en el que figuraba con el licenciado Arrieta, pronto apartado de la lucha, y el guanajuatense José María Liceaga.

Las ideas de Rayón, maduradas en el trayecto a Zitácuaro, coincidían con la tesis criollista de 1808, de frenar el populismo, respaldar a Fernando VII y propiciar la unión de españoles y americanos.

Rayón creó la junta, sólo con elementos insurgentes, aunque por la vía del reconocimiento a Fernando VII, dejando abierta la posibilidad a la adhesión, nunca lograda, de los realistas. Como en el panorama revolucionario, concretamente en la región del sur, destacaba por sus éxitos militares José María Morelos, Rayón contempló la necesidad de sumarlo a su proyecto y le escribió invitándolo a ello.

Hazañas notables realiza López Rayón en el año de 1811: establece las bases de un gobierno nacional, ya con más precisión y formalidad que en el periodo de Hidalgo. Adoptó la idea del cura de Dolores, de instalar un Congreso capaz de canalizar los objetivos del movimiento de Independencia; idea que puso en marcha al llegar a Zitácuaro, para la instalación del nuevo gobierno, el 21 de agosto de 1811. En una asamblea, presidida por él mismo acordó:

La celebración de una Suprema Junta Nacional Americana que compuesta de cinco individuos llene el hueco de la soberanía, (habiéndose) verificado con juramento de obediencia en las personas de los Excmos. señores licenciado don Ignacio López Rayón, Ministro de la Nación, Teniente General don José María Liceaga y doctor don José Sixto Verduzco, quedando dos vacantes para que las ocupen cuando se presente ocasión igual número de sujetos beneméritos de los que se hallan a grandes distancias.¹⁵³

Una de las vacantes sería para José María Morelos, que ya destacaba como el heredero de Hidalgo e impulsor de su proclama.

¹⁵³ Lemoine Villacaña, Ernesto, *op. cit.*, p. 106.

La creación de la Junta, inspirada en la Junta Suprema de Gobierno española, significó la formación por la insurgencia, de la primera institución que, compuesta pluralmente, buscaba encabezar transitoria y democráticamente las funciones estatales y en ellas la Administración Pública de la anhelada nación mexicana, aunque aún vinculada a la Corona. Empero, al igual que en el gobierno Colonial, por haberse inspirado inicialmente en algunas de sus instituciones la insurgencia, incurría inicialmente en el error propiciado por la falta de una verdadera división de Poderes, de confiar inicialmente diferentes funciones a una misma autoridad, con una confusa integración y denominación terminológica, que atinadamente fue sustituida después con el Congreso de Anáhuac y el Ejecutivo a cargo de José María Morelos.

Era un paso político importante en el desarrollo de la revolución. Aunque instaurada a nombre de Fernando VII, significaba el inicio de un poder autónomo, de soberanía nacional mediatizada, que en un futuro no lejano podía afinarse y superar las trabas propias de su apresurado alumbramiento.

Mérito innegable de Rayón, fue el haber elaborado el primer proyecto de Constitución para el México independiente, con lo que la insurgencia pretendía no sólo crear las instituciones públicas, sino dotarlas de un mandamiento supremo que regulara su organización y funcionamiento, coadyuvando con los adelantos alcanzados en la última parte del Virreinato en la Constitución de Cádiz, para inspirar el constitucionalismo adoptado formalmente por el México independiente en la primera Carta Magna de 1824. Su texto principal se concluyó a principios de 1812. Por los méritos innegables de su participación en la causa de la construcción del México independiente, el Congreso de la Unión lo declaró Benemérito de la Patria, en 1842.

López Rayón sometió su proyecto a la consideración de José María Morelos, a quien le remitió un tanto, desde Zinacantepec, el 30 de abril de ese año. Morelos respondió el 2 de noviembre y cinco días después ampliaba sus observaciones a los Elementos Constitucionales. José María, en carta personal al Presidente, (Rayón era el Presidente de la Junta de Zitácuaro) reafirmó sus objeciones básicas: eliminación de Fernando VII; en lugar de uno, varios Protectores Nacionales; cierto formalismo para la elección del Generalísimo encargado del Poder Ejecutivo, y otras sugerencias menores.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Lemoine Villacaña, Ernesto, *Morelos, su vida revolucionaria a través de los escritos y otros testimonios de la época*, México, UNAM, doc. 5, 1995, p. 107.

El triunvirato original se disolvió. Rayón, Liceaga y Verduzco, riñendo entre sí, acabaron con el escaso prestigio que aún conservaba el organismo fundado por ellos. Llamado a ser árbitro en esta contienda entre los miembros del triunvirato, Morelos se alzó, a partir de esos momentos, como la figura política más influyente del movimiento.

3.1.2 El Congreso de Anáhuac

Morelos nació en Valladolid. A la edad de 14 años pasó a Apatzingán, donde se desempeñó durante 11 años como labrador, volviendo después a su lugar de origen. Allí se hizo hombre de orden, eficiente “contador”, ahorrativo. No sólo pudo sostener a su familia, sino que, con sus excedentes, se “auto-becó” para abandonar Tahuejo, regresar a “la ciudad” y pagarse una carrera profesional, la del sacerdocio, iniciada en 1790, en el Seminario y en el Colegio de San Nicolás, siendo el maestro y rector Hidalgo. Antes de concluir el siglo, ya estaba ordenado. Cuando se desempeñaba como cura de las parroquias de Carácuaro y Necupétaro, lo sorprendió la revolución.

El cura Hidalgo lo comisionó para insurreccionar el sur y tomar el puerto de Acapulco. Morelos hizo solicitud a la mitra para ausentarse de su curato, en virtud de tener que marchar “con violencia a correr las tierras calientes del Sur”,¹⁵⁵ para cumplir la comisión.

En ese periodo se registra el más alto nivel ideológico del movimiento con la emisión de dos documentos capitales, el Decreto Constitucional de Apatzingán y el Manifiesto de Puruarán.

El caudillo tomó Oaxaca a fines de noviembre de 1812 y en agosto del año siguiente Acapulco, cuando pudo rendir al castillo de San Diego. En este periodo de nueve meses se gestó el Congreso de Anáhuac.

El Congreso se engendra, no en los medios rurales de la insurgencia, sino al calor del ambiente urbano de Oaxaca.¹⁵⁶ Morelos, impulsor de la idea, orientando con diplomacia y energía, alternativamente, a los miembros de la junta, lanzó la convocatoria para el Congreso, desde Acapulco, el 28 de junio de 1813. Los pueblos respondieron al llamado de su caudillo.

¹⁵⁵ *La Causa de Morelos*, México, Archivo General de la Nación Mexicana, 1958, p. 193.

¹⁵⁶ Lemoine Villacaña, Ernesto, doc, 78 y 79, *op. cit.*, p. 129.

Documento de gran trascendencia para el Congreso que se iniciaba, fue el reglamento expedido por Morelos, el 11 de septiembre de 1813. Dos días después, se efectuó la preapertura, con la elección del doctor Herrera como diputado por la provincia de Tecpan. El día 14 siguiente, fue la ansiada fecha de la solemne inauguración. Hubo un discurso de Morelos y la lectura de los Sentimientos de la Nación por Rosainz, su Secretario Particular, por designación de los demás diputados. El 15 del memorado mes, se llevó a cabo la elección de Morelos como Generalísimo, encargado del Poder Ejecutivo.¹⁵⁷

Con el Congreso de Anáhuac, de integración popular, como nueva institución pública del Estado proyectado, antecedente del Congreso de la Unión, la insurgencia implementaba formalmente la división de Poderes o facultades, separando la Administración Pública confiada al Poder Ejecutivo depositado en una sola persona el Generalísimo Morelos, de la actividad legislativa atribuida a un Congreso con una conformación y denominación más propia. A funciones distintas, se destinaron órganos independientes con su propia composición y denominación.

El 5 de octubre del mismo año, se promulgó un nuevo decreto de abolición de la esclavitud, y finalmente, el 6 del siguiente mes de noviembre, se expedía la Declaración de Independencia. Tales actos fueron los más importantes de la primera etapa de sesiones del Congreso.

En Chilpancingo, sede del Congreso, desaparece la figura moral oficial de la Nueva España y nace en su lugar el Estado mexicano.

Respecto del discurso de apertura de Morelos, Mario de la Cueva (1964) establece :

El Siervo de la Nación ratificó su fe inconvencible en la libertad y en la soberanía del pueblo y justificó nuestra guerra de Independencia, entre otros argumentos, reconociendo la justicia de la lucha por la liberación de España.¹⁵⁸

Tres ideas resaltan en el Acta: se declara que la soberanía corresponde a la nación mexicana y que se encuentra usurpada; que quedaba rota para siempre

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 131.

¹⁵⁸ De la Cueva, Mario, *La idea de la Soberanía, estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, 1964, p. 307.

la dependencia del trono español, y por último, que a la nación correspondían los atributos esenciales de la soberanía: dictar las leyes constitucionales, hacer la guerra y la paz, y mantener relaciones diplomáticas.

Morelos se inspiró en el bando de Hidalgo, en el que se abolía la esclavitud, se suprimían las castas y se trastocaba por completo el sistema tributario del gobierno español. Desde Dolores se buscó sustituir el viejo régimen, por un nuevo orden de cosas. Incluso la iglesia, se vio socavada como poder institucional y columna básica del sistema Colonial.

Morelos afinaría su doctrina revolucionaria. Llevaba fijo en la mente lo visto y leído en el bando de Valladolid. En los lugares que tomaba, era común su comunicado:

Que se reúnan, autoridades y vecinos, para darles a entender el nuevo Gobierno; en inteligencia de que todo es a su favor; porque sólo se va mudando el gobierno político y militar que tienen los gachupines, para que lo tengan los criollos, quitando a éstos cuantas pensiones se puedan, como tributos y demás cargas que nos oprimían.¹⁵⁹

En su famoso bando del Aguacatillo, del 17 de noviembre de 1810, inspirado en el de Hidalgo, del 19 de octubre de aquel mismo año, Morelos también suprime la esclavitud, las castas, las cajas de comunidad, los empleos a españoles y algunos impuestos que gravitaban sobre las clases bajas. El nuevo régimen, precisa el caudillo, estipula que:

A excepción de los europeos, todos los demás habitantes no se nombrarán en calidad de indios, mulatos ni otras castas, sino todos generalmente americanos. Nadie pagará tributo, ni habrá esclavos en lo sucesivo, y todos los que los tengan serán castigados. No habrá Cajas de Comunidad y los indios percibirán los reales de sus tierras como suyas propias.

Morelos señala el agrario, la tenencia de la tierra y el despojo de ella a los pueblos indígenas, como uno de los problemas principales, respecto del que determinó: y en cuanto a las tierras de los pueblos, harán saber dichos comisionados a los naturales y a los jueces y justicias que recaudan sus rentas, que deben entregarles las correspondientes cantidades que deben

¹⁵⁹ Lemoine Villacaña, Ernesto, *Morelos, su vida revolucionaria a través de los escritos y otros testimonios de la época*, op. cit., p. 110.

hasta la publicación de este decreto, y hechos los enteros, entregarán las tierras a los pueblos para su cultivo, sin que puedan arrendarse, pues su goce ha de ser de los naturales en los respectivos pueblos.¹⁶⁰

Anuncia, la posibilidad de crear el Congreso, que se instalaría posteriormente en Chilpancingo, para que se tuvieran leyes suaves o benévolas, quitando las esclavitudes y distinción de calidades con los tributos, expresando que sólo se exigirían para sostener las tropas, las rentas vencidas hasta la publicación del respectivo bando, de las tierras de los pueblos, para entregar éstas a los naturales para su cultivo.

En el segundo de los bandos de Teacapán, convierte las rentas reales en rentas nacionales.

Todo lo transforma Morelos: los estamentos sociales, la geografía política, la administración de justicia, el gobierno, el patronato eclesiástico, la estructura económica. En su bando de 13 de julio de 1811, afectando el sistema monetario de la Colonia, ordenó la emisión de moneda nacional de cobre, garantizada su conversión con reservas de metales preciosos, al triunfo del movimiento. El bando refiere:

Y por cuanto esta moneda es una libranza segura de letra vista, que ha de pagar nuestra Caja Nacional en el acto que se presente el que la llevare, debe tener; por lo mismo, el propio valor y estimación, como si fuera de plata o de oro, y servir para todos los tratos y contratos de compras, ventas, vales y libranzas, cobros pagos, etcétera, en todo este reino, como ha servido y sirve la del cuño mexicano.¹⁶¹

Después de la formación del Ejecutivo a cargo del Generalísimo Morelos, la Caja Nacional, inspirada en las Cajas o Caxas Reales de la Hacienda Colonial, implicaba la creación formal de la segunda institución de la Administración Pública insurgente, para encargarse del manejo del erario público, que constituiría el antecedente insurgente de la hacienda pública del México independiente y de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

Respecto del gobierno instituido por la Constitución de Cádiz, el caudillo Morelos decía:

¹⁶⁰ *Ibidem*, pp. 111-112.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 115.

Ya no hay España, porque el francés está apoderado de ella (incluso Cádiz). Ya no hay Fernando VII, porque o él se quiso ir a su Casa de Borbón a Francia y entonces no estamos obligados a reconocerlo por Rey, o lo llevaron a fuerza y entonces ya no existe. Y aunque estuviera, a un reino conquistado le es lícito reconquistarse, y a un reino obediente (esclavizado) le es lícito no obedecer a su Rey, cuando es gravoso en sus leyes.¹⁶²

El 23 de marzo de 1812, envía otro mensaje abordando la soberanía, “a los americanos entusiasmados de los gachupines”, diciéndoles:

¿No habéis oído decir siquiera, que lo mismo fue faltar Fernando VII y su familia de España, que empezar los europeos a formar juntas para gobernarnos, ya la de Sevilla, ya la Central, ya la de Regencia, queriendo que en cada una de ellas resida la soberanía, que ninguna de ellas tiene legítimamente?

Sabed que la soberanía, cuando faltan los reyes, sólo reside en la Nación. Sabed también que toda Nación es libre y está autorizada para formar la clase de gobierno que le convenga y no ser esclava de otra.¹⁶³

Para Morelos, la libertad era un don innato del individuo; la esclavitud en cambio, un mal adquirido del que había que curarse. En un manifiesto destinado a los habitantes de Oaxaca, primer centro urbano importante que había conquistado, expresa:

Nuestro designio no se reduce a otra cosa que a defender la libertad que nos concedió el Autor de la Naturaleza, y de la cual se trata de despojarnos injustamente;” y del despojo no sólo es culpable el gobierno tiránico de Nueva España, sino también, y en gran medida, el liberal de la Península, pues, las Cortes de Cádiz han asentado más de una vez que los americanos eran iguales a los europeos, y para halagarnos más, nos han tratado de hermanos; pero sí ellos hubieran procedido con sinceridad y buena fe, era consiguiente que al mismo tiempo que declararon su Independencia, hubieran declarado la nuestra y nos hubieran dejado libertad para establecer nuestro gobierno, así como ellos establecieron el suyo.¹⁶⁴

¹⁶² *Ibidem*, p. 116.

¹⁶³ *Idem*.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 118.

Morelos revirtió, en el gobierno insurgente, los derechos del Patronato Eclesiástico, cuando el depositario tradicional, el monarca, faltaba de su reino. Así lo manifestó en respuesta a una circular del arzobispo electo Bergosa y Jordán, en la que Morelos, con fecha 2 de junio de 1813, anota:

Devuélvase ésta, por no estar este arzobispo electo por el legítimo gobierno americano, porque la Regencia de España no manda sino en su casa.¹⁶⁵

Respecto de la Junta de Zitácuaro, con la que mucho se resistió a romper, temiendo dar un espectáculo de anarquía y desorden en sus propias filas, en la demoledora proclama expedida poco después de su llegada a Cuautla, donde pensaba acuartelarse, expresó lo siguiente:

Nuestra causa no se dirige a otra cosa sino a representar la América por nosotros mismos en una Junta de personas escogidas de todas las provincias, que en ausencia y cautividad del Sr. D. Fernando VII de Borbón, depositen la soberanía.¹⁶⁶

Quando Morelos abandona Oaxaca, a principios de 1813, parece que se libera, definitivamente, del fantasma monárquico. De ahí en adelante, ya no esgrimirá el argumento de la cautividad del Rey como justificativo de la existencia de un gobierno mexicano que se vale de aquel accidente para pregonar su legalidad. Camino de Acapulco, y en el puerto mismo, hará caso omiso de Fernando VII, y a su doctrina política le será ajeno el que éste siga prisionero de Napoleón o se haya reinstalado en su trono. Para la revolución, rebasar tal límite fue de unos alcances insospechados.¹⁶⁷

Instalado el Congreso en Chilpancingo, todas las provincias de la América Mexicana tuvieron, aunque fuese nominalmente, representación en la asamblea. El número de diputados aumentó a 16.

El pensamiento de Montesquieu, la división de Poderes, para equilibrar atribuciones y evitar una dictadura personal o de grupo, se convirtió, luego de los logros iniciales de septiembre de 1813, en la meta de aquellos pioneros de la política mexicana. Se ha criticado el exceso de romanticismo de los hombres de Chilpancingo, que forjaban tales sueños en una época y en un

¹⁶⁵ *Idem.*

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 119.

¹⁶⁷ Alvear Acevedo, Carlos, *Breve historia de México*, México, Jus, 1961, pp. 90- 94.

medio que no podían ser más adversos para su realización, pero, justamente en ello radica el gran mérito de Morelos y de su equipo de legisladores: alzándose sobre las contingencias del momento, confiaban en una evolución cívica del pueblo.

Debido a los desastres militares experimentados por Morelos, en la campaña de Michoacán, el poder Ejecutivo confió su potestad al Congreso. El caudillo, convino en la necesidad del cambio; conservó el grado de Generalísimo de las Armas y en medio del pánico, de las derrotas y de la persecución constante del enemigo, el Congreso asumió toda la autoridad.

Los miembros de la asamblea se vieron errantes por los avatares de la guerra y obligados a evacuar Chilpancingo donde habían iniciado sus sesiones. Para el año 1814, de acuerdo con registros del Archivo General de la Nación, hicieron las siguientes escalas: Chichihualco, Tlacotepec, Tlalchapa, Guayameo, Huetarno, Tiripitío, Santa Efigenia, Apatzingán, Tancitaro, Uruapan y de nuevo Apatzingán.

En esa cambiante atmósfera que igual olía a muerte que a gloria, los congresistas llegaron a Apatzingán, a principios del mes de octubre, llevando casi concluida su obra magna: el Decreto Constitucional.

Bustamante, diputado al Congreso Supremo Mexicano, en varios de sus trabajos históricos, relata la heroica actuación de esa asamblea:

Sus legisladores tenían por lo común sus sesiones bajo los árboles en los campos y malas chozas, rodeados de enemigos, y sus privaciones eran tantas, que los más de los días se alimentaban con esquite, maíz tostado y parotas, comiendo en comunidad aquel rústico alimento que aún era escaso”. “El Congreso, en dispersión por los bosques de Ario, Santa Gertrudis, Uruapan y Apatzingán llevando en comunidad una vida más miserable y estrecha que conocieron los rígidos espartanos, dicta el 22 de octubre de 1814 el Decreto Constitucional.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Bustamante, Carlos María, *Cuadro histórico de la revolución de la América Mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1985, p. 208.

3.1.3 Decreto Constitucional de Apatzingán

En el número uno de la publicación *La avispa de Chilpancingo*, Bustamante se refiere a dicho decreto, cuyas primeras líneas se tiraron por los vocales del Congreso, en Guayameo, se comenzó en Tiripetío, discutió en Santa Efigenia, y se sancionó en Apatzingán.

La imprenta nacional, que acompañaba a las tropas de Morelos, formada con retales de varias imprentas y con los tipos de madera hechos por el Dr. Cos, publicó periódicos insurgentes en Sultepec y en Tlalpujahua, y aún cuando el 24 de febrero de 1814, en Tlacotepec, Morelos, perdió gran parte de la imprenta portátil, con todo su equipaje, al ser derrotado por Armijo, pudo, no obstante, imprimir y publicar oportunamente el Decreto Constitucional, en Urecho, Michoacán.

En el extracto que enseguida se inserta, se hallan comprendidos, el ideario y los altos propósitos que los constituyentes buscaron depositar en la primera carta política fundamental, que formularon para regir los destinos del país y que, al fin, se promulgó en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814:

En breves días veréis, oh pueblos de América, la carta sagrada de libertad que el Congreso pondrá en vuestras manos, como un precioso monumento que vencerá al orbe de la dignidad del objeto a que se dirigen nuestros pasos.

La división de los tres Poderes se sancionará en aquel augusto código; el influjo exclusivo de uno solo en todos o algunos de los ramos de la Administración Pública, se proibirá como principio de la tiranía; las corporaciones en que han de residir las diferentes potestades o atribuciones de la soberanía, se erigirán sobre los sólidos cimientos de la dependencia y sobre vigilancia reciproca; la perpetuidad de los empleos y los privilegios sobre esta materia interesante, se mirarán como detractores de la forma democrática del gobierno. Todos los elementos de la libertad han entrado en la composición del reglamento provisional, y este carácter os deja ilesa la imprescriptible libertad de dictar en tiempos más felices la Constitución permanente con que queráis ser regidos.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Secretaría de Gobernación, "Introducción", en *Constituciones de México*, México, Secretaría de Gobernación, 1957, p. XIX.

En la patriótica exposición de motivos del Decreto Constitucional, sus autores, se dirigen a los futuros legisladores mexicanos, con este mensaje:

Peregrinos en el campo inmenso de la ciencia legislativa, confesamos ingenuamente que un proyecto semejante no cabía en la esfera de nuestra posibilidad. Nos atrevimos, empero, a tentar su ejecución, ciñéndola precisamente a tirar las primeras líneas, para excitar a otros talentos superiores a que, tomando la obra por su cuenta, la perfeccionasen sucesivamente hasta dejarla en su último mejoramiento. La agitación violenta en que nos hallábamos, las incesantes ocupaciones que nos impedían, la falta absoluta de auxilios literarios y el respeto que profesamos sinceramente a nuestros paisanos, nos habría retraído de la empresa, si el amor de la patria no nos hubiese compelido a zanjar; como pudiéramos, los fundamentos de su libertad.

Advirtiéndole que su código se promulgaba a título de provisional, expresaron mientras que la Nación, libre de los enemigos que la oprimen, dicta su Constitución definitiva, y así, la soberanía conquistada será uno de los principios inmutables, de que ya nunca más se verá privado el mexicano.¹⁷⁰

El Decreto Constitucional de Apatzingán, como se advierte en la secuencia histórica analizada, podría ocupar espacios de mayor envergadura, por la importancia trascendente que tuvo para la vida del país. No obstante, se han delineado los relevantes acontecimientos sociales y muy especialmente las posturas ideológicas que se plasmaron en el plano normativo que generaron consecuencias decisivas. Mario de la Cueva, en el análisis del decreto, destaca sus méritos:

Creemos que en la historia constitucional no existe otro conjunto de principios sobre la idea de la soberanía del pueblo y sus efectos, que pueda compararse con las reglas recogidas en los artículos 2 al 12 del Decreto; su armonía y su belleza resultan incomparables y piden un tributo de simpatía, afecto y admiración para sus autores. En esos preceptos, como en los anteriores de Morelos y en la primera Acta de la Independencia, se advierte el amor infinito por la libertad del pueblo y la decisión férrea para destruir las cadenas que había impuesto una monarquía despótica,

¹⁷⁰ Senado de la República, *Planes de la Nación Mexicana*, México, Senado de la República, t. 8, 1986, p. 29.

que carecía de justificación ante la razón y la conciencia, y de sentido histórico.¹⁷¹

El Decreto Constitucional, se afirma como la gestación formal del Estado mexicano, el cual refleja los pasos de los actores ideológicos, militares, políticos y sociales, que con la indeclinable voluntad de darse una nación propia, crearon las condiciones para conseguir una conciencia colectiva al interior de la entonces Nueva España y generaron un reconocimiento hacia el exterior, de la insurgencia mexicana en su lucha por emanciparse.

Es la manifestación expresa, soportada en hechos y realizaciones concretas de un cambio institucional amplio para ir a la edificación de una nación desprendida de sus ataduras y vasallajes, como vía para conformar un orden autónomo, propio; en suma una conversión hacia un Estado con principios, organización y destino. El doctor José María Luis Mora (1821), admirando la esencia y el significado del decreto, expuso:

Tómese en las manos este precioso código sancionado entre el miedo y el estruendo de las armas en el pueblo de Apatzingán. Se hallarán consignados en él todos los principios característicos del sistema liberal, la soberanía del pueblo, la división de Poderes, las atribuciones propias de cada uno de ellos, la libertad de la prensa, las obligaciones mutuas entre el pueblo y el Gobierno, los derechos del hombre libre y los medios de defensa que se deben proporcionar al delincuente. En una palabra, se hallarán demarcados con bastante precisión y puntualidad los límites de cada una de las autoridades establecidas y perfectamente combinadas la libertad del ciudadano y el supremo poder de la sociedad, de suerte que no dudamos afirmar resueltamente que este código, con algunas ligeras correcciones, hubiera efectuado nuestra Independencia y libertad desde el año de 1815 si las maniobras insidiosas del gobierno español, calculadas para dividirnos, no hubieran producido el pernicioso efecto de separar de los intereses comunes una porción de ciudadanos que, aunque muy pequeña comparada con el resto, era la más necesaria para el efecto por hallarse con las armas en la mano.¹⁷²

¹⁷¹ De la Cueva, Mario, *op. cit.*, p 334.

¹⁷² Mora, José María Luis, “Discurso sobre la Independencia del Imperio Mexicano,” en *Seminario político y literario 1821 y reproducido en obras sueltas*, México, 1963, p. 469.

De esa manera, el decreto, además de constituir el germen más directo, inmediato y acabado del constitucionalismo mexicano, antecedente insurgente de las constituciones políticas federales mexicanas, superando los adelantos alcanzados por el gobierno Colonial, depositó formalmente la soberanía nacional o titularidad primigenia del poder público en el pueblo, hasta entonces del poder absoluto del Rey o soberano, convirtiendo al titular del Ejecutivo en simple depositario, al que confió de manera exclusiva la Administración Pública; estableció el principio de división y equilibrio de Poderes con diversas instituciones encargadas de las funciones legislativas y judiciales, que no podrían intervenir en aquella, y consagró mayores garantías al gobernado. La Administración Pública proyectada constituiría un área predeterminada del Estado, con instituciones públicas y autoridades propias, y limitada por las garantías del gobernado, lo que la obligaría a mejorar su estructuración y desempeño. Sinaloa, entonces en calidad de provincia, como parte de la nación diseñada, compartiría en lo conducente esos elevados logros.

En plena efervescencia revolucionaria, se emprendieron acciones donde se aprecia la ubicación equilibrada de los núcleos de poder. Los insurgentes sabían que la revuelta requería trascender allende las fronteras. Había que ocupar por la vía diplomática espacios en el concierto internacional. Eran momentos de definiciones, en ámbitos distintos a los armados, de implementar mecanismos para consolidar el Estado mexicano en ciernes. Se precisaba, dar un paso atinado de la insurgencia en esta etapa constituyente. Contar con el reconocimiento internacional, era razón valiosa para dar consistencia al movimiento. Implicaba acrecentar su legitimación.

A fines de 1814, fue despachado por Morelos, desde Apatzingán a Nueva Orleans, Estados Unidos, el jefe Juan Pablo Anaya, con una misión de sondeo diplomático. Al mismo tiempo, se hizo la designación, por el propio caudillo Morelos, en la persona del diputado José Manuel de Herrera, para el ramo de relaciones exteriores, en cuyo ministerio se recibieron despachos del norte, que facilitaban el contacto oficial entre Washington y Apatzingán, con las recomendaciones de presentarse en la “palestra internacional” seguros de sí mismos, más prácticos, más categóricos en sus misiones diplomáticas y no como representantes de una facción beligerante, sino como autoridades legales de un Estado perfectamente constituido.

A estos memorables momentos, corresponden los actos relacionados con el Manifiesto de Puruarán cuyo título original fue *El Supremo Congreso*

Mexicano a todas las naciones, en el cual se hace una reseña de la insurgencia, dirigida al mundo entero, en la que se justifica con razones históricas, naturales, filosóficas, políticas, jurídicas y religiosas, la legitimidad del movimiento independentista. Tanto el Decreto de Apatzingán como el Manifiesto de Puruarán, recibieron amplia difusión en los Estados Unidos, a finales de 1815.

Por su parte, el Santo Oficio formó expedientes sobre el Decreto Constitucional y con intervención de cuatro calificadores, con la nota de herético y otras muchas, lo calificó de abominable código, por edicto de 8 de julio de 1815, acusando a Morelos de estar imbuido en las máximas fundamentales del heretical pacto social de Rousseau y demás pestilenciales doctrinas de Helvecio, Hobbes, Spinoza, Voltaire y otros filósofos reprobados por anticatólicos. Morelos contestó que creía que el decreto, era en orden al bien común, tomados sus capítulos de la Constitución Española de las Cortes y de la Constitución de los Estados Unidos, como se lo aseguraron sus principales autores.

Cumpliendo un edicto del Virrey Félix María Calleja, el Cabildo de la Iglesia Metropolitana de México, estudió el Decreto Constitucional y aprobó el parecer de cuatro de sus capitulares, el cual se publicó por el Arzobispo electo, Dr. Pedro José Fonte, a principios del año de 1816, bajo el título impugnación del código de anarquía.

José María Morelos, en el proceso que le fue seguido ante la jurisdicción unida y que culminó en su condena a la pena capital, respondiendo a la pregunta sobre las causas que le movieron a la erección del Congreso de Chilpancingo, manifestó, que el principal punto que trató el Congreso, fue el de que se hiciese una Constitución provisional de Independencia, para la cual comisionó a Quintana, Bustamante y Herrera, quienes formularon la que han dado a luz el día 23 ó 24 de octubre de 1814, en el pueblo de Apatzingán. Admitió que había firmado dicha Constitución, agregando que aunque no concurrió a su formulación, sino a los últimos artículos de ella, habiéndosela leído en un día, la juró.

En 1957, con motivo del centenario de la Constitución Federal de 1857, el Gobierno de la República decidió llamarlo Año de la Constitución y del Pensamiento Liberal Mexicano. Este acto, es una merecida recordación de los heroicos esfuerzos de las más sobresalientes etapas de la historia nacional, que llevaron a cabo valiosos mexicanos, en la formación del plan de vida

institucional y nacional. Por la importancia que reviste la nota preliminar de la obra publicada por la Secretaría de Gobernación, en ese año, se transcriben los siguientes párrafos, que dan una visión de los grandes propósitos que animaron a Morelos y a los constituyentes de Apatzingán, así como las penurias bajo las cuales realizaron sus deliberaciones y perfilaron el país de instituciones.

Tal como lo declaró el Cura Morelos, el Decreto Constitucional expedido en Apatzingán no pretendió ser la Constitución definitiva de México. En el artículo 237, se reserva a la soberanía nacional, la facultad permanente de dictar y sancionar la Constitución de la nación. El mismo Supremo Congreso Mexicano, en el decreto expedido en Apatzingán, con fecha 24 de octubre de 1814, para la promulgación del Decreto Constitucional sancionado dos días antes, expresa que éste define la forma de gobierno que debe regir a los pueblos, mientras que la nación, libre de los enemigos que lo oprimen, dicta su Constitución.

En el manifiesto de los diputados de las provincias mexicanas a sus ciudadanos, fechado en 23 de octubre de 1814, se establece: “la profesión exclusiva de la religión católica, apostólica romana, la naturaleza de la soberanía, los derechos del pueblo, la dignidad del hombre, la igualdad, seguridad, propiedad, libertad y obligaciones de los ciudadanos, los límites de las autoridades, las responsabilidades de los funcionarios, el carácter de las leyes: he aquí mexicanos, los capítulos fundamentales en que estriba la forma de nuestro gobierno.

En relación a las circunstancias adversas en que el Supremo Congreso Mexicano llevó a cabo su labor constituyente, el manifiesto citado refiere con estilo heroico: pero nuestras miras y conatos, superiores siempre a nuestros desastres, se extendieron más allá de los angustiados límites a que parece estrechar nuestra afligida situación. Y en otra parte se agrega: así es, que variando de ubicación frecuentemente, se continuaban día y noche nuestros trabajos, consultando medidas, discutiendo reglamentos, y acordando providencias, que se expedían sin intermisión, para ordenar la vasta y complicada máquina del Estado, ni la malignidad de los climas, ni el rigor de las provisiones, ni los quebrantos de la salud harto comunes, ni los obstáculos políticos que a cada paso se ofreció, nada pudo interrumpir la dedicación con que se trataba desde los asuntos más graves y delicados, hasta las minucias y pequeñeces, que llamaban entonces el cuidado de la soberanía.¹⁷³

¹⁷³ Secretaría de Gobernación, “Introducción”, *op. cit.*, p. XXXII.

La lucha de Independencia había crecido y esa semilla crecería en pocos años aún más. Los líderes insurgentes fueron asesinados; las tropas realistas recuperaron el control de posiciones estratégicas y el movimiento fue sofocado. En lo inmediato eran pocos los seguidores insurgentes, pero la situación política y social de la Nueva España no iba bien, las actividades económicas estaban deprimidas. Las cosas pintaban complicadas para el gobierno virreinal y en la España peninsular la monarquía de Fernando VII mostraba fragilidad, al no recuperar la legitimación desde de la invasión napoleónica años atrás.

Con el fusilamiento de Morelos en San Cristóbal Ecatepec, el 22 de diciembre de 1815, pareció sofocarse la insurgencia, sin embargo, años más tarde, Agustín de Iturbide lanzó el 22 de febrero de 1821 el Plan de Iguala, acaudillando “el llamado ejército trigarante o de las tres garantías, proclamando la unión entre mexicanos y europeos, la conservación de la religión católica sin tolerancia de ninguna otra y el establecimiento de una monarquía moderada intitulada Imperio Mexicano”.¹⁷⁴

El Plan de Iguala, en un inicio, y los Tratados de Córdoba, suscritos a los meses, constituyeron los documentos nacionales que concretaron el objetivo independentista, después de años de lucha y derramamiento de sangre.

Iturbide formó el Plan de Iguala en el que ofreció garantías a los ciudadanos y monarquistas, alejando al mismo tiempo el temor de parte de los españoles. Fue una obra maestra de política y de saber. Echó mano de la palabra unión, para expresar que debía haberla entre los criollos y españoles y darle los mismos derechos.¹⁷⁵

El gobierno virreinal se opuso a Iturbide, pero de manera infructuosa, pues el 27 de septiembre de 1821, se alcanzó el éxito del plan con la entrada triunfal del ejército trigarante a la antigua capital novohispana, consumando la Independencia nacional.

Esa etapa crítica del gobierno español y novohispano, y el coincidente movimiento de Independencia de México, tendrían sus repercusiones en Sinaloa.

¹⁷⁴ Ver documento completo en *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, op. cit., p. 203.

¹⁷⁵ Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México, desde 1808 hasta 1830*, México, FCE, 2010, pp. 88-89.

3.2 Crisis de Independencia en Sinaloa

En el ahora territorio sinaloense, tuvieron lugar hechos relevantes, en los cuales se participó en la causa de Independencia, al mismo tiempo que se integraban los escenarios políticos, económicos y sociales, que permitieron la formación de grupos, que en la lucha por el poder contribuyeron a transformar las instituciones que darían un sentido soberano a Sinaloa y lo proyectarían al escenario nacional.

A instancias del insurgente González de Hermosillo ante el Cura Hidalgo se promovió la insurrección de las provincias de Sonora y Sinaloa. Con el apoyo del teniente José Antonio López y la asesoría del dominico Fray Francisco de la Parra, se dirigió al norte, al frente de dos mil hombres, para enfrentarse a las fuerzas reales del coronel Pedro de Villaescusa, en la plaza de El Rosario, el 21 de diciembre de 1810.

El pueblo rosarense estaba a favor de los realistas, combatiendo a los insurgentes a pedradas, pero a pesar de esa ayuda al acercarse los insurrectos, los soldados de Villaescusa huyeron del lugar; quedando éste con sólo 40 hombres. También un gran número de Insurgentes huyó del lugar pregonando en Acaponeta la derrota de Hermosillo. La lucha continuó hasta el día siguiente y terminó cuando la poca tropa que le restaba a Villaescusa se fugó de la población dejándolo solo, y ante tal circunstancia se rindió ante el jefe de la expedición que salió del pueblo con amplias garantías. En recompensa a esta hazaña Hidalgo le otorgó el grado de Coronel, el día 30 de diciembre¹⁷⁶.

Los insurgentes ocuparon El Rosario, el 24 de diciembre de 1810, tras vencer a las fuerzas realistas comandadas por Villaescusa. Luego, se dirigieron a tomar Cosalá, atacando en el trayecto San Ignacio Piaxtla, el 7 de febrero del año siguiente, pero las fuerzas realistas del brigadier Alejo García Conde, intendente de Arizpe, los vencieron.

Otro aporte independentista sinaloense, eminentemente regional e indígena, fue el emprendido por el indio ópata Apolonio García a principios de 1811, en Badiraguato, con extensiones a Sinaloa, Bacubirito y hasta el pueblo de Charay en el municipio de El Fuerte, y que fue diluido por el ejército

¹⁷⁶ Nakayama Arce, Antonio, "La Independencia", en Sergio Ortega y Edgardo López (comps.), *Sinaloa, textos de su historia*, Sinaloa, Gobierno del Estado, Difocur, Instituto de Investigaciones Dr. Mora, 1987, pp. 41-43.

realista. Nakayama, afirma que después de estos sucesos “una pesada calma se extendió sobre el noroeste de la Nueva España con algunos brotes en la abrupta serranía y las profundas cañadas”.¹⁷⁷

Un tercer hecho digno de mencionarse, fue la presencia en octubre de 1814, del Lic. José María Ponce de León, diputado por el Estado de Sonora en el Congreso Constituyente de Apatzingán, que reunió a 15 provincias de la Nueva España.¹⁷⁸

El obispo de Sonora, Fray Francisco Rousset de Jesús, había condenado al movimiento insurgente en 1810, y del clero de su diócesis, sólo Fray Agustín José Chirlín colaboró en favor de la difusión de las ideas insurgentes.

La guerra insurgente generó un impacto principalmente económico en la Intendencia de Arizpe, por la interrupción de las comunicaciones terrestres entre México, Guadalajara y la Intendencia, entre 1810 y 1817, ante la falta de seguridad para los arrieros transportistas, lo que aumentó el comercio de contrabando.

La promulgación por las Cortes Españolas y el Congreso de Representantes del Reino, de la Constitución de Cádiz, repercutió en las Colonias con la restauración del régimen municipal y la creación de las Diputaciones Provinciales, que era un cuerpo formado por diputados electos en cada provincia y cuya función, citada previamente, era proponer a las autoridades centrales las medidas convenientes para el buen orden de los asuntos locales. Dichas instituciones Coloniales trascenderían en el Estado de Sinaloa, en la formación de los municipios y sus administraciones, y del congreso local, vigentes en la actualidad. El propio documento supremo, antecedido e inspirado por el Estatuto de Bayona, conjuntamente con los emitidos por la insurgencia, repercutiría en el México independiente y de ahí al Estado de Sinaloa, en la adopción del constitucionalismo para regular su organización y funcionamiento.

Al desconocer la Constitución el Rey Fernando VII, en 1814, no hubo tiempo para aplicarla inicialmente en la Intendencia de Arizpe, pero al restaurarse en 1820 se inició la creación de ayuntamientos en las ciudades de la intendencia

¹⁷⁷ Nakayama, *op. cit.*, 82.

¹⁷⁸ Secretaría de Gobernación, “Introducción”, *op. cit.*, pp. XXXV-XXXVI.

y la instalación de una diputación con jurisdicción en las provincias de Arizpe y de ambas Californias. Este hecho resultó trascendente porque a través de los ayuntamientos y la diputación, los mineros, comerciantes y otros personajes importantes empezaron a ejercer funciones políticas reconocidas por la autoridad real.

Al lanzar Agustín de Iturbide el Plan de Iguala en 1821, acaudillando el llamado ejército trigarante o de las tres garantías, hubo adhesiones en la Intendencia de Arizpe. El 16 de julio del mismo año, el teniente coronel Fermín de Tarbé y el párroco fray Agustín José Chirlín, juraron el Plan de Iguala en el Real de El Rosario. A fines del mes de agosto, el brigadier Alejo García Conde, que era entonces Comandante General de las Provincias Internas, lo respaldó igualmente. En septiembre, lo juramentaron el teniente coronel Arvizu, en Tucson, y Antonio Narbona, en Arizpe. Antonio Cordero era intendente de Arizpe por esas fechas, pero prefirió renunciar a su cargo para no adherirse al Plan de Iguala. Como la aceptación del plan se generalizó en la Intendencia, el entonces obispo de Sonora, fray Bernardo del Espíritu Santo, ordenó a los párrocos de la diócesis no se opusieran a las adhesiones.

Con rapidez se difundió la información sobre el movimiento trigarante y su plan. En menos de tres meses, los grupos importantes de la Intendencia de Arizpe se habían adherido al Plan de Iguala. Las personas importantes de la Intendencia, con poder económico, habían pasado a ejercer el poder político. Se llamaban “los notables” y desempeñarían un papel muy importante en la historia de Sinaloa y de Sonora, durante el siglo XIX.

Al consumarse la Independencia de México, se procedería a su organización política y jurídica con nuevas instituciones públicas.

3.3 Organización Política de México, al surgir a la Vida Independiente

Con la consumación del movimiento de Independencia iniciado en 1810, como vía discontinua del cambio, desaparecieron formalmente las instituciones novohispanas, entre ellas, la Administración Pública Colonial. Sin embargo, no se fueron del todo, al mantenerse parcialmente vigentes, sobre todo, las intendencias y las diputaciones provinciales en el llamado Imperio Mexicano, cuyo régimen es identificado con la monarquía, que se aferraba al centralismo, opuesto a los principios e instituciones independentistas.

El 22 de septiembre de 1821, como primera institución pública se instaló una especie de congreso constituyente denominada Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, inspirada en las juntas españolas.

La Junta pronunció el 28 de septiembre el Acta de Independencia del Imperio, constituida para la organización jurídica política del nuevo Estado, en la que se declara su emancipación definitiva de España, con arreglo a lo establecido por el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

La Junta en sesión celebrada ese día,¹⁷⁹ eligió a la Regencia y su integración, presidida por Agustín de Iturbide, con funciones de carácter Ejecutivo que se extendían a otros ramos y a la autoridad absoluta de las armas, del mar y tierra.

Con la Regencia como Poder Ejecutivo depositado en triunvirato en un grupo de personas encabezadas por Iturbide, se formó la primera institución, la cabeza de la nueva Administración Pública, que siguió el sistema Colonial de las Secretarías o Ministerios de Estado en cuatro grandes ramas. Iturbide fue coronado Emperador Constitucional. Cabe destacar que, la estructuración y funcionamiento de los órganos del naciente Estado propuesto por él mismo como una especie de monarquía constitucional igual que la denominada por la Constitución de Cádiz, no se contempló en una Constitución como documento supremo, sino en un reglamento, que marcaría el antecedente mexicano de ordenamientos adoptados posteriormente con una categoría inferior de regulación de las instituciones dentro del derecho positivo. En ese Estado Imperial se concebía la existencia de un Poder Judicial que con la Junta como Congreso pretendía ser contrapeso del Ejecutivo, en una fórmula incipiente de división de Poderes.

Ya en el ejercicio del gobierno a cargo de la Regencia, el 18 de octubre de 1821, se envió a la Junta para sus efectos conducentes el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y Despacho Universal. El documento fue turnado a una de las seis comisiones legislativas que se integraron el mismo día en que se instaló el Congreso.

En la revisión de las sesiones y en las actas levantadas por la Junta¹⁸⁰ no se localiza el reglamento de marras, ni la discusión u opiniones de parte de los

¹⁷⁹ Véase Mateos, Juan Antonio, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, t.1,v. 2. 1997, pp. 63-68.

¹⁸⁰ *Idem.*

legisladores. Es decir, no está consignado que dicho documento cursó el proceso parlamentario. Sin embargo el 8 de noviembre inició su vigencia, fecha en que la Regencia lo expidió. Estamos hablando de que este reglamento es el primer documento formal que establece dependencias y competencias genéricas de la Administración Pública nacional.

Surgen a la vida pública mexicana las cuatro primeras ramas administrativas, denominadas ministerios: Relaciones Exteriores e Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Hacienda; Guerra y Marina.

El primero de esos ministerios, sería el origen de la actual Secretaría de Relaciones Exteriores de la Administración Pública Federal. El Ministerio de Justicia con el agregado de los Negocios Eclesiásticos por los que se vinculaba a la iglesia con la Administración Pública del Imperio Mexicano, y las de Hacienda y Guerra y Marina, constituyeron la adopción de los modelos de las secretarías de Estado virreinales. En mayo de 1822 Agustín I, protestó, juró y fue coronado como Emperador Constitucional.

En las provincias habría un jefe político nombrado por el emperador y bajo la jefatura del Ministro del Interior. La justicia se impartiría por el Supremo Tribunal integrado por nueve ministros que, entre otras funciones, juzgaría a los miembros del gabinete y al cuerpo Legislativo. Las Diputaciones Provinciales, no obstante, mantendrían sus atribuciones con la Constitución de 1812.

Las provincias de Sinaloa y Sonora integraron la llamada Provincia de Sonora, también de breve duración, pues luego serían separadas con sus respectivas denominaciones, eligiéndose el 24 de enero de 1822, una diputación provincial para ambas.

El periodo de 1821 a 1823, se caracterizó por la inestabilidad y por no construir un régimen que respondiera a las aspiraciones que los mexicanos buscaron con la emancipación, pues el impuesto significó un alejamiento de las propuestas e instituciones de la insurgencia antiimperialista y un retroceso jurídico al no proveer al Estado encabezado por Iturbide de una Constitución, cuyo modelo ya había realizado la propia insurgencia con contenidos vanguardistas.

La situación nacional en lo político y económico era difícil, grupos antagónicos, finanzas deficitarias, rivalidades entre monárquicos y republicanos y el desconocimiento de España a la Independencia nacional. Iturbide disolvió al

Congreso para ejercer el gobierno sin ese contrapeso, estableciendo un gobierno dictatorial, mostrando la incipiente e inoperancia de la fórmula de división y equilibrio de Poderes asumidos.

Para tratar de contener la sublevación en su contra, Iturbide decreto el 4 de marzo de 1823 la reinstalación del Congreso. Ya era tarde, la relación con los legisladores estaba muy deteriorada y los conflictos políticos se agudizaron. Cualquier medida era insuficiente. A las dos semanas el 19 de marzo abdicó el emperador expatriándose voluntariamente.¹⁸¹

Los legisladores se reinstalaron formando una nueva institución, el Primer Congreso Constituyente para organizar al Ejecutivo en la llamada Junta Gubernativa, como instituciones transitorias.

3.3.1 El Primer Congreso Constituyente y la Junta Gubernativa

Una vez reinstalado el Congreso,¹⁸² se declaró en libertad y en el ejercicio pleno de sus funciones; declara haber cesado el gobierno de México, hasta ahora existente; en consecuencia se depositaría el ejercicio del Poder Ejecutivo en individuos nombrados por el Congreso. La denominación de este cuerpo como la nueva regencia titular de la Administración Pública, su integración y funcionamiento, se fijarían por una comisión nombrada al efecto.

No obstante de haber sido llamada oficialmente reinstalación del Congreso, dicho acto significó al mismo tiempo la formación institucional de un nuevo y Primer Congreso Constituyente como también se ha llamado, que como autoridad transitoria hacía un nuevo régimen, el federal por cierto, se transformó y desinstitucionalizó a los órganos centralistas del llamado Imperio Mexicano de Iturbide al que perteneciera inicialmente, en un doble proceso de cambio institucional.

Un día después el Congreso determinó¹⁸³ que el Poder Ejecutivo, lo ejercería provisionalmente la denominada Junta Gubernativa, compuesta de tres miembros que se alternarían cada mes en la presidencia, por el orden de su nombramiento. Dicha Junta tendría tratamiento de alteza y sus miembros de

¹⁸¹ Sobre este acontecimiento y el desahogo que para tal efecto hizo el Congreso, ver documento completo de la sesión del Congreso, ya reinstalado, del 7 de abril. Mateos, Juan Antonio, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, t. 2, v. 2, pp. 203-204.

¹⁸² *Ibidem*, pp. 162-164.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 168.

excelencia, sin que pudieran ser elegidos del seno del Congreso y se regiría por el mismo reglamento, que para la anterior regencia, se presentara al Congreso para su aprobación, menos en lo tocante al generalísimo.

Así, la nueva regencia bajo la denominación de Junta Gubernativa, se forma igualmente por tres personas, pero sin la preeminencia de ninguna, encabezando alternadamente el poder y la Administración Pública.

Así, el 31 de marzo en sesión pública el Congreso anunció los individuos que han de formar el Supremo Poder Ejecutivo: Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, electos, el primero por 57 votos, el segundo por 51 y el tercero por 73. El triunvirato permaneció en funciones hasta el 18 de octubre de 1824.

El 1 de abril el Congreso elige como individuos suplentes del Poder Ejecutivo a Mariano Michelena y a Miguel Domínguez. Durante los meses siguientes el Congreso sesionó regularmente y fue actor principal del complicado acontecer nacional, ocupándose de los más diversos asuntos.

Los congresistas se pronunciaron en largas discusiones a favor y en contra de convocar a un nuevo Congreso Constituyente encaminado a elaborar la Constitución del país.

Distintos diputados y representantes provinciales acuden al Congreso solicitando una nueva convocatoria para realizar un Congreso Constituyente; incluso plantearon en su mayoría, una república federal. Para ese efecto, el Congreso formó una comisión especial y en mayo dio a conocer su dictamen, que inmediatamente se admite y discute en lo particular, declarándose el Congreso en sesión permanente. Por 71 votos contra 33 se aprueba: que se forme desde luego la convocatoria para el nuevo Congreso.

Entre julio y octubre fueron realizadas, no sin problemas, elecciones provinciales de diputados al nuevo constituyente. En septiembre se presenta a la consideración del Congreso el dictamen sobre el ceremonial para la apertura del futuro Congreso. El 7 de noviembre se instala formalmente e inicia sesiones el Segundo Congreso Constituyente, al que asisten los tres integrantes del Ejecutivo.

El Supremo Poder Ejecutivo dirige un manifiesto a la nación:¹⁸⁴ Que las provincias todas se reúnan y estrechen un indestructible lazo de fraternidad; que la nación se constituya.

3.3.2 El Segundo Congreso Constituyente, el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de 1824

Instalado el nuevo constituyente, como nueva institución transitoria, cuya duración fue de más de un año, de noviembre de 1823 a diciembre de 1824, hubo que definir la organización de México. Una era la prioridad: conformar políticamente al país, a las provincias.

Se consideró entonces que los trabajos del Congreso se centraran en la elaboración de una Constitución.

El Congreso fue presidido por Lorenzo de Zavala y como Presidente de la Comisión de Constitución, Miguel Ramos Arizpe, quien presentó al pleno el proyecto de Acta, en tan sólo dos semanas de intensas jornadas. El 20 de noviembre el proyecto estaba listo y se leyó por primera vez; fue discutido a partir del 3 de diciembre y aprobado el 31 de enero.¹⁸⁵

Se percibían claramente dos corrientes opuestas que respectivamente influirían en esta y otras fases de la vida nacional: la centralista o conservadora, con fray Servando Teresa de Mier, Carlos María Bustamante, Miguel Guridi y Alcocer, Anastasio Bustamante y la federalista o liberal, que tenía por líder a Miguel Ramos Arizpe y era compartida, por Lorenzo de Zavala, Manuel Crescencio Rejón, a la postre creador del juicio de amparo, entre otros.

El Acta Constitutiva consta de 40 artículos y es precedida por un discurso preliminar, que es una explicación previa, justificativa y argumentada. Fue un estatuto provisional del nuevo gobierno que regiría mientras se concluía la Constitución. Con este hecho los legisladores sentaron las bases de la Constitución Federal de 1824.

Estamos en presencia de uno de los cambios institucionales más relevantes en la evolución del país, pues se concreta el nacimiento del Estado mexicano,

¹⁸⁴ Calvillo, Manuel, *La república federal mexicana*, México, Novaro, vol.1, 1972, p. 445.

¹⁸⁵ Véase Mateos, Juan Antonio, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos, op cit .*, pp. 605-667.

adoptando para su gobierno la forma de república, representativa popular federal, con Estados independientes libres y soberanos; además, se dispuso que los Estados integraran sus respectivas legislaturas.

El federalismo resultó triunfador, primeramente en el Acta Constitutiva de la Federación¹⁸⁶ del 31 de enero de 1824, en la que se consagran sus principios fundamentales, a saber, el de soberanía nacional (art 3); el de la división de Poderes y la prohibición de la reunión del Legislativo y Judicial en una persona o corporación (art. 9); y el de la sumisión de las constituciones locales al pacto federal (art. 24). Asume como partes integrantes los estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior (art. 6); consagra como entidades de la federación, el Interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa (art. 7).

Como parte de ese pacto federal, los Estados, habrían de observar en sus constituciones locales los principios fundamentales de la Constitución General, entre ellos el de división de Poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, al primero de los cuales correspondería la titularidad exclusiva de la Administración Pública, en cuya integración influiría la organización paulatina de la administración nacional con las adecuaciones regionales correspondientes.

Dicha Acta mantiene la exclusividad de la religión católica y adopta como forma de gobierno, la república representativa, popular y federal. El Poder Legislativo, que era el Congreso General, se componía de una Cámara de Diputados elegibles por la población, y por un Senado. El Ejecutivo se depositaba en el individuo o individuos que la Constitución señalara. El Judicial se depositaba en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales que se establecieran en cada Estado. Con esa denominación de “Congreso” del órgano del Estado encargado de la función legislativa se enfatizó terminológicamente la división de Poderes, al distinguírsele del Ejecutivo.

Durante los siguientes meses, el Congreso continuó las deliberaciones con miras a la elaboración del texto constitucional. En el mes de agosto, emitió el decreto que convocaba a elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República. Celebradas las elecciones por las legislaturas locales, el primero de octubre, el Congreso computó los votos estatales, resultando electos Guadalupe Victoria y

¹⁸⁶ Leyes y documentos constitutivos, *op. cit.*, p. 309.

Nicolás Bravo. El 4 de octubre se firmó y sancionó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la nueva nación mexicana, desaparecieron formalmente, además de las instituciones del llamado Imperio Mexicano, el segundo Congreso Constituyente y la Junta Gubernativa con la Administración Pública a su cargo como instituciones transitorias. La naciente república se alejó del modelo monárquico o centralista de la Colonia e impuesto por Iturbide, para organizarse en un documento supremo, la Constitución del 24, bajo un régimen federal más plural y democrático que perdura en lo sustancial hasta nuestros días, más acorde a las aspiraciones de la insurgencia, de los mexicanos, con órganos e instituciones formados dentro del principio de división de Poderes para cumplir separadamente las diversas tareas fundamentales del Estado, y con algunas garantías para los gobernados.

Bajo este sistema de gobierno federal, la Administración Pública resulta descentralizada en su ejercicio a través de las dependencias operantes hacia las entidades de la República, dotadas con sus propias administraciones en su gobierno interior, articuladas con la federal, en el propósito de acercar el gobierno, los bienes y servicios públicos a la población.

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Ejecutivo federal ya no se deposita en una regencia o triunvirato con un grupo de personas elegidas por el órgano legislativo, sino en un ciudadano llamado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, como titular de la Administración Pública Federal que habrá de desarrollarse separada de las otras tareas del Estado, elegible en un proceso un tanto más avanzado aunque no del todo democrático, por la mayoría absoluta de votos de las legislaturas de los estados y reelegible luego del cuarto año de haber cesado en sus funciones. En caso de imposibilidad física o moral de su titular, lo asumía el Vicepresidente de la República (arts. 74 y 75). Incluso en su composición titular, a cargo sólo del Presidente, el Ejecutivo se distinguiría en adelante del Legislativo confiado al Congreso de integración plural, clarificando aún más esos caracteres la separación de Poderes.

El Legislativo era depositado en la nueva institución denominada Congreso General compuesto de dos Cámaras que han trascendido hasta la actualidad, la de Diputados y la novedosa de Senadores, con la que superaba la anterior

fórmula exclusiva de diputados, buscando una mejor representación de los Estados federados (art. 7). En los recesos del Congreso operaba un Consejo de Gobierno dependiente del Ejecutivo Federal, compuesto por la mitad del número de Senadores, con facultades un tanto similares a las que tiene actualmente la Comisión Permanente, siendo aquella su antecedente más antiguo, la cual inspiró la formación institucional igualmente de la llamada Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sinaloa vigente a la fecha, en un modelo más avanzado que excluye la dependencia del Ejecutivo estatal, en mejor observancia del principio de división de Poderes.

Los Diputados, en un proceso más adelantado que el sustituido, eran elegibles en su totalidad cada dos años, un propietario por cada 80,000 ciudadanos o fracción que pasara de la mitad y un suplente por cada tres propietarios o por fracción que llegara a dos, en tanto que los Senadores se elegían por mayoría absoluta de las legislaturas de los estados, dos por cada uno de ellos, renovados por mitad de dos en dos años.

El Poder Judicial se depositaba en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Jueces de Distrito (art. 123), nuevas instituciones que reemplazaban y superaban al Supremo Tribunal del Imperio Mexicano con más dependencias organizadas jerárquica y funcionalmente para llevar la justicia con mayor prontitud a las diversas regiones de la república en un proceso de descentralización. Los ministros de la Corte permanecían de manera vitalicia en sus cargos, a no ser que por incurrir en responsabilidad se vieran separados.

Un aspecto importante previó el art. 166, en el que se imponía como término hasta el año de 1830, para que el Congreso General tuviera en cuenta las observaciones de las legislaturas de los estados a la Constitución, por lo que impedía antes su modificación.

Es de mencionarse que, si bien el Constituyente de 1824 tuvo como modelo la Constitución de Estados Unidos de América, para la elaboración de nuestra primera Carta Magna, sobre todo en lo que atañe a la organización del poder público bajo el sistema federal, tuvo la virtud de adecuarlo a las circunstancias históricas que imperaban en México, a la idiosincrasia mexicana, muy distintas a las de la nación anglosajona, superando a aquella en el sentido de incorporar el principio de la soberanía nacional, que atribuye al pueblo la titularidad del poder soberano instituido para su beneficio y en contemplar un catálogo de garantías del gobernado, que omitió en sus inicios la de Estados Unidos, de igualdad,

propiedad, libertad y seguridad jurídica, sumando los logros de la Revolución Francesa, plasmados en la célebre “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789”.

Las 12 intendencias y tres gobiernos existentes en 1821, se habían convertido en el Acta Constitutiva en 17 estados y dos territorios. En la Constitución de 1824, en 20 estados, 4 territorios y un Distrito Federal. El sistema federal institucionalizaba la fragmentación consolidada por las Reformas Borbónicas, el liberalismo español y la Independencia. El sistema federal respondió también a la tradición regional, a las dimensiones del territorio y a la falta de comunicaciones.¹⁸⁷

El Constituyente de 1824 siempre se preocupó por establecer mecanismos de control al Ejecutivo. Uno de los medios que se instituyó fue el Consejo de Gobierno, integrado por la mitad de los individuos del Senado. Uno por cada Estado. Entre sus atribuciones destacaban las siguientes: velar la observancia de la Constitución; hacer al Presidente las observaciones conducentes para el mejoramiento de las leyes; acordar la convocatoria del Congreso; aprobar el nombramiento de los empleados y de los secretarios de despacho; recibir el juramento del Presidente y del Vicepresidente, de acuerdo con las facultades señaladas.

Una característica del consejo era que el presidente de dicho órgano es el Vicepresidente de la República, lo que explica en gran medida su insubordinación al jefe del Ejecutivo. Tal fue el caso de Nicolás Bravo, quien representaba intereses distintos a los del presidente Guadalupe Victoria durante el primer gobierno republicano de 1824 a 1829. Era la época de mucha política y poca administración.¹⁸⁸

Con la nueva institución del Consejo de Gobierno, la Constitución de 1824, se inspiraba en el Consejo de Estado creado en la Constitución de Cádiz, en tanto que la figura del Vicepresidente de la República, adecuada a las nuevas circunstancias, implicaba una reminiscencia del Virrey. Ambas instituciones, trascenderían en el Consejo de Gobierno y en la figura del Vicegobernador de la Administración Pública del Estado Interno de Occidente y posteriormente a la del Estado de Sinaloa, desapareciendo finalmente.

¹⁸⁷ Zoraida Vázquez, Josefina, “Los primeros tropiezos”, en el Colegio de México, *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2004, p. 534.

¹⁸⁸ Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación*, *op. cit.*, p. 142.

Con la Constitución de 1824 y el ejercicio presidencial de Guadalupe Victoria, prevaleció la integración de la Administración Pública Federal bajo el sistema Colonial de las cuatro causas en sendas Secretarías de Estado, observando un desempeño moderado, con crecimiento en algunas áreas y mayor atención en los aspectos hacendarios, clericales y militares.

A pesar de los elevados y visionarios contenidos de la Constitución de 1824, de la revisión de las actas de las sesiones del Congreso¹⁸⁹ relativas a los asuntos de ministros secretarios del despacho, se advierte que, no hubo entre los Poderes de la unión, corresponsabilidad laboral para atender los asuntos públicos. La nación mexicana se vio envuelta en querellas y desacuerdos por los actores y grupos políticos, representados sobre todo en el Congreso, en la esfera gubernamental, en el clero y en la milicia. A ello se sumaron las dificultades con las autoridades provinciales y regionales. El escenario nacional era complicado, los asuntos de la cosa pública a cargo de la administración mostraron inconsistencias. No se desplegó una actividad coordinada y regular que realizara las tareas esperadas.

Desde el final de la Colonia, a partir de la creación de las Diputaciones Provinciales que dieron representación a las Colonias para hacer valer sus derechos y participar en la organización del poder, y más concretamente a raíz del movimiento de Independencia en que la insurgencia buscó liberar a los mexicanos del régimen monárquico y central, con instituciones que les dieran libertad e igualdad y descentralizaran o federalizaran el poder público concentrado en la Corona y que ésta buscaba conservar como absoluto, se perfilaron como prolongación de esas dos partes, dos corrientes antagónicas: la corriente liberal o federal seguida mayoritariamente por los novohispanos, incluso por destacados miembros de la iglesia como Miguel Hidalgo, cabeza de la insurgencia y José María Morelos, y la corriente minoritaria centralista o conservadora de tendencia imperial o absolutista, que por ende trataría de conservar el régimen afín en el México independiente, protagonizando ambas, respectivamente, diversos episodios de la vida de la república.

Después de la caída del imperio de Iturbide, de esencia centralista y que significó principalmente el triunfo temporal de los conservadores, la Constitución de 1824 estableció el régimen federal acorde a la corriente de los liberales, por lo que aquellos hicieron lo propio para anular sus efectos y reimponer el centralismo.

¹⁸⁹ Véase Mateos, Juan Antonio, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, *op. cit.*, pp.957-1061.

Por ello, la vida nacional estuvo alterada, fue el signo que la caracterizó. Faltarían aún episodios de catástrofe que cubrirían las décadas posteriores, en las que se inscriben con distintas modalidades procesos de cambio institucional que acompañaron la formación del Estado mexicano y de las entidades federativas.

Apenas cubierto el periodo presidencial de Guadalupe Victoria, se desató una lucha abierta por el poder, sucediéndolo en el cargo los generales Gómez Pedraza, Vicente Guerrero y Anastasio Bustamante, sucesivamente. La gestión de los tres fue accidentada y breve, llena de conflictos políticos, escasez económica, amenazas de reconquista hispana que fracasaron y de levantamientos y manifestaciones subversivas en varias entidades. Los tres renunciaron. A la caída de Bustamante, fue electo Presidente Antonio López de Santa Anna y como Vicepresidente Valentín Gómez Farías.

Muy pronto Santa Anna, pide licencia por seis meses y se retira del cargo, asciende en 1833 a la presidencia Gómez Farías, precursor de la reforma, con el doctor José Luis Mora, entre otros. El nuevo presidente decretó medidas gubernativas contra el clero y los militares, entre ellas, la cesación de la obligación jurídica de pagar diezmos; la potestad a la autoridad civil en la designación de los curas encargados de las parroquias; la desaparición de la obligación civil de los votos eclesiásticos; la prohibición al clero de vender sus bienes; la supresión de la censura de prensa en materia religiosa; la prohibición al clero de tratar asuntos políticos; la exclusión del clero de la enseñanza; la libertad de enseñanza; la secularización de todas las misiones de la república. Lo anterior provocó el movimiento conocido como “Religión y Fueros” y motivó el regreso de Santa Anna a la presidencia, antes de la conclusión de su licencia. El Congreso expidió un nuevo ordenamiento fundamental en diciembre de 1835, llamado las “Siete Leyes Constitucionales”, que imponía el régimen central.

3.4 El Régimen Central y las Siete Leyes Constitucionales (1836-1841)

Con el nuevo ordenamiento llamado *Las Siete Leyes Constitucionales* se desinstitucionalizó o sustituyó el régimen federal previsto en la Constitución de 1824 con sus instituciones republicanas, por el sistema central, que anulaba el principio de la división de Poderes, con la creación de un cuarto poder denominado “Supremo Poder Conservador”, en virtud del cual el Presidente, además de encabezar el Ejecutivo y la Administración Pública Federal, la centralizaba y reasumía en su persona la titularidad de las otras funciones del

Estado, anulando el principio de división y equilibrio de Poderes, al debilitar y someter a su autoridad suprema al Legislativo y Judicial.

El conjunto de leyes conformó la nueva Constitución, tenía la característica de ser la única Carta Magna mexicana dispersa, ello por no estar contenida en un solo código constitucional.¹⁹⁰ Con su aprobación se interrumpió la vida republicana de la nación mexicana.

En la primera de esas Siete Leyes¹⁹¹ se refieren como derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la república, diversas garantías de seguridad jurídica, tales como la de que nadie podía ser detenido sin mandamiento de juez competente y que la privación de los bienes de una persona, de su libre uso y aprovechamiento sólo podría llevarse a cabo cuando lo exigiera la utilidad pública; entre otras.

La cuarta ley comprende la organización del Supremo Poder Ejecutivo, su titular se denominará Presidente de la República, con duración de ocho años en el cargo, estableció que para el despacho de los asuntos de gobierno habrá cuatro ministros, manteniendo así la Administración Pública Nacional dividida en cuatro Secretarías o Ministerios de Estado; del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y, de Guerra y Marina. Con tal distribución de la Administración Pública, se reiteraba el sistema Colonial de las cuatro causas; se sustituía formalmente la anterior Secretaría de Relaciones Exteriores y de lo Interior, por las dos primeras y distintas, y desaparecía la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Cabe mencionar, que la composición de esa nueva administración, con secretarías similares en su número o denominación o caracteres de las que integraran administraciones anteriores, no significa que continuaran las mismas instituciones públicas operando ininterrumpidamente, pues en el nuevo ordenamiento supremo eran sustituidas formalmente para crear como nuevas las instituciones de la siguiente administración, que de resultar coincidentes con las precedentes, importarían en todo caso, una reinstitucionalización formal.

Los ministros deberían ser de exclusiva elección del presidente, mexicanos por nacimiento; todo asunto grave del gobierno será resuelto por el presidente en la nueva institución colegiada llamada Junta de Ministros; a cada ministro le

¹⁹⁰ Márquez Rábago, Sergio, *Evolución constitucional mexicana*, México, Porrúa, 2011. p. 204.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 206.

corresponden los negocios de su ramo; autorizar con su firma los reglamentos, decretos y órdenes del presidente sobre asuntos de su ministerio; presentar a ambas cámaras una memoria específica del Estado en que se hallen los diversos ramos de la Administración Pública a su cargo.

Dicha Junta de Ministros o Secretarios y tales facultades atribuidas, trascendieron con las adecuaciones del caso a administraciones posteriores y particularmente a los llamados Gabinetes Colegiados y facultades de los Secretarios de la Administración Pública del Estado de Sinaloa como veremos adelante, por lo que tales cambios en las Siete Leyes, a la par de un catálogo más acabado de las garantías del gobernado, significaron en esos aspectos un paso importante en el desarrollo público administrativo.

La sexta aborda la división territorial de la república y el gobierno interior de sus pueblos; divide a la República, convierte a los Estados en Departamentos que a su vez se dividirán en distritos y éstos en partidos. El gobierno interior de los Departamentos estaría a cargo de los gobernadores supeditados a la autoridad y nombramiento del gobierno general de la propuesta presentada por las nuevas instituciones superiores regionales llamadas Juntas Departamentales, reminiscencia de las juntas de gobierno españolas y del imperio iturbidista, que sustituían a los congresos y a las que correspondía, además, iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal, además establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su Departamento, la mejora de caminos y el fomento a la agricultura.

La degradación de los Estados a Departamentos les resultó perjudicial, pues perdieron la autonomía respecto de su régimen interior, al supeditarlos a las determinaciones y autorización del gobierno central, con el consecuente sometimiento de sus gobernadores y retardo en la organización y funcionamiento de sus administraciones públicas, a las que por otro lado se buscaba impulsar obligando a las Juntas Departamentales legislativas a regular las áreas prioritarias y promover el desarrollo con el establecimiento de escuelas primarias en todos los pueblos y demás mejoras referidas.

El régimen introducido con este ordenamiento, aunque incorporaba figuras novedosas, era contrario al federal diseñado por los mexicanos desde la insurgencia y perjudicial para los Estados y sus administraciones por las razones expuestas, por lo que sus instituciones en su mayoría eran disfuncionales y no respondían a sus aspiraciones y necesidades, provocando inestabilidad política,

económica y social que debilitaba al Estado mexicano, exponiéndolo a nuevos movimientos de inconformidad y conflictos con el extranjero, que mostraban la urgencia de un nuevo cambio.

Después de volver Santa Anna a fines de 1837 y retirarse otra vez a su hacienda de Manga de Clavo, el General Anastasio Bustamante que había regresado del exilio, fue electo presidente y gobernó durante los años de vigencia de las Siete Leyes, en medio de múltiples dificultades, provocadas por la guerra de Texas, la guerra con Francia, el erario erosionado y los levantamientos militares contra su gobierno, hasta que fue depuesto por un movimiento en su contra promovido por Santa Anna.

Las Siete Leyes rigieron hasta el año de 1841, en que Santa Anna, fuera del poder, proclamó el “Plan de Tacubaya”, en el que se declararon cesados los Poderes existentes por virtud de ellas, excepto el Judicial, y promulgó en su lugar, conjuntamente con los generales Gabriel Valencia y Mariano Paredes y Arrillaga, Comandante del Departamento de Jalisco, el ordenamiento conocido como Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República, comentado a continuación.

3.5 Las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República (1841)

Este ordenamiento fue promulgado el 28 de septiembre de 1841 y significó el desconocimiento o desaparición formal de las instituciones contempladas en las Siete Leyes Constitucionales, principalmente del Ejecutivo y la Administración Pública anterior, así como del Congreso, fue promulgado en la capital del país, el 28 de septiembre de 1841. La Junta prevista en él, formada como una nueva institución congresional, que seguía el modelo Colonial y el imperialista de Iturbide, designa a Santa Anna Presidente Provisional, como titular de la nueva Administración Pública, ocupando el alto cargo por sexta ocasión, y convoca a un nuevo Congreso Constituyente.

El documento, reinstituye el régimen central y el sistema de las cuatro causas en la Administración Pública, estableciendo igual número de Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores e Interiores; Instrucción Pública e Industria; Hacienda; y, Guerra y Marina. La primera se reinstitucionalizaba con la unión de las dos distintas de Relaciones Exteriores y de lo Interior, en que se había dividido en la administración anterior. La segunda significaba una nueva institución

que diversificaba la Administración Pública hacia las áreas sustantivas de instrucción pública e industria; en tanto que la dos últimas, importaban la reinstitucionalización de las mismas secretarías existentes en el gobierno anterior. Además preceptuaba que las facultades del Ejecutivo provisional, serían todas las necesarias para la organización de los ramos de la Administración Pública.

“Más adelante el Ministerio de Relaciones se transforma en Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación (a partir del 18 de octubre de 1841). Los asuntos de gobernación amplían la esfera de la acción gubernamental. Otro intento de ampliar el ámbito de acción gubernamental de acuerdo con las Bases, lo constituye el Ministerio de Instrucción Pública e Industria. Sin embargo, un mes después de creado (13 de octubre de 1841) se cambia por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. A pesar de este cambio, el hecho de haber tomado como esfera de actividades de gobierno a la educación pública, que pertenecían en exclusiva a las asociaciones religiosas, manifiesta el germen de un proceso, que después será irreversible, sobre la centralización y ampliación de la actividad gubernamental”.¹⁹²

Hay una ampliación de la esfera competencial de la Administración Pública con la incorporación de esas funciones sustantivas de gobernación, industria y la de instrucción pública que tuvieron las instituciones religiosas desde la época precolombina.

En esencia, se reinstitucionalizaron los órganos principales en un documento fundamental que cambió su denominación pero no el sistema central o conservador que seguía vigente, confrontado con el federal o liberal, con instituciones que no funcionaban adecuadamente para atender las necesidades sociales de las mayorías, que no interpretaban fielmente sus aspiraciones, que mantenían la inestabilidad del país y la exigencia de un cambio institucional de fondo.

El 10 de diciembre de 1841, Antonio López de Santa Anna lanzó convocatoria prevista en el Plan de Tacubaya para un Congreso Constituyente que organizara a la nación. Antes de ello, por designación del mismo Santa Anna, Nicolás Bravo se convierte en Presidente y el 19 de diciembre de 1842, se nombra una “Junta de Notables” para esa tarea. El 13 de junio de 1843, por conducto de Santa Anna, en su carácter de Presidente Provisional de la República, se anuncia como

¹⁹² Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación, op. cit.*, pp. 155–156.

resultado de los trabajos, la expedición de las llamadas “Bases de Organización Política de la República Mexicana”.

3.6 Las Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843)

Este nuevo ordenamiento constitucional, que reitera el régimen central, tuvo una vigencia de cuatro años,¹⁹³ adopta deficientemente, como los ordenamientos centralistas anteriores, la división de Poderes, pues aunque separa el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, confiere al primero, a cargo de un magistrado “Presidente de la República”, como titular de la Administración Pública General, para un periodo de cinco años, amplias facultades, incluso extraordinarias que afirman la preeminencia del Ejecutivo respecto de los otros Poderes y hacia el interior del país, que anulan el principio de división y equilibrio.

Al Legislativo lo deposita en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, elegibles estos últimos en las Asambleas Departamentales que a manera de las juntas Coloniales o imperiales sustituían a los congresos locales, por la Cámara de Diputados, por el Presidente de la República y por la Suprema Corte de Justicia; y al Poder Judicial, en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces Inferiores de los Departamentos, debilitando estructural y funcionalmente a la judicatura. En lo que se refiere a garantías individuales, incluyó un capítulo más completo y explícito que las Siete Leyes.

Esta Constitución, establece que el Presidente es el jefe de la Administración General de la República; le corresponde publicar leyes y decretos de las dos Cámaras; nombrar y remover libremente a los secretarios; nombrar con la aprobación del Senado ministros y agentes diplomáticos y cónsules y removerlos; nombrar a empleados y funcionarios públicos; disponer de la fuerza armada de mar y tierra. Así mismo, hace mención que para el despacho del gobierno estará a cargo de cuatro ministros: relaciones exteriores, gobernación y policía; justicia, negocios eclesiásticos e instrucción pública e industria; hacienda; y de guerra y marina.

Con la primera secretaría se sustituía a la Secretaría de Relaciones Exteriores y de lo Interior existente en la pasada administración, y en la segunda, la anterior Secretaría de Gobernación era desplazada por una nueva a la que se le agregaba la función de policía. La Secretaría o Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública e Industria, ocupaba el lugar de la anterior Secretaría de

¹⁹³ Véase Documentos Constitutivos de la Nación Mexicana, *op. cit.*, p. 351.

Instrucción Pública e Industria, reasumiendo las áreas de Justicia y Negocios Eclesiásticos que había constituido un ministerio en el imperio iturbidista, con la segunda de las cuales se vinculó a la iglesia con el Estado, al incluir en la Administración Pública las atribuciones de aquélla, como acontecía en la Colonia y en la época precolombina. Por último, las Secretarías de Hacienda y de Guerra y Marina, implicarían la reinstitucionalización formal de las mismas, existentes en el gobierno previo.

De este documento constitucional, se colige una concentración de facultades en el Poder Ejecutivo. Se fortalece el carácter de jefe de la Administración Pública Nacional y el mando de las fuerzas armadas. El añadido de otras facultades le otorga al Ejecutivo el sentido de un marcado presidencialismo, con hegemonía respecto de los otros Poderes. De esta forma, el Presidente será el impulsor de cambios y modificaciones administrativas, creará ramas públicas para propiciar mayor extensión y participación del gobierno, diversificando la Administración Pública, y la edificación de dependencias y organismos que formarán el soporte institucional público los siguientes años.

La Administración Pública del gobierno central se encontraba en un complejo desorden, cada ramo era un verdadero caos. Las numerosas disposiciones legales expedidas y la aplicación de medidas arbitrarias en determinados momentos, provocaron una confusión plena del sistema administrativo que no beneficiaba al interés público.¹⁹⁴

Lo mismo que los dos precedentes del centralismo, este ordenamiento generó un nuevo cambio institucional, en el que como causa externa desapareció formalmente las instituciones concebidas en la anterior, sin extinguirlas del todo, pues en la formación de las nuevas retomó algunos de sus caracteres y atribuciones para acomodarlas al mismo tipo de régimen. Incurrió en los mismos defectos de los anteriores de no atender las aspiraciones de los mexicanos en su mayoría, de continuar en un régimen republicano, imponiendo uno contrario al proyecto de nación federal diseñado en la Constitución de 1824, el central en el que se daba un vuelco gradual y disfrazado al absolutismo, al concentrar la titularidad de las facultades estatales en el Ejecutivo en perjuicio de los otros Poderes, para favorecer los intereses de los grupos conservadores, en detrimento del interés nacional y adicionalmente del principio de división y equilibrio de Poderes.

¹⁹⁴ Sánchez González, José Juan. *op. cit.* p. 159.

Aunque posteriormente se haya variado la forma estatal implantada en la Constitución de 24 sustituyéndose el régimen federal por el central y a pesar de los constantes cambios de la forma de gobierno operados por otros ordenamientos constitucionales que registra nuestra historia, el Estado mexicano instituido en dicha Ley Fundamental no desapareció merced a tales fenómenos, ni éstos fueron creando sucesivamente un “nuevo” Estado no obstante las alteraciones que experimentaron esas dos formas jurídico-políticas.¹⁹⁵

El cambio institucional centralista registrado en esos ordenamientos, expresado en la desinstitucionalización del régimen federal y de las propias instituciones centralistas formadas en los dos primeros, así como en la formación institucional registrada en el tercero, no tuvo en cuenta la evolución histórica de la sociedad mexicana, ni pretendió en el fondo una mejora con las transformaciones para atender las aspiraciones nacionales.

No se propuso realmente construir una Administración Pública con instituciones dirigidas efectiva y eficientemente a proveer a la población de los bienes y servicios públicos en el régimen democrático anhelado, en congruencia con los objetivos del Estado edificado para servir a las sociedades, por lo que en vez de resolver las necesidades y reclamos sociales, continuó generándolos y con ellos el requerimiento de nuevos cambios.

En octubre de 1843, Santa Anna se ausenta de la presidencia debido a problemas de salud y queda como encargado Valentín Canalizo. En enero de 1844 Santa Anna es designado Presidente de la República, en esa ocasión se ausenta ocupado sobre la anexión de Texas, y es hasta junio cuando toma posesión. Pero en septiembre solicita otra vez licencia; se designa a Canalizo como Presidente interino; en diciembre el Senado designa a José Joaquín Herrera, Presidente Interino, quien gobernó hasta diciembre de 1845.

El 30 de diciembre de 1845 triunfó el levantamiento que proponía el Plan de San Luis de Mariano Paredes y Arriaga. 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 expidió la convocatoria para el Congreso Nacional extraordinario con funciones

¹⁹⁵ Burgoa, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 2003, p. 99.

de constituyentes, que se apoyaba en un documento elaborado por Lucas Alamán y que distribuía la representación nacional en nueve clases.

Ante la sospecha de las tendencias monárquicas de Mariano Paredes, estalló la inconformidad social; el 4 de agosto se desató el levantamiento de la ciudadela del general Mariano Salas apoyado por Gómez Farías, quienes denunciaron traición a la Independencia, solicitaban un nuevo Congreso Constituyente y pedían el regreso de Santa Anna. Al triunfo del movimiento cayó Paredes y el fin de las Bases Orgánicas de 1843.¹⁹⁶

3.7 Las Repercusiones del Centralismo en Sinaloa

En tanto esos acontecimientos se sucedían en el escenario nacional, con la implantación temporal del régimen central, se generaban profundas repercusiones en Sinaloa. Como consecuencia del centralismo impuesto en la república, el Estado se convertía en Departamento y el gobernador era nombrado en la capital del país, como quedó apuntado anteriormente. Había una Junta o Asamblea Departamental, integrada por diputados electos, que sustituyó a la legislatura local y cuya función era la de simple asesoramiento del gobernador.

Con ese régimen político, se pretendía controlar estrechamente a todos los estados convertidos formalmente en Departamentos, desde la ciudad de México, sobre todo en lo tocante a la recaudación y el gasto de las rentas públicas, porque se decía en la capital del desorden en el manejo de los dineros públicos en el país.

Hacia 1836, en Sinaloa, operaban dos grupos de comerciantes que contendían por el poder político: los de la Vega en Culiacán y los comerciantes extranjeros de Mazatlán, influía además, otro grupo formado por militares dispuestos a servir a quien pagara. Los de la Vega practicaban el contrabando en el puerto de Altata —que no estaba autorizado para la navegación de altura— y su mercado comprendía las comarcas del norte y centro del Estado. Los comerciantes extranjeros importaban sus mercancías por el puerto de Mazatlán, procurando también evadir el pago de impuestos al Estado, en cohecho con las autoridades fiscales o por otros medios. Su mercado comprendía la parte sur del Estado, pero también se extendía a los estados de Jalisco y Durango.

¹⁹⁶ Márquez Gómez, Daniel, “La Administración Pública en México durante la segunda República”, en Valadés, Diego y Márquez Gómez, Daniel (coords.), *200 años de Administración Pública en México*, México, INAP, 2010. pp. 68-69.

El grupo de Culiacán ocupaba la gubernatura y dominaba la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial. Gracias a sus parientes y protegidos, repartidos en diversos puntos del Estado, podían influir en los ayuntamientos y en las Juntas Electorales. Los comerciantes de Mazatlán, por su parte, mediante el soborno, disponían de las autoridades municipales, de los administradores de la aduana y del resguardo militar. Algunos comerciantes extranjeros eran cónsules de sus respectivos países, lo que les proporcionaba inmunidad diplomática y cierta influencia ante el gobierno de la capital del país. Ambos grupos tenían por objetivo incrementar sus ganancias, acrecentar sus negocios y obstaculizar los intereses del grupo contrario. Los de la Vega podían hostigar a sus opositores con el Poder Judicial y el fisco estatal. La aduana era de jurisdicción federal, pero las mercancías importadas debían pagar alcabala al ser distribuidas en territorio sinaloense. Los comerciantes presionaban con la guarnición del puerto, provocando incluso, motines sangrientos para oponerse al Gobierno del Estado.

En 1835, los notables de Culiacán, lograron colocar en la gubernatura a su líder, Manuel de la Vega y Rábago, pero sería por un breve lapso, pues al año siguiente, en 1836 se instauró el régimen central en el país que perduraría hasta 1846, en que el gobierno de la república nombraría a los principales funcionarios estatales.

El gobierno central de la nación consideró viable reunir de nueva cuenta a Sinaloa y Sonora en un solo estado. Para conocer la opinión de la población, el entonces Gobernador del Departamento Pedro Sánchez, hizo del conocimiento de los vecinos de Culiacán el proyecto el 21 de abril de 1836, pero al discutirse en el seno de un Comité de Debates elegido para el efecto, presidido por el presbítero José Espinoza de los Monteros, previas discusiones, determinaron unánimemente oponerse a la unión de las dos entidades y en unirse preferentemente al Estado de Durango si se insistía en el proyecto, el cual quedó en el olvido.

Durante la época del centralismo, con marcada frecuencia se nombraba gobernador al comandante militar en turno, quien solía cambiar a Mazatlán la capital del Departamento, situación que favorecía a los comerciantes extranjeros y perjudicaba al grupo de Culiacán. Los comandantes militares desempeñaban un papel político preponderante, no sólo por ejercer la gubernatura, sino también porque participaron en numerosas rebeliones, unas veces por problemas internos de Sinaloa y otras por adhesiones a movimientos

de carácter nacional originados en otras regiones. Los de la Vega controlaban la Junta Departamental y la retuvieron en Culiacán, pero era casi nula su influencia como órgano consultivo.

El hecho regional armado de mayores dimensiones, del periodo centralista, fue la rebelión que se dio que en Culiacán en favor del retorno al federalismo, el 13 de enero de 1838, encabezados por el coronel José María Cuevas y apoyados por el Gobernador del Departamento, Francisco Orrantia; rebelión a la que se sumó el general sonoreense José Urrea. En diversos puntos del Departamento se registraron combates de consideración entre federalistas y centralistas, hasta fines de mayo del mismo año, cuando el general Mariano Paredes de Arrillaga, al mando de un considerable ejército, venció a los federalistas.

Durante el régimen centralista, hubo en Sinaloa 13 gobernadores, seis fueron civiles y siete militares. Los civiles fueron Agustín Martínez de Castro, Francisco Orrantia, Luis Martínez, Pedro Sánchez, Pomposo Verdugo y Rafael de la Vega. Cinco de ellos recibieron el nombramiento desde México y dos ocuparon interinamente la gubernatura por ser los miembros más antiguos de la Junta Departamental. Como gobernadores militares figuraron, los generales Francisco Duque, Francisco Ponce de León, Juan José Andrade y José Antonio Mozo, el coronel José Ruiz de Tejada y los tenientes coroneles Ángel Miramón y Juan Ignacio Brambila. Todos ocuparon el cargo de comandantes de la guarnición de Mazatlán, sede de su gobierno. Ninguno concluyó el periodo ordinario de gobierno de cuatro años, lo que denota la inestabilidad política que privó en Sinaloa durante esa etapa; tal situación se asemeja a la ocurrida en el ámbito nacional con el Poder Ejecutivo, como se advirtió en los apartados anteriores, que da cuenta de la vulnerabilidad política del país en las primeras décadas decimonónicas.

A la par de la inestabilidad política, el Estado de Sinaloa mantenía signos de atraso en lo educativo. Aunque desde el año 1834, la Asamblea Legislativa había decretado la creación de una institución de educación pública supeditada a la inspección del gobierno, dividida en dos secciones, una denominada de primeras letras para enseñar a leer, escribir, aritmética práctica, la doctrina católica, francés e inglés, y la otra llamada normal para la enseñanza de la filosofía moral y religiosa, aritmética sublime y los principios fundamentales de agricultura, economía política y geografía.

En 1838 se inauguró el Seminario Conciliar Tridentino y Nacional de Sonora y Sinaloa, ubicado en Culiacán y fundado por el Obispo de Sonora, licenciado y doctor Lázaro de la Garza y Ballesteros, el 26 de septiembre de 1837, para la enseñanza superior en el noroeste, el cual luego se incorporó a la Pontificia Universidad de México. Se impartían estudios para la carrera eclesiástica y cursos para la juventud que aspiraba obtener un título profesional. Contó inicialmente con una biblioteca de 700 volúmenes. El acervo bibliográfico contiene 60 volúmenes de la gramática de Antonio Lebrija, biblias, obras de Cicerón, Calepino, Ovidio, Horacio, Fedro, Homero, Nepote, Plinio y San Alfonso, evangelios, cuadernos de piedad, doctrinas cristianas, sermones, compendios de religión, meditaciones, entre otros títulos. Años después se establecieron en algunas poblaciones las escuelas lancasterianas:

Para el 26 de octubre de 1842, momento en que era presidente Santa Anna, surge el decreto que establece una dirección general de instrucción primaria que se confía a la Compañía Lancasteriana. Así, se crea una organización sustentada en esta dirección con subdirecciones en las capitales de los estados; se obligaba a la compañía a educar en términos de la doctrina Lancaster, establecer y conservar una escuela normal y formar cartillas de educación primaria; se establece la obligación de los padres, tutores y protectores de huérfanos de enviarlos a las escuelas para recibir la instrucción primaria.

El 2 de diciembre de 1845 se emite la ley a través de la cual no se ratifica el decreto que erigió a la compañía lancasteriana en dirección general de instrucción primaria, y se señala que queda a cargo de las autoridades y corporaciones a quienes estaba encomendada antes, autorizando a las asambleas departamentales a que establezcan lo que crean conveniente.¹⁹⁷

El centralismo tuvo repercusiones negativas para Sinaloa, al imponer un régimen disfuncional contrario a las aspiraciones de los mexicanos y concretamente de los sinaloenses al degradarlo a la categoría de Departamento que supeditó a los gobernantes locales y particularmente a la Administración Pública del Estado al gobierno central, alterando en perjuicio su estructuración y funcionamiento, con el consecuente retraso y ambiente de inestabilidad política e inconformidad social, que exigía el retorno del federalismo.

El general Mariano Paredes de Arrillaga, el mismo que había derrotado a los federalistas sinaloenses, se rebeló contra el gobierno central el 14 de diciembre

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 68.

de 1845, en la ciudad de San Luis Potosí, con el apoyo de numerosos jefes militares, como el teniente coronel Ángel Miramón, Comandante General y Gobernador de Sinaloa. Al triunfo de esta rebelión, en enero de 1846, Sinaloa reasumió el federalismo y se celebraron elecciones para integrar la Asamblea Legislativa, la cual designó a Rafael de la Vega y Rábago, como Gobernador Constitucional, el 21 de noviembre de 1846. Así terminó la accidentada historia política del Departamento de Sinaloa, de ese periodo centralista, recuperando los notables de Culiacán, su injerencia en los Poderes estatales.

En el ámbito nacional, fungiendo como Presidente de la Nación José Joaquín de Herrera, en 1845, se declaró estado de guerra con los Estados Unidos, por la anexión de Texas, y en 1846 se perdió la mitad del territorio nacional; lo que aprovecharon los federalistas para oponerse al gobierno centralista, proclamar el “Plan de la Ciudadela”, que pedía el regreso de Santa Anna y convocar a un nuevo y transitorio Congreso Constituyente, que se instaló el 10 de febrero de 1847 y expidió el “Acta Constitutiva y de Reformas” del 18 de mayo de ese año, dejando sin efecto las Bases Orgánicas de 1843, desinstitucionalizando formalmente el régimen central y restaurando la Constitución de 1824 con el régimen federal consagrado en ella.

3.8 El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

La comisión nombrada por el Congreso la integraron talentosos juristas que dejarían con su trabajo legislativo y normativo un valioso legado que trasciende hasta la época actual, tal es el caso de Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón, ambos considerados los creadores del juicio de amparo.

El dictamen de la comisión adjuntó el histórico voto particular de Mariano Otero¹⁹⁸ en el que propuso que el Acta Constitutiva, la Constitución Federal de 1824 y un Acta de Reformas, que acompañó, con fecha 5 de abril de 1847, serían los códigos a observarse.

La referida Acta fue sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847 y publicada el día 21 del mismo mes y año; estableció en su exposición de motivos, sustancialmente lo siguiente:

¹⁹⁸ El voto particular fue aprobado en lo general sin modificaciones. Véase Márquez Rábago, Sergio, *Evolución constitucional mexicana*, *op. cit.*, pp. 295-326.

Que los Estados Mexicanos, por un acto espontáneo de su propia e individual soberanía y para consolidar su Independencia, afianzar su libertad, proveer á la defensa común, establecer la paz y procurar el bien, se confederaron en 1823, y constituyeron después en 1824 un sistema político de Unión para su gobierno general bajo la forma de República popular representativa, y sobre la preexistente base de su natural y reciproca Independencia: Que aquel pacto de alianza, origen de la primera Constitución y única fuente legítima del poder supremo de la República, subsiste en su primitivo vigor, y es y ha debido ser el primer principio de toda institución fundamental: Que ese mismo principio constitutivo de la Unión federal, ni ha podido ser contrariado por una fuerza superior, ni ha podido ni puede ser alterado por una nueva Constitución; y que para más consolidarle y hacerle efectivo, son urgentes las reformas que la experiencia ha demostrado ser necesarias en la Constitución de 1824, ha venido en declarar y decretar, y en uso de sus amplios Poderes, declara y decreta:

Que los Estados que componen la unión mexicana han recobrado la Independencia y soberanía, que para su administración interior se reservaron en la Constitución:

Que dichos Estados continúan asociados conforme al pacto que constituyó una vez, el modo del ser político del pueblo de los Estados Unidos Mexicanos:

Que la Acta Constitutiva y la Constitución federal sancionadas en 31 de enero y 24 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República.¹⁹⁹

Compuesta de un total de 30 artículos, entre otros aspectos relevantes, el Acta de Reformas determinó:

La facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a efecto de “erigirse en gran jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero” (art. 12). Declarada la procedencia, “cuando el delito fuere común”, el expediente pasaba a la Suprema Corte, pero “si fuere de oficio, el Senado se erigirá en jurado de sentencia y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable” con el voto de las tres quintas partes de

¹⁹⁹ Véase, *Leyes y Documentos de la Nación Mexicana*, op. cit., pp. 408-416.

los individuos presentes, correspondiendo a la Corte la designación de la pena (art. 13);

La derogación de los artículos de la Constitución que establecían el cargo de Vicepresidente de la República, eliminando ese cargo de la Administración Pública Federal (art. 15);

La responsabilidad del Presidente de la República en delitos comunes cometidos durante su ejercicio y de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en que fueren cometidos, no estuviese autorizado con la firma del secretario responsable (art. 16);

La responsabilidad de los Secretarios de Despacho por todas las infracciones en actos de comisión y omisión a la ley (art. 17).

La obligación de los Poderes de la Unión de sujetar su ejercicio a las facultades expresamente otorgadas en la Constitución, sin entender permitidas otras por la falta de expresa restricción (art. 21) y;

Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la federación o de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse en el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare (art. 25).

Es un documento breve en extensión pero valioso en contenido. Hay aportaciones novedosas que en ese momento se consagraron como instituciones jurídico-políticas y legislativas. Tal es el caso de las garantías individuales, las modificaciones a la Constitución, el juicio político y, por supuesto el juicio de amparo o de garantías, como medio de control constitucional de los actos y disposiciones generales de las autoridades públicas. El amparo como creación y aportación de la ciencia jurídica y legislativa mexicana al mundo.

En ese tenor, el Acta Constitutiva y de Reformas reinstitucionalizó formalmente el régimen federal consagrado en la Constitución de 1824, enfatizando el principio de división y equilibrio de Poderes, en virtud del cual se confería de manera exclusiva la Administración Pública al Ejecutivo y se diversificaba

y fortalecía al incorporar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, antecedido de manera más simple en el Imperio de Iturbide y antes por el Juicio de Residencia de la Colonia; régimen que se adoptaría en la Administración Pública del Estado de Sinaloa donde se ha mantenido vigente, además de que restablecía la autonomía de las administraciones públicas de los Estados.

Con la innovadora institución jurídica del Juicio de Amparo, para la protección de las garantías del gobernado, se obligaba a las autoridades a fundar y motivar sus actos y resoluciones en el marco de la ley, condicionando a la Administración Pública por tanto, a normar y mejorar su desempeño en beneficio de la sociedad.

Adicionalmente, desinstitucionalizó la Vicepresidencia de la República, reminiscencia del Virreinato, que en vez de apoyo al Ejecutivo, en la práctica se convirtiera durante la vigencia inicial de la Constitución del 24, en un obstáculo para la buena marcha de la Administración Pública; institución la cual trascendiera, como se expuso páginas atrás, en la figura del Vicegobernador de la administración del Estado Interno de Occidente y a la siguiente del Estado de Sinaloa, donde desapareciera posteriormente.

El régimen restablecido con importantes adelantos, principalmente para la Administración Pública, significaba para los conservadores la imposición de un sistema opuesto a sus intereses por lo que continuarían su lucha por mantener el centralismo.

Los problemas en el país parecían no acabar; sumido en la precariedad de sus finanzas; en conflictos entre la Federación y algunos Estados, con levantamientos y mitines, principalmente Yucatán y la guerra de castas; y, con la invasión estadounidense cada vez más amenazante.

En agosto de 1847, el ejército estadounidense estaba en la Ciudad de México, Santa Anna aceptó un armisticio mientras se oían las proposiciones de paz del comisionado invasor Nicolás Trist. Las hostilidades se reanudaron y la ciudad empezó a ser ocupada el 14 de septiembre. Santa Anna renunció a la presidencia y ordenó que el gobierno se trasladara a Querétaro, encabezado, por mandato constitucional por el Presidente de la Corte, Manuel de la Peña.²⁰⁰

²⁰⁰ Zoraida Vázquez, Josefina, “Los primeros tropiezos”, en El Colegio de México, *op. cit.*, p. 550.

Posteriormente, se sucedieron en la presidencia del país, Mariano Arista, quien renunció y Juan B. Ceballos, quien se desempeñaba como Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien decretó la cesación del Poder Legislativo Federal, el 19 de enero de 1853, ordenando se convocará a un Congreso extraordinario para reformar la Constitución de 1824. Entonces se apoderó de la presidencia el general Manuel María Lombardini, quien por decreto del 17 de marzo de ese año, declaró como Presidente en su lugar, a Antonio López de Santa Anna, quien impuso una administración centralista, concentrando en su persona todas las funciones estatales, dictaba leyes, las ordenada cumplir y organizaba discrecionalmente los tribunales.

Santa Anna asumió el poder presidencial y rápidamente formó su gabinete con miembros centralistas: el jefe de gabinete era Lucas Alamán, en Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Teodosio Lares, en Justicia y Negocios Eclesiásticos e Instrucción; Antonio de Haro y Tamariz, en Hacienda; José Ma. Tornel, en Guerra y Marina. Estos cuatro personajes firmaron el 22 de abril de 1853, el decreto por el que se daban las “Bases para la Administración Pública de la República hasta la promulgación de la Constitución.”²⁰¹

3.9 Las Bases para la Administración de la República (1853)

Las Bases para la Administración de la República²⁰² representaron la desinstitucionalización de nuevo del régimen federal y la reinstitucionalización del centralismo, reorganizando la Administración Pública nacional con las Secretarías de Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina; y Hacienda, con las que transformaba el viejo sistema español de las cuatro causas adoptado en las anteriores administraciones mexicanas, incorporando como nuevas áreas las de fomento y colonización, a la par de eliminar las de gobernación y policía.

Un mes después se emite un decreto que modifica a la Secretaría de Gobernación, a cuya competencia asignan los asuntos relacionados con el Consejo de Estado, de gobierno interior y penitenciarias, entre otras. De nuevo en este régimen, los Estados serían degradados a Departamentos administrativos, cuyos titulares y su Administración Pública, en una transformación retrógrada, serían supeditados al gobierno nacional.

²⁰¹ Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación*, op. cit., 164.

²⁰² Véase, *Leyes y documentos de la Nación Mexicana*, t. 2, vol. I, op. cit., pp. 435-438.

Santa Anna acentúa el centralismo y reviven algunas de sus instituciones. En el mes de septiembre ordena cambiar la denominación de estados de la Federación por los de departamentos, mismos que repartió entre militares, así como los gobernadores, jefes políticos, prefectos y demás autoridades locales se convirtieron en agentes directos del poder central, único concentrador de fondos. En noviembre revive el Tribunal de Cuentas, eliminando a la Contaduría Mayor y con ello obliga a todos los funcionarios que manejaban caudales públicos a que le informaran sobre el estado de sus cuentas, por conducto de la tesorería.

Hacía falta una Administración Pública más diversificada, por primera vez en la historia administrativa de México aumentaron a seis el número de las secretarías de Estado. Se superó el principio de la administración Colonial que sustenta que el gobierno debería administrar el ramo de las “cuatro causas”. Asimismo, en este periodo se les cambió el nombre de ministerios por el de secretarías de Estado”.²⁰³

Con el Tribunal de Cuentas, la administración de Santa Anna reinstitucionalizó esa dependencia de la época Colonial, para sustituir a la Contaduría Mayor de su gobierno que no obstante con el paso del tiempo se reinstitucionalizó con las adecuaciones correspondientes en el Estado de Sinaloa como Contaduría Mayor del Poder Legislativo hasta ser sustituida por la Auditoría Superior del Estado.

Así mismo se prevé en el ordenamiento: la realización de junta de ministros, para tratar los asuntos de gravedad; la obligación de formar un presupuesto como regla de los gastos que se erogaran; la creación de la Procuraduría General de la Nación como nueva institución que ha trascendido hasta nuestros días como parte de la Administración Pública Federal y Estatal; se ordena la expedición de los códigos civil, criminal, mercantil y de procedimientos, como nuevas instituciones jurídicas y de medidas para mejorar la administración de justicia; la creación del Consejo de Estado para resolver asuntos de gravedad.

No obstante la aportación de nuevas instituciones, el gobierno santanista reiteraba el régimen central disfuncional repudiado de antemano por la mayoría de los mexicanos desde la insurgencia y que generaría inestabilidad e inconformidad social y con ello la necesidad de un nuevo cambio institucional con el retorno del sistema federal.

²⁰³ Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación, *op. cit.*, pp. 164-166.

El 1º de marzo de 1854, un grupo de militares de convicción federalista, lanzó el “Plan de Ayutla” desde la población del mismo nombre, proclamando la libertad y la reorganización del país bajo la forma republicana, representativa y popular, sobre la base del respeto a las garantías individuales; el plan consolidó el apoyo liberal y propició la salida de Santa Anna de la actividad pública para siempre.

El Plan de Ayutla encabezado por Juan Álvarez, quien asumió la Presidencia de México, e Ignacio Comonfort, derrocó a la dictadura de Santa Anna, iniciando una fase fundamental de la Administración Pública, al establecer las bases de la moderna administración gubernamental liberal, que desplazó definitivamente a la centralista, reinstitucionalizando la mayoría de las secretarías de la administración anterior, con excepción de la de Relaciones Exteriores que desapareció, modificando la de Gobernación en Secretaría de Estado y Gobernación.

Juan Álvarez dejó al general Ignacio Comonfort todo lo concerniente al ejército como Ministro de Guerra y Marina; entregó a los reformistas, Melchor Ocampo, el despacho de la Secretaría de Relaciones Exteriores; a Benito Juárez la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; a Guillermo Prieto la Secretaría de Hacienda; a Lerdo de Tejada la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; y a José Guadalupe Martínez la Secretaría de Estado y Gobernación.

Una nueva generación de funcionarios, la más brillante de la historia llegaba al poder. Entre los líderes estaban Benito Juárez, Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera, Melchor Ocampo, Joaquín Cardoso, León Guzmán, Francisco Zarco, José María Iglesias, Miguel Lerdo de Tejada, Ignacio Luis Vallarta, Antonio Escudero, Ignacio Mariscal, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, José María Mata, Santos Degollado y José María Lafragua. En esta generación destacan Valentín Gómez Farías, símbolo de esta tendencia desde 1824. Ocampo y Juárez tuvieron un papel preponderante en la elección del caudillo Juan Álvarez, con excepción de Ignacio Comonfort. No obstante, la influencia de éste sobre el presidente Álvarez y sus propios méritos de campaña, hicieron que predominaran sus ideas al grado de obligar las renuncias de Ocampo, Juárez y Prieto, principalmente por diferencias relacionadas con el Estatuto Orgánico de la República”.²⁰⁴

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 168.

El día 11 del mes de diciembre de 1855, Ignacio Comonfort asumió la presidencia dejada por Álvarez, dividiendo de nuevo la Administración Pública en seis secretarías. Se mantiene sin cambios las de Relaciones Exteriores y de Hacienda, modificando la Secretaría de Guerra y Marina en Secretaría de Guerra; la de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública en Secretaría de Justicia; la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio en Secretaría de Fomento, y la de Estado y Gobernación en Secretaría de Gobernación, a cargo de liberales moderados como Luis de la Rosa, Lerdo de Tejada y José María Iglesias, entre otros.

En la misma fecha se promulgó la Ley de Administración de Justicia de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, más conocida por Ley Juárez, que disponía la supremacía del Estado sobre cualquier otra institución y con la cual se iniciaba la lucha por separarlo y colocarlo sobre el clero.

Días después, el 31 de diciembre del mismo año, en la Ley de Presupuesto se suprimieron la propiedad de los cargos públicos, haciéndolos revocables. “Con esta medida, los empleados terminaron por perder la inmovilidad que les aseguraba estabilidad, ascensos por escala, sueldos y pensión para viudas y huérfanos. Por extensión, aunque dicha ley no lo mencionaba, se desinstitucionalizó el Montepío de Ministros y Oficinas, debido a que sus fondos habían sido utilizados por la hacienda pública.

Con fecha 31 de diciembre de 1855, se expidió el certificado de defunción de la carrera administrativa en México”.²⁰⁵

Al año siguiente, 1856, el 25 de junio, se expidió la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, propiedad de las corporaciones civiles y religiosas, llamada Ley Lerdo, que buscaba hacerlas pasar de manos muertas a vivas, a la administración individual.

Con posterioridad se expidieron: la Ley Orgánica del Registro Civil, que autorizaba al Estado conocer la naturaleza de la población, desde su nacimiento hasta su fallecimiento, a través de los Jueces de lo Civil; la Ley Orgánica de Observaciones Parroquiales o “Ley Iglesias”, que les prohibía cobrar derechos sobre casamientos, bautismos, amonestaciones y entierros de personas pobres que muchas ocasiones no disponían ni para subsistir; la Ley de Imprenta; la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, y, la Ley de Presupuestos Generales de

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 170.

la República. Adicionalmente, se emitieron disposiciones como, la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, el arreglo de la deuda pública y el arreglo del Ejército y de la Marina.

Durante el ejercicio de Ignacio Comonfort, restituyendo formalmente las instituciones liberales, se promulgó la nueva Constitución Federal del 5 de febrero de 1857,

3.10 La Reforma y la Constitución de 1857

Conteniendo los postulados fundamentales del régimen federalista, se erige como nueva ley fundamental que prolonga en el tiempo los principios del sistema constitucional, federal y democrático, consagrados en la de 1824.

Presenta como avances significativos, además del establecimiento de un sistema tutelar contra los actos de autoridad en beneficio del individuo contra los excesos del poder público, la separación del Estado-Iglesia y el reconocimiento a la autoridad civil, despojando de los privilegios al clero.

Refrenda el principio de la soberanía nacional y en su artículo 40, la forma de gobierno adoptada en la del 24. En su artículo 43 comprende ya como partes de la federación, a los Estados de Sonora y Sinaloa. Mantiene la división del Supremo Poder de la Federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Iniciaría así el Estado de Sinaloa su vida autónoma, formando su régimen interior y en él su Administración Pública, de acuerdo a los postulados fundamentales de la Constitución Federal.

El Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo llamado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se mantiene la desaparición del cargo de Vicepresidente de la República. El Presidente duraba en el cargo cuatro años y era elegido de manera indirecta en primer grado, en escrutinio secreto. Ante su falta temporal o absoluta lo suplía el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, en tanto se eligiera al nuevo Presidente.

La Administración Pública muestra un proceso de desarrollo, a la par de la formación del Estado y de las relaciones capitalistas.²⁰⁶ Era concebida de manera diferente, mejor distribuida hacia los destinatarios de los bienes y servicios

²⁰⁶ *Ibidem*, pp. 172 - 174.

públicos, para que sirviera de mediación, de adecuado enlace, entre el Estado y la sociedad civil.

De la Constitución de 1857 se desprendía una Administración Pública federal coexistente con tantas administraciones públicas locales como estados de la república existieran, más la del Distrito Federal.²⁰⁷

El Poder Legislativo lo depositó en una asamblea denominada Congreso de la Unión, compuesto de Diputados elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos, un propietario y su suplente por cada 40,000 habitantes o fracción que excediera de la mitad, por votación indirecta en primer grado. Desaparece el Senado y se forma la Diputación Permanente.

Con la regulación de la elección indirecta del Presidente de la República y de los Diputados Federales, la Constitución de 1857 dio un paso importante para la posterior elección directa, popular y democrática de esas y otras autoridades. Desde entonces los ciudadanos, a través de representantes o electores indirectos, participarían para elegir al titular de la Administración Pública Federal y a los diputados. Ese adelanto trascendería al Estado de Sinaloa como a los otros, para la elección indirecta del Gobernador y Diputados Locales. Por otro lado, al desinstitucionalizar el Senado, despojó a los Estados de su representación ante el Congreso como entidades de la federación.

El Poder Judicial de la Federación lo deposita en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distrito y de Circuito. La Corte se compone de once ministros propietarios y cuatro supernumerarios.

Antecedido en la Colonia por el Juicio de Residencia contra los servidores de la Corona, se incorpora en el título cuarto, el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, para el Presidente de la República, los Diputados, al Congreso de la Unión, los servidores de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, y en el título séptimo se autoriza la reforma de la Constitución por las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión, con la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, como actualmente prevalece.

²⁰⁷ Fernández Ruiz, Jorge, “La Administración Pública durante la tercera República”, en Valadés, Diego y Márquez Gómez, Daniel (coords.), *200 años de Administración Pública en México*, México, INAP. 2010. p. 88.

Con esta medida se incorpora un procedimiento estricto, legal y con la participación nacional de los Congresos general y locales en representación de los mexicanos, como única vía para modificar el documento supremo y por ende la organización fundamental del país, buscando poner término a los medios y mecanismos violentos, caprichosos e irregulares de individuos o grupos, generadores de inestabilidad institucional y social.

En su parte dogmática, formada por sus primeros 29 artículos, encierra las garantías de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica, inspirándose en la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” de Francia de 1789, adoptando el individualismo, al considerar los derechos del hombre superiores al Estado, como la base y el objeto de sus instituciones, y el liberalismo, al reputar al Estado como mero vigilante de las relaciones entre particulares, en las que sólo podía intervenir por el surgimiento en ellas, de conflictos sociales.

Meses después de promulgada la Constitución de 1857, en el mes de diciembre, Félix Zuloaga, de la confianza de Comonfort, encabezó un movimiento conservador o centralista contra el liberalismo bajo el Plan de Tacubaya, desconociendo unilateralmente a la ley fundamental. Luego de la renuncia de Comonfort, Benito Juárez García, antes Presidente de la Suprema Corte, asumió la Presidencia de la República, trasladándose hasta Guanajuato, con lo que inició su gobierno itinerante.

3.11 El Gobierno Itinerante de Benito Juárez y el Imperio de Maximiliano de Habsburgo

En tanto el Presidente Juárez ejercía su gobierno con una administración federal o liberal, acorde a la Constitución Federal del 57, Félix Zuloaga fungía como Presidente Interino del gobierno conservador, con una administración paralela de corte centralista o conservadora que de nueva cuenta pretendía imponer por la fuerza ese régimen disfuncional repudiado mayoritariamente por la sociedad mexicana, preparando el regreso de la monarquía, encarnada en Maximiliano de Habsburgo, derogando la ley que regulaba los derechos parroquiales, la Ley Lerdo en lo que tocaba a las propiedades eclesiásticas y la Ley del Registro Civil.

Al año siguiente, 1858, los generales conservadores Echegaray y Robles Pezuela derrocaron a Zuloaga y nombraron Presidente a Miguel Miramón, quien igual que el derrocado, ejerció la Administración Pública mediante las seis secretarías

de Estado existentes de antemano. Además, en el propósito de degradar nuevamente a los Estados, en perjuicio de sus instituciones, entre ellas las de sus administraciones públicas, dividió al país en partidos judiciales y emitió un decreto para el gobierno económico de los Departamentos y Territorios, aplicado en las regiones bajo su control, en tanto duró la guerra contra los liberales que triunfaron a la postre.

Al mismo tiempo, enfrentando a los conservadores, el Presidente Juárez emprendía desde Veracruz la Reforma, expidiendo el 7 de julio de 1859, un manifiesto a la nación, firmado conjuntamente con Melchor Ocampo, Lerdo de Tejada y Manuel Ruiz, en el que llamaba a implementar una serie de acciones: formular códigos civiles, criminales y procesales claros y sencillos; implementar el Registro Civil; incrementar los establecimientos de enseñanza gratuita de nivel primaria; dar seguridad en caminos y poblaciones, para aumentar el tránsito de personas y el comercio; cultivar las relaciones internacionales; reformar la hacienda nacional; mejorar los ramos de la Administración Pública; facilitar el comercio exterior, simplificando los trámites administrativos; mejorar la clasificación y distribución de las rentas nacionales y estatales; revisar el gran número de pensiones creando cajas de ahorro y socorros mutuos; nacionalizar las fincas y recursos del clero; aplicar a la amortización de la deuda exterior e interior los terrenos nacionales y baldíos; reducir el número de oficinas y empleados en el ramo de guerra, moralizar al personal y alentar a la Guardia Nacional; mejorar el sistema penal y carcelario; organizar un servicio eficaz de policía preventiva, y proteger la agricultura, entre otros planteamientos, implementando una transformación del Estado, principalmente en el ámbito de la Administración Pública con el mejoramiento de la educación, la formación de nuevas instituciones y la adecuación de las existentes en su organización y funcionamiento, al tiempo que separaba de las tareas estatales a la iglesia con sus actividades eclesíásticas.

“Inmediatamente, Juárez expidió una serie de leyes y decretos, conocidos como las Leyes de Reforma que reforzaron su actitud frente al clero y que fueron en verdad una respuesta valiente a la resistencia del partido conservador. En el periodo de Juárez se expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos el 12 de julio de 1859, en la que establecía que sería sin pago alguno y en la que realiza una Independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesíásticos. Así mismo, suprimió las órdenes religiosas, la fundación de conventos, cofradías, congregaciones, entre otras. El 23 del mismo mes se publicó la Ley del Matrimonio Civil; el 28 la Ley

Orgánica del Registro Civil; el 31 el decreto que cesa toda la intervención del clero en los cementerios y camposantos; el 11 de agosto, un decreto que declara los días que debían tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia. El 4 de diciembre de 1860, expide aún desde Veracruz, la Ley sobre Libertad de Cultos que tenían los individuos y señalando que la autoridad de los sacerdotes era exclusivamente espiritual, desconociendo los procedimientos judiciales o administrativos por causa de herejía.

Para finales de 1859, las fuerzas leales a Juárez habían controlado las rebeliones y mantenían la estabilidad política del país”²⁰⁸.

La regulación del estado civil de las personas y la creación de la institución del Registro Civil, cesando la intervención de la iglesia en esa y otras áreas que asumió el Estado mexicano, trascendió en el mismo sentido a la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

En febrero de 1861 el gobierno juarista expidió un decreto para diversificar la Administración Pública en seis Secretarías de Estado, se mantuvo sin cambios la de Relaciones Exteriores, de Gobernación y de Guerra y Marina de la anterior división, modificando las restantes de la siguiente manera: la de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública para dejarla de Justicia e Instrucción Pública; la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio para conservar sólo el área de Fomento, y la de Hacienda para agregarle el área de Crédito Público.

La debilidad económica por la que atravesaba el país con motivo de la inestabilidad política derivada de la imposición del régimen centralista, provocó que la administración liberal de Benito Juárez se contrajera estructuralmente, disminuyendo a cuatro las secretarías, al fusionar en una las de Relaciones Exteriores y de Gobernación, al igual que en otra a las de Justicia e Instrucción Pública y de Fomento, conservando sin cambios las de Hacienda y Crédito Público y de Guerra y Marina.

Se está en presencia de una de las etapas de mayor transformación en el radio de acción del Estado. La época juarista vive una intensa serie de alteraciones públicas y administrativas. Quienes integraron ese gobierno, contaban con experiencia, tanto, en el servicio público local, como federal;

²⁰⁸ Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación, *op. cit.*, pp. 177 y 178.

tenían conocimiento jurídico; y, una comprensión de la situación del país que motivó decisiones trascendentes con visión de Estado. El 18 de julio de 1861, el gobierno en un Manifiesto referente a las medidas administrativas que aplicaría para consolidar al país, expresó:

El instinto de la nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha comprendido que las revoluciones serán estériles y los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa.²⁰⁹

Es la confirmación del testimonio escrito, público, con los hechos. Así, el gobierno de Juárez continuó implementando transformaciones a la Administración Pública, como lo hacía desde tiempo atrás. Un proceso de cambio institucional.

En 1863, Elías Federico Foley ocupó la capital de México de parte del gobierno francés, estableciendo, en tanto el emperador Maximiliano de Habsburgo llegaba al país, una Regencia o Poder Ejecutivo Provisional compuesto por Juan Nepomuceno Almonte, José Mariano de Salas y Juan B. Ormaechea, que el 26 de junio emitió un decreto en el que se contemplaban las atribuciones de cuatro Secretarías de Estado: las de Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, y de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

El 6 de julio siguiente, expidió un nuevo decreto en el que se establecían las atribuciones de las dos secretarías restantes, de Guerra y Marina, y de Hacienda. De esa manera, la administración centralista reinstitucionalizaba unilateralmente la Regencia como Ejecutivo plural, antecedida en el Imperio de Iturbide y adoptaba una división similar a la de la administración liberal.

El restablecimiento de esas instituciones fue temporal, pues llegado el emperador Maximiliano, Archiduque de Austria, organizó su gobierno imperial y centralista con otras instituciones, creando un gabinete dividido en dos departamentos, uno para asuntos civiles y el otro para los de carácter militar, y un Consejo de Estado, facultado para formular los proyectos de ley y reglamentos, formar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y juzgar sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos. Los aludidos

²⁰⁹ Senado de la República, *Planes de la nación mexicana*, México, Senado de la República, t. 6, 1987, pp. 132-134.

departamentos constituían nuevas instituciones administrativas, al igual que el Tribunal Contencioso Administrativo que con el tiempo trascendió con adecuaciones a la Administración Pública del Estado de Sinaloa, con vigencia a la fecha. Por el contrario, el Consejo de Estado y el juicio de responsabilidad de los funcionarios importaban la reinstitucionalización de pasadas instituciones con las modificaciones del caso.

Un año después de su arribo, Maximiliano Emperador de México, con el propósito de preparar la organización definitiva del imperio, habiendo oído a su Consejo de Ministros y de Estado, decretó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.²¹⁰ El texto imperial estableció como forma de gobierno la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico; el Emperador representa la soberanía nacional y la ejerce en todos sus ramos por sí o por medio de las autoridades y funcionarios públicos; el Emperador gobierna por medio de nueve Departamentos Ministeriales: Casa Imperial; Estado; Negocios Extranjeros y Marina; Gobernación; Justicia; Instrucción Pública y Cultos; Guerra; Fomento; y Hacienda. A su vez, desaparecen las entidades federativas y el territorio nacional se divide para su administración en ocho grandes divisiones; cincuenta Departamentos; cada Departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades.

Con dicho estatuto se variaba la regulación jurídica del Estado hacia el régimen imperialista o centralista de Maximiliano, en un documento sin la fuerza, respetabilidad y definitividad de una Constitución, que reinstitucionalizaba no obstante la monarquía moderada consagrada en la Constitución de Cádiz, depositando de nuevo en el monarca la soberanía nacional con la titularidad de las funciones estatales, entre ellas la ejecutiva con una Administración Pública más diversificada dividida en nueve Departamentos Ministeriales que sustituían a las Secretarías de Estado, y que creaba una nueva división político-administrativa, en la que desaparecían las entidades y se creaban los Distritos y las Municipalidades con antecedentes Coloniales que trascendieron al actual Estado de Sinaloa.

En abril de 1865 Maximiliano creó un Comité Protector de Menesterosos, con objeto de atender las demandas campesinas y de otras clases rurales, para mejorar su situación social. Los problemas presentados eran numerosos, pero la falta de autonomía en las decisiones del Comité, dado que dependía

²¹⁰ Véase Márquez Rábago, Sergio, *Evolución constitucional mexicana*, op. cit., pp. 369-380.

del Ministerio de Gobernación y de autoridades locales y provinciales, obstaculizó su eficacia.²¹¹

El gobierno imperial no gozó de la aceptación de segmentos importantes de la población. Tuvo el rechazo siempre de los liberales e incluso, de grupos conservadores. La lucha contra la República fue continua y el ejército francés ocupado en otros frentes en Europa lo abandonó.

Así, las fuerzas republicanas vencieron a las imperialistas y Maximiliano y sus generales fueron hechos prisioneros el 15 de mayo de 1865 para después ser fusilados, siendo desinstitucionalizado su régimen, con su Administración Pública. Culminó con este evento trascendente la última experiencia imperial de México y la República fue restaurada.

Enseguida, Benito Juárez convocó a elecciones de Diputados, Presidente de la Suprema Corte y Presidente de la República, resultando electo en este alto cargo. En su gestión, organizó la Administración Pública en las seis Secretarías de Estado existentes hasta la intervención francesa y propuso una reorganización administrativa, financiera y militar, que impulsara el desarrollo económico y cultural. En 1867 creó la Administración de Bienes Nacionalizados en torno a los bienes desamortizados y para cobrar los capitales del clero; estableció la administración del papel sellado; reformó la Ordenanza General de Aduanas; resolvió el pago de la deuda; reorganizó las Oficinas Federales de Hacienda, la planta del Ministerio y la Tesorería; expidió el Reglamento para la Administración y Contabilidad de los Caudales (1° de diciembre de 1867); publicó el Presupuesto General de Gastos de la Federación (1868), que debía ser formulado y propuesto por el Ejecutivo y examinado y aprobado en su caso por el Legislativo, y redujo el número (de 20 mil a 8 mil) de las tropas del Ejército, compuesto de cinco divisiones.

A Juárez lo alcanza la muerte en 1872, con una Administración Pública que reafirmaba la identidad nacional, que tuvo en su haber una transformación de raíz en muchos de sus ramos, y que trascendió en las relaciones de poder y en la sociedad mexicana misma. Fue una etapa de un cambio institucional que dejó honda huella en lo jurídico, administrativo, militar, secular, social y económico. Posteriormente ocupa la presidencia Lerdo de Tejada, en cuya etapa se incorporaron las Leyes de Reforma a la Constitución de 1857 y se

²¹¹ Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación, *op. cit.*, p. 180.

restableció la Cámara de Senadores al Congreso de la Unión (1875), le sucede en el cargo Manuel González, hasta llegar a Porfirio Díaz.

3.12 El Régimen Porfirista

En el primer periodo presidencial de Porfirio Díaz (1877-1880), afectado por cierta inestabilidad política, su gabinete se compone por seis Secretarías de Estado (Relaciones Exteriores; Gobernación; Fomento; Justicia; Hacienda, y Guerra).

En su gestión, fortaleció la autoridad del Estado; estableció la Escuela de Comercio y Administración, la carrera para aspirantes a empleos en el servicio público, con la que se retomara parcialmente la tarea vanguardista del señorío mexica, depositada en las instituciones públicas del Calmecac y Telpochcallis, a cargo de los religiosos, para preparar a los jóvenes interesados en ingresar al gobierno, al ejército o al sacerdocio entonces órgano oficial. Tales instituciones formativas serían el antecedente de las actuales instituciones públicas, principalmente de las de educación profesional mexicanas, las sinaloenses entre ellas, así como del Servicio Profesional de Carrera.

Asimismo, inició la reorganización de la hacienda y el ejército. Por otro lado, promovió la sucesión para su adepto el general Manuel González (1880-1884).

Al iniciar Díaz su segundo periodo en 1884, implementó un plan general de organización administrativa de la Secretaría de Hacienda, reformando las oficinas generales y modificando la Ordenanza General de Aduanas. Además, estableció la Comisión Consultiva de Crédito; instaló la Dirección de la Deuda Pública y combatió el contrabando, entre otras acciones encaminadas a cumplir con las obligaciones presupuestales y a restablecer el crédito del gobierno y el del exterior, principalmente de Europa, para el desarrollo de la industria. También, fortaleció al ejército en la frontera.

Por decreto del 13 de mayo de 1891, se reestructura la Administración Pública, para adecuarla a las necesidades socioeconómicas y eliminar el congestionamiento de las Secretarías de Estado, transformando la hacendaria en Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio.

Posteriormente se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, para regular la relación del gobierno en la industria de la construcción. Así mismo, la instrucción pública ligada antes a la Secretaría de Justicia, se separó en 1905 y constituyó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Ambas secretarías trascendieron a la Administración Pública del Estado de Sinaloa, donde se incorporaron con la categoría de Departamentos Administrativos, transformándose posteriormente en secretarías.

Se crearon el Banco del Monte de Piedad; la Junta de Beneficencia Privada; el Instituto Médico Nacional; el Consejo Superior de Instrucción Primaria; la Caja de Ahorros y Préstamos de los empleados federales del ramo de Hacienda; la Junta de Vigilancia de las Cárceles; la Junta Exploradora de la Fauna y Flora Nacionales; la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, y la Universidad Nacional de México. Así mismo, se crearon la Junta para la Previsión de Cereales; las Cámaras Agrícolas Nacionales; las Cámaras Nacionales de Comercio; la Comisión Consultiva de Indemnizaciones; el Observatorio Meteorológico Central; la Penitenciaría para el Distrito Federal; la Lotería Única; la Oficina Liquidadora; la Ordenanza del Ejército; los Institutos Bacteriológicos y Antirrábicos; el Instituto Médico Nacional; la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático; la Dirección General de Instrucción Primaria y las Leyes de Enseñanza Primaria Obligatoria y Reglamentaria de Instrucción Pública; la Administración General de Correos; la Dirección General de Catastro; se realizó la desconcentración del Registro Civil y la reorganización del Ejército y la Marina. Además, se llevó a cabo la organización del Ministerio Público Federal; la Dirección General de Enseñanza Normal; la Comisión para el Estudio del Sistema Monetario; la reorganización de la Contaduría Mayor; el Departamento de Inspección de las Instituciones de Crédito; la Agencia Financiera Internacional de la Información; la desconcentración para la Compra y Distribución del Maíz y Frijol; la Dirección General de Agricultura; la Dirección de Contabilidad y Glosa; la Escuela Nacional de Altos Estudios y la Dirección Agraria.²¹²

La Junta de Beneficencia Privada, la Dirección General de Catastro y la Dirección General de Agricultura, serían antecedentes de la Junta de Asistencia Privada (IAP), la Dirección de Catastro y del Departamento de Agricultura, respectivamente, establecidas después en Sinaloa, transformándose posteriormente la segunda en el Instituto Catastral de Sinaloa y la última en

²¹² *Ibidem*, pp. 190 y 191.

Secretaría, a la que se agregarían con el tiempo las atribuciones de ganadería y pesca, con las que opera actualmente.

Famosa es la expresión del porfiriato de “poca política y mucha administración”, que se traducía en limitar el activismo y discurso político y pasar a la acción de un gobierno dictatorial urgido del progreso material y la paz social, con una Administración Pública diversificada y con la suma de nuevas instituciones.

El país mantenía una regularidad en la actividad pública, la economía sumó ciertos potenciales regionales y la inversión extranjera fluyó con signos de crecimiento.

La gestión de Díaz, la más larga que gobernante alguno haya tenido en México, incluyendo a los tlatoanis precolombinos, duró 34 años y se caracterizó inicialmente por la estabilidad política y económica, la “pax porfiriana”. Sin embargo, avanzada su gestión con las repetidas reelecciones, desató, entrado el siglo XX, la inconformidad social, el rechazo al régimen dictatorial, que se inclinaba hacia el centralismo, concentraba el poder y protegía los intereses de grupos afines nacionales y extranjeros en la explotación de las clases sociales discriminadas, a las que adicionalmente impedía el desarrollo de sus actividades productivas y el acceso al poder público.

Los privilegios concedidos desde el poder, administrativos y económicos en los negocios, la poca movilidad de otros grupos políticos para participar y acceder a la vida pública, las reiteradas sucesiones electorales viciadas a favor de la dictadura, las demandas laborales y del campo sin respuesta, terminaron generando movimientos de inconformidad, ante la disfuncionalidad del régimen para satisfacer las aspiraciones y reclamos de la sociedad mexicana en su mayoría, que exigía un nuevo y más amplio cambio institucional.

En 1905, un grupo de liberales, entre los que se encontraban los hermanos Flores Magón, formaron el Partido Liberal Mexicano (PLM), germen del sistema de los partidos políticos como promotores de la democracia, de la participación de la ciudadanía en el acceso al poder público, en la representación nacional y estatal. Al año siguiente promueve las primeras insurrecciones contra el régimen porfirista y programó un levantamiento armado para el 16 de septiembre de 1906, en el aniversario del inicio de la Independencia de México, el cual fue postergado por haber sido descubierto.

El mismo año estalló la Huelga de Cananea y fue violentamente reprimida, al igual que las rebeliones de Acayucan, Minatitlán y Puerto México, en el Estado de Veracruz. No obstante, el PLM incrementó sus actividades en México y los Estados Unidos, con una serie de rebeliones y la reedición de periódicos como “Regeneración”.

En la misma época, Francisco Indalecio Madero, José Vasconcelos y otros, formaron el Partido Nacional Antirreleccionista (PNA), que pugnaba por la caída del porfirismo y de la reelección, y que en 1909 comenzó a operar el Centro Antirreleccionista. Así mismo, surgieron los Partidos Revista, Democrático, Nacional Porfirista y Científico, que proponían la continuación del régimen de Díaz.

Al desintegrarse el Partido Revista, sus miembros formaron el Partido Nacional Democrático, que en abril de 1910 participó con el PNA en la Convención Nacional Independiente, en la Ciudad de México, en la que se resolvió presentar como candidato a la Presidencia de la República a Madero, quien bajo los principios de “Sufragio Efectivo” y “No Reelección” contendió contra Porfirio Díaz, postulado por el Partido Reeleccionista o Científico.

Preocupado por la popularidad de Madero en su gira electoral, el gobierno porfirista lo acusó de ultrajes a la autoridad y de intento de rebelión, aprehendiéndolo en Monterrey para llevarlo preso a San Luis Potosí.

A mediados de 1910 se celebraron las elecciones con irregularidades a favor de Díaz, a quien el Congreso, integrado por sus partidarios, declaró ganador para el periodo 1910-1916.

Madero se fugó de San Luis Potosí hacia San Antonio, Texas, donde proclamó el Plan de San Luis el 5 de octubre de 1910, declarando ilegales las elecciones y dejando sin gobernantes legítimos la Presidencia de México, la que asumió provisionalmente, en tanto el pueblo los designara conforme a la ley, señalando el 20 del mes de noviembre para el inicio de la lucha armada, llamada por ende la Revolución de 1910.

3.13 La Revolución de 1910

Al movimiento de Madero se unieron, Emiliano Zapata, Francisco Villa y Pascual Orozco, entre otros.

El 21 de mayo de 1911 se celebraron los Tratados de Ciudad Juárez, entre delegados revolucionarios y porfiristas, en los que se acordaba la renuncia del Presidente Porfirio Díaz y del Vicepresidente Ramón Corral, quienes dimitieron el día 25 de ese mes, dando así fin al largo gobierno porfirista.

Como Presidente Interino fue nombrado el Secretario de Relaciones Exteriores Francisco León de la Barra, quien gobernó del 25 de mayo al 6 de noviembre de 1911. Al celebrarse las elecciones, Madero fue electo Presidente y José María Pino Suárez, Vicepresidente, asumiendo los cargos el 6 de noviembre de 1911. La Administración Pública Maderista no modificó la estructuración principal que de antemano tenía, imprimiendo modificaciones internas en algunos ramos y la formación de nuevas dependencias.

“No obstante las condiciones adversas en su administración, Madero logró realizar algunas reformas importantes en la administración de justicia, educación, asistencia pública, reforma agraria, reforma electoral, legislación, transportes, conflictos laborales y financieros. Destaca, entre ellas, los trabajos de la Comisión Nacional Agraria, que permitieron recuperar más de 21 millones de hectáreas de terrenos nacionales y las acciones a favor de los indios yaquis y mayas, así como la construcción de los ejidos de los pueblos en forma comunal e inalienable. Instituyó el directorio postal, celebró un contrato para establecer una escuela de aviación, además de crear la Inspección de Caminos, Carreteras y Puentes. Amplió las facultades del Consejo de Salubridad y reorganizó algunos servicios como los de la Dirección General de Correos, del Servicio de Faros, el de la Dirección General de Estadística, el de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento Agrícola.

Madero igualmente propuso al Congreso la expedición de una ley sobre accidentes de trabajo, mejoras para obreros y otras de carácter benéfico como la ampliación de hospitales gratuitos, aumento de sueldos y concesión de jubilaciones a maestros, creación de comedores escolares, distribución de ropa y calzado a niños necesitados, así como la puesta en marcha de escuelas especiales nocturnas y de carácter industrial en el Distrito Federal”²¹³

La Comisión Nacional Agraria, el Consejo de Salubridad y la Dirección General de Estadística creados en la anterior administración porfirista y reorganizados por la de Francisco I. Madero, trascenderían por sus ramos a

²¹³ *Ibidem*, p. 201.

futuras administraciones federales a las Secretarías de Reforma Agraria y de Salubridad y Asistencia, transformada después como Secretaría de Salud, y en el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), respectivamente.

Al dificultársele emprender los cambios prometidos, como el reparto de tierras a los campesinos, se registraron levantamientos como el “Plan de Ayutla”, de Zapata; el “Plan de Chihuahua”, de Pascual Orozco, el cual fue derrotado, y el movimiento de los generales Bernardo Reyes y Félix Díaz, a su vez vencidos, ambos llevados a la ciudad de México para ser juzgados conforme a la ley marcial, siendo perdonados por Madero.

Durante la llamada “Decena Trágica”, del 9 al 19 de febrero de 1913, sublevados al mando de los generales porfiristas Gregorio Ruiz y Manuel Mondragón, liberaron a Bernardo Reyes y a Félix Díaz, muriendo el primero al enfrentarse al ejército federal en Palacio Nacional, en tanto que el segundo se apoderaba de la Ciudadela. Madero, que se dirigía a llamar al general Felipe Ángeles para sitiarla y capturar a los insurrectos, fue traicionado, mandado a aprehender y forzado a renunciar, al igual que Pino Suárez, por Victoriano Huerta, quien con Félix Díaz celebró con el embajador estadounidense Henry Lane Wilson, el llamado “pacto de la embajada”, en el que se desconocía a Madero como Presidente para ser sustituido por Huerta. Pedro Lascurain fue nombrado Presidente, sólo para designar el mismo día 19 de febrero de 1913 a Huerta como Ministro de Gobernación y enseguida renunciar a la presidencia a efecto de que éste la asumiera. Días después, el 22 de febrero, Madero y Pino Suárez fueron sacados de la prisión de Lecumberri para ser asesinados.

“Sin Madero, la presencia de Victoriano Huerta en el poder provocó la repulsa más enérgica del pueblo. En su corto mandato y para apaciguar el clamor popular introdujo en su programa de gobierno objetivos revolucionarios que permitían reivindicaciones obreras y campesinas. El 7 de febrero de 1914, emitió un decreto que reformó la Ley de Secretarías de Estado y con el que distribuyó de manera diferente los diversos ramos de la Administración Pública federal en nueve secretarías de Estado: 1. Relaciones Exteriores; 2. Gobernación; 3. Justicia; 4. Instrucción Pública y Bellas Artes; 5. Industria y Comercio; 6. Agricultura y Colonización; 7. Comunicaciones y Obras Públicas; 8. Hacienda y Crédito Público; y 9. Guerra y Marina. Reestructuró la Administración Pública para dar cabida a una Secretaría de Agricultura y Colonización, por una parte, y a la Secretaría de Industria y Comercio por la otra.

Detrás de estos subterfugios predominaba el desorden en su gobierno. En 17 meses todos los estados de la República cambiaron dos o tres veces de gobernador, el ministro de Relaciones fue cambiado cinco veces, el de Gobernación cuatro, el de Justicia tres, el de Instrucción Pública cuatro, el de Fomento cinco, el de Agricultura dos, el de Comunicaciones tres, y el de Guerra dos, y para reforzar la base de su régimen militar reclutaba soldados mediante la leva en las calles y centros de reunión popular”.²¹⁴

Con esa nueva administración, Huerta mantuvo la denominación de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de Justicia, de Instrucción Pública y Bellas Artes y de Comunicaciones y Obras Públicas de la administración maderista; en cambio, suprimió la Secretaría de Fomento; transformó la de Hacienda, Crédito Público y Comercio en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la de Guerra en Secretaría de Guerra y Marina; al mismo tiempo que formara las dos nuevas Secretarías citadas con antelación, de Industria y Comercio y de Agricultura y Colonización.

La Administración Pública de Huerta aunque se ampliaba estructuralmente y diversificaba en sus ramos, era ejercida por un gobierno dictatorial impuesto violentamente, por lo que en ese sentido generaba el repudio de los mexicanos que esperaban un nuevo cambio sobre todo de su titular.

El 26 de marzo de 1913, Venustiano Carranza, Gobernador de Coahuila lanza el “Plan de Guadalupe” contra el gobierno de Huerta, formando el llamado “Ejército Constitucionalista” del que fue primer jefe. Dicho ejército se estructuró en tres agrupaciones: el Ejército del Noreste a cargo del General Pablo González Garza; el Ejército o División del Norte al mando de Francisco Villa, y el Ejército del Noroeste dirigido por Álvaro Obregón. Paulatinamente, las líneas de resistencia federales fueron doblegadas.

“Ya establecido a finales de 1913 en la ciudad de México, inició una efectiva gestión administrativa, no obstante los traslados de la sede del Ejecutivo que tuvo que realizar y sus diferencias con los convencionistas, con los caudillos y con los Estados Unidos. Al asumir la primera jefatura del ejército constitucionalista, formó su gabinete con las mismas dependencias que habían funcionado con la administración maderista, desconociendo los cambios realizados por Huerta.”

²¹⁴ *Ibidem*, pp. 202 y 203.

La Administración Pública con Carranza carecía de titular en algunas secretarías, como la de Justicia, así como la de Instrucción Pública y de Bellas Artes. Los asuntos encomendados a la Secretaría de Fomento se atendían por la de Comunicaciones y Obras Públicas. Sin embargo, consideró que, dadas las condiciones extraordinarias de su administración, era fundamental apoyarse en las secretarías de Guerra, Gobernación y Hacienda para organizar al ejército y administrar el territorio que paso a paso se le quitaba a la usurpación. Reorganizó de inmediato la Secretaría de Fomento para dar orden a 30 dependencias y creó la Oficialía Mayor con el fin de acometer los programas de gobierno que dieran respuesta a sus demandas revolucionarias. Esta secretaría declaró nulo todo lo llevado por la administración de Huerta”.²¹⁵

De esa forma, Venustiano Carranza había desinstitucionalizado la administración huertista y reinstitucionalizado en su lugar y en su forma la administración maderista con el propio Carranza como nuevo titular.

El área de Justicia atendida por la citada secretaría federal, con antecedentes en administraciones anteriores, sería incorporada en la Administración Pública del Estado de Sinaloa, durante el gobierno de Ramón F. Iturbe, a cargo del llamado Departamento de Justicia, desinstitucionalizado posteriormente.

Caído el régimen huertista, triunfaron los revolucionarios, pero sin alcanzar la paz y armonía por sus diferencias, dado que Zapata y Villa condicionaban el reconocimiento de Venustiano Carranza como Presidente, a que éste aceptara el Plan de Ayala y la repartición de tierras a los campesinos, a lo que Carranza se resistía por considerar legales los derechos de los hacendados.

En el propósito de resolver sus diferencias, convocaron a una convención en octubre de 1914 en la Ciudad de México, cuyas sesiones posteriores y más importantes se realizaron en Aguascalientes, tomando por ende el nombre de “Convención de Aguascalientes”, en la cual se aceptó el Plan de Ayala de Zapata y se eligió como Presidente de la República al villista Eulalio Gutiérrez, quien asumió el cargo el 3 de noviembre de 1914, dejándolo posteriormente, ante la oposición de Carranza, el cual fue obligado a salir de la capital por las tropas convencionistas, dirigiéndose a Veracruz, donde expidió algunas leyes como, la Ley de Relaciones Familiares, la Reforma del Municipio, la Ley del

²¹⁵ *Ibidem*, pp. 203 y 204.

6 de enero de 1915 que promovía la reforma agraria y otras de protección a la clase obrera.

El General Roque González Garza asumió la presidencia del país de enero a junio de 1915, con el apoyo de villistas y zapatistas, en medio de multitud de problemas políticos, militares y de abastecimiento de alimentos de la Ciudad de México, siendo sucedido por el licenciado Francisco Lagos Cházaro el 10 de junio de 1915.

Las diferencias entre Carranza y Villa se agravaron, al grado de que aquel envió a Álvaro Obregón a combatir al “centauro del norte”, registrándose diversas batallas en las que Villa fue derrotado, refugiándose en Chihuahua, donde se reorganizó combatiendo con guerra de guerrillas.

En octubre de 1915, los Estados Unidos reconocieron como único gobierno al de Venustiano Carranza, no obstante que de acuerdo con las leyes mexicanas el legítimo era el de la Convención de Aguascalientes. Molesto Villa por ello, atacó la población de Columbus, Nuevo México. En represalia, Woodrow Wilson con la anuencia de Carranza, envió a suelo mexicano la llamada “Expedición Punitiva”, al mando del General John. Pershing, buscando infructuosamente capturar a Villa. Entretanto, el gobierno de Carranza convocaba a un nuevo congreso constituyente como institución transitoria para formular una nueva Constitución general.

3.14 El Congreso Constituyente de Querétaro y la Constitución Política Federal de 1917

En el mes de diciembre de 1916, inició sus funciones el Constituyente de Querétaro, con sede en el antiguo Teatro Iturbide en la ciudad de Santiago de Querétaro, del Estado de Querétaro, con el objetivo de formular una nueva Constitución General. Sus trabajos concluyeron el 31 de enero de 1917, con la Constitución de 1917, que fue promulgada el 5 de febrero de ese mismo año, dando fin, formalmente, a la revolución mexicana.

La Constitución reitera los postulados fundamentales de la Carta Magna de 1857, con importantes innovaciones. En su primera parte, la dogmática, constituida por sus 29 artículos iniciales, con algunas adecuaciones, refrenda en favor de los gobernados las garantías individuales de libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica, reconocidas en la de 1857. A ellas, en armoniosa

conjugación, agrega las importantes garantías sociales otorgadas en las materias agraria y laboral, en los arts. 27 y 123, respectivamente, en favor de las clases sociales desvalidas, campesina y obrera del país. Con ello, se aleja de la tesis individualista y liberal, pero sin llegar al otro extremo, el del colectivismo, tomando una posición equilibrada entre ambos, al dar igual importancia para el Estado, el individuo en particular, como los grupos sociales, interviniendo en su protección, en busca de la justicia social, como logro de la Revolución que le dio vida y en la que participó conjuntamente la sociedad mexicana.

En su parte orgánica, mantuvo el principio de la soberanía nacional y la forma de gobierno de república representativa, democrática y federal, postulados desde 1824, e igualmente el de la división de Poderes y la imposibilidad de reunirse dos o más de ellos en una sola persona o corporación (arts. 39, 40, 41, 49 y 58).

En cuanto al Poder Legislativo, reinstitucionaliza el Senado, pues lo deposita en un Congreso General compuesto de dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores (art. 50). Los Diputados son electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos, un propietario por cada 60,000 habitantes o fracción que excediera de 20,000 y su suplente, en elección directa (arts. 52 y 53).

Los Senadores son electos dos por cada Estado, en elección directa, y dos por el Distrito Federal y sus suplentes, para ejercer el cargo por cuatro años, renovables por mitad cada dos años (arts. 56, 57 y 58).

Transforma la Diputación Permanente en Comisión Permanente, para actuar durante el receso del Congreso, compuesta de 29 miembros, 15 de ellos Diputados y 14 Senadores (arts. 78).

El “Supremo Poder Ejecutivo de la Unión” se deposita en el “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, electo por votación directa para un periodo de cuatro años, prohibiendo su reelección (arts. 80, 81 y 83).

De la manera apuntada, se estableció respectivamente, el procedimiento democrático de elección popular de los Diputados, Senadores y Presidente de la República, con el voto libre, directo, secreto y universal de los ciudadanos mexicanos, que trascendería al Estado de Sinaloa en la elección del Gobernador y Diputados locales, para extenderse a autoridades municipales.

El Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito. La Suprema Corte se compone de 11 Ministros, para funcionar en “Pleno”, elegibles para un periodo, en primer término de dos años, y en adelante de cuatro años. A este poder se asigna la facultad de conocer del juicio de amparo por actos y leyes violatorios de las garantías individuales y de las controversias sobre constitucionalidad de los actos entre los estados, y entre éstos y la federación (arts. del 103 al 107).

En el título cuarto sostiene el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, haciéndolo extensivo a los Senadores del Congreso de la Unión, por integrarse esa Cámara y al Procurador General de la República, que deja de integrar el Poder Judicial para depender en adelante del Ejecutivo Federal, trascendiendo en esos términos a la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

En el título octavo, art. 135, reitera el procedimiento para ser reformada o adicionada la propia Constitución, establecido en la de 1857, e igualmente en el título noveno, art. 136, repite su inviolabilidad.

Consolida definitivamente la separación de la Iglesia de las funciones del Estado, al prohibir la intervención de la religión en la educación primaria “elemental” y superior, impartidas en establecimientos oficiales y particulares (art. 3); al estatuir en el art. 24 que “todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade” y al imponer a los funcionarios de elección popular de la Federación, el requisito de no ser ministros de algún culto.

Con la Constitución de 1917, se consuma formalmente el cambio institucional buscado por los mexicanos con la revolución mexicana como causa discontinua, con el que esperaban y lograron poner fin al régimen dictatorial porfirista y a la serie de episodios centralistas, de movimientos y luchas intestinas, reiterando y fortaleciendo el sistema federal en sus principios e instituciones. A partir de entonces el país se colocaría en la ruta del constitucionalismo, en que todo cambio se promueve y debe promoverse siempre por la vía de la ley y de las instituciones, incluido el de la Administración Pública, que en el ámbito federal veremos enseguida con las concretas modalidades de transformación que ha observado para acomodarse a las nuevas realidades.

3.15 La Administración Pública Federal desde la Constitución de 1917 hasta el siglo XXI. Reforma, Modernización e Innovación Administrativa en México

Con el pasar de los siglos, las amargas experiencias históricas de confrontaciones y luchas internas y la serie de cambios experimentados, algunos en retroceso, se colige que, la ley fundamental es la indicada para regular principalmente las instituciones y adecuarlas a las nuevas necesidades de la sociedad y el Estado, a fin de impulsar su desarrollo sostenido en un ambiente de tranquilidad social.

Por ello, la normación o regulación general de la estructura y funcionamiento del Estado Mexicano, de sus Poderes federales, así como de sus dependencias o instituciones principales, entre ellas las de la Administración Pública Federal, se contiene primaria y fundamentalmente en la parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahí se consagran las bases o altos principios que rigen la integración y actuación de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

De este documento supremo, cúspide del derecho positivo, conocido también como Carta Magna, emanan las leyes secundarias, que como leyes orgánicas o reglamentarias, regulan las disposiciones constitucionales, normando de manera más amplia la organización y funciones de las instituciones o dependencias básicas del Ejecutivo nacional, es decir, de la Administración Pública Federal.

A su vez de las leyes secundarias, orgánicas o reglamentarias de los artículos de la Constitución General de la República, derivaron los cuerpos normativos denominados reglamentos, que con mayor detalle o especificidad, por mandato expreso o tácito de aquellas, regulan la estructuración y actuación de cada una de sus instituciones, dependencias o áreas del Ejecutivo federal.

Así en la Constitución Federal de 1917, Venustiano Carranza y el Constituyente de Querétaro, a la par de establecer la organización y funcionamiento de los Poderes e instituciones nacionales, incorporan modificaciones a la estructura administrativa, al expedirse la “Ley de Secretarías y Departamentos de Estado”, asignándoseles en esta primigenia ley secundaria o reglamentaria, a

los primeros, funciones sustantivas o políticas de gobierno, y a las segundas, funciones de apoyo administrativo. Así, por citar un ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, apareció integrada y apoyada por el Departamento de Aprovechamientos Generales y el Departamento de Contraloría. Con la denominación de Secretaría de Hacienda fue incorporada esa institución en Sinaloa, que tuvo su antecedente remoto en la Colonia, sucediendo al Departamento de Hacienda Pública, remplazado a la postre por la actual Secretaría de Administración y Finanzas.

Con esa regulación se mantuvo el innovador sistema de las Secretarías de Estado derivado desde la Colonia y se retomó la figura de los Departamentos Administrativos creados durante la administración de Maximiliano de Habsburgo, pero ya no con el nivel de secretarías, sino como una categoría inferior, subordinados a ellas. La misma figura departamental trascendió a la Administración Pública del Estado de Sinaloa, inicialmente en el nivel de las Secretarías de Estado y posteriormente en un nivel inferior, incluso supeditado a las direcciones.

Además de los anteriores, los cambios más relevantes registrados en esta etapa han sido los siguientes:

Durante el gobierno (1920-1924) del General Álvaro Obregón, en 1921, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes se transformó en Secretaría de Educación Pública, a cargo de José Vasconcelos.

“Se formaron los departamentos de: Biblioteca, para propagarse en el país; el de Bellas Artes; de Cultura Indígena, que a través de misioneros (maestros rurales), impartían instrucción en los lugares más alejados; de la campaña contra alfabetización, entre otros. Se creó en 1923, el Departamento de Estadística Nacional, dentro de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Se reorganizó la Secretaría de Relaciones Exteriores, al expedirse la ley orgánica del cuerpo consular y se establecieron agencias comerciales en varias ciudades del mundo”.²¹⁶

En tanto la aún vigente Secretaría de Educación Pública (SEP), fue adoptada localmente, con la adecuación de su denominación en la Secretaría de Educación Pública y Cultura (SEPyC) sinaloense, que sucedió al Departamento

²¹⁶ Rives, Roberto, *La Administración Pública de México en su bicentenario*, México, FUNDAp, 2009. p. 226.

de Educación y Bellas Artes; la Secretaría federal de Agricultura trascendió en el Departamento de Agricultura y Ganadería de la Administración Pública de Sinaloa, sucedido finalmente por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca vigente.

En el ejercicio del Presidente Plutarco Elías Calles, de 1924 a 1928, se creó en este último año el Departamento de Presupuesto, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se promovió una modificación constitucional para desaparecer el gobierno municipal del Distrito Federal y supeditararlo al Presidente de la República.

Para Calles fue muy importante promover el sistema financiero, buscando desde la Administración Pública fortalecer y dar mayor estabilidad a la economía del país, reduciendo el gasto público, a la vez de impulsar las actividades productivas. En ese sentido, creó la Comisión Nacional Bancaria. Fundó el Banco de México al decretar su ley constitutiva. Trascendente fue también la formación del Banco de Crédito Agrícola y de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

En su gestión adoptó una política de economías en la que seleccionó y redujo empleados en diversas dependencias, así mismo se redujeron sueldos de personal y se fusionaron las oficinas de correos y telégrafos. Se suprimió el Departamento de Aprovevisionamientos. Se reestructuró el Departamento de la Contraloría de la Federación. Se expidió la ley orgánica del presupuesto, para corregir el sistema de ampliación de partidas. Se fundó el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Reglamentó el ramo del petróleo, limitando las posesiones que sociedades y extranjeros podían adquirir, dando origen a controversias y presiones por los Estados Unidos.²¹⁷

El modelo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje fue seguido por el Estado de Sinaloa para incorporar en su administración, primero la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, sustituida después por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje que opera actualmente.

En la administración del Presidente Emilio Portes Gil, de 1928 a 1930, a finales del primer año, promovió la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, estableciendo que el Jefe del Departamento

²¹⁷ *Ibidem*, pp. 228-233.

Central del Distrito Federal sería nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Unión.

Expidió la histórica Ley Orgánica que otorgó la autonomía universitaria y en la que se garantizaba la aportación del gobierno mediante partidas presupuestales, en el propósito de fortalecer la educación profesional con el apoyo del Estado. Sinaloa hizo lo propio posteriormente con la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Se expide la Ley de Planeación de 1930, con remoto antecedente en la Reforma Borbónica de la Administración Pública Colonial. Por primera ocasión el país contaba con un instrumento legal articulado a cargo de la Administración Pública para contar con información y vincular diferentes tareas públicas con actores sociales y agentes productivos hacia el crecimiento y desarrollo económico y social. Ya antes, a partir de 1917, diferentes países incorporaron la planeación y planes de gobierno, tal es el caso de Rusia y Francia. Posteriormente, la planeación gubernamental pasaría al Estado de Sinaloa hasta la actualidad.

En la presidencia de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) desaparecen los Departamentos de Presupuesto y de Contraloría de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; se crean, el Departamento del Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, y el Departamento Agrario de la Secretaría de Agricultura y Fomento; se convierte el Departamento Judicial en Procuraduría General de la República, la cual trascendería con el tiempo a Sinaloa como parte también de su Administración Pública, sucediendo a la dependencia llamada “Institución del Ministerio Público” y el Departamento Central del Distrito Federal cambia al nombre de Departamento del Distrito Federal.

Durante el periodo del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), la Secretaría de Guerra y Marina se transformó en Secretaría de la Defensa Nacional; se nacionaliza la industria petrolera, diversificando la Administración Pública y fortaleciendo el patrimonio nacional, modificando el art. 28 Constitucional, y se creó el Departamento de Marina Nacional de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Fue la primera gestión, por mandato constitucional de seis años de un Presidente. Presentó un programa sexenal emanado del Partido Nacional Revolucionario que comprendía un diagnóstico general del país y los rubros

y acciones que le corresponden atender al gobierno.²¹⁸ Dicho programa constituyó el antecedente del actual Plan Nacional de Desarrollo que busca orientar la Administración Pública hacia la efectiva consecución de sus objetivos y metas sexenales, que del ámbito federal derivó al Estado de Sinaloa, para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo.

La gestión de Cárdenas tuvo el reparto agrario más amplio entregado por administración alguna, cerca de 17 millones de has.²¹⁹ Además, imprimió un sentido de contenido social a su gobierno; favoreció la creación de organizaciones obreras; se incorporaron principios socialistas a la educación pública, creó el Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica; se fundó el Instituto Politécnico Nacional; se formó el Departamento de Asuntos Indígenas. Con esas políticas, la Administración Pública cardenista buscó materializar los beneficios otorgados por la Constitución a favor de las clases o sectores sociales más desprotegidos, promoviendo la protección de sus derechos agrarios y obreros y un mayor acceso a la educación.

Se creó La Comisión Federal de Electricidad; se expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de Estado, que trascendió a la Administración Pública sinaloense con la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa vigente.

Este primer periodo sexenal, reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, estableciendo ocho secretarías y siete departamentos.

La administración de Lázaro Cárdenas dinamizó las tareas de la Administración Pública que, por supuesto, se vieron influidas por medidas nacionalistas, de trascendencia mundial, tal es el caso de la expropiación petrolera y la creación de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

En la presidencia Manuel Ávila Camacho (1940-1946), se fusionaron la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública, dando lugar a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, y la Secretaría de la Economía Nacional se convirtió en Secretaría de Economía. Ambas dependencias federales de salubridad y de economía, trascendieron a la administración del Estado de Sinaloa, la primera con la denominación de

²¹⁸ Véase *PRI documentos básicos en la historia*, México, PRI, 1997.

²¹⁹ *Los Presidentes de la República ante la Nación*, México, Cámara de Diputados, t. IV, 1986, p 270.

Secretaría de Salud y la segunda con el mismo nombre de Secretaría de Economía, incorporándose inicialmente con la categoría de departamentos colocados entonces como áreas de apoyo directo al Ejecutivo estatal en el nivel de las secretarías, como se refirió en páginas anteriores. El Departamento del Trabajo se convierte en Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Departamento de Marina se eleva a Secretaría de Estado. Se expidió la Ley de Cámaras de Comercio e Industria; se creó el Colegio Nacional; nace el Instituto Mexicano del Seguro Social. La transformación de aquellas instituciones y la creación de estas últimas, en una nueva fase de cambio institucional, imprimieron otro importante impulso al desarrollo de la Administración Pública Federal, sobre todo al garantizar el acceso a la salud a la clase social trabajadora. Las áreas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social trascenderían a la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en la Dirección del Trabajo y Previsión Social, dependiente de la Secretaría General de Gobierno, desapareciendo posteriormente.

Dentro del periodo de Miguel Alemán (1946-1952), se expide una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que facultaba por primera vez al Ejecutivo federal para crear, fusionar o desaparecer dependencias por la vía reglamentaria. Se crean dos secretarías, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Para integrar un total de trece secretarías y dos departamentos, el Agrario y el Distrito Federal, que deja de ser organización municipal para depender de manera directa del Ejecutivo federal. En este periodo se apoya de manera importante la infraestructura de obra, los financiamientos y la inversión. Un rubro a destacar fue el apoyo a los servicios públicos municipales a través de las Juntas de Mejoras Materiales.

Esa facultad reglamentaria otorgada al Poder Ejecutivo, imprimió mayor dinamismo a la Administración Pública, facultando a su titular a operar de manera más directa e inmediata los cambios necesarios para acomodarla a las nuevas necesidades sociales y estatales, favoreciendo en el caso la diversificación y fortalecimiento de las instituciones públicas; se adoptó en la Administración Pública de Sinaloa donde se mantiene vigente a la fecha. Se otorgó, sin duda, confiando en la buena fe y sentido del Ejecutivo de imprimir cualquier cambio en el indeclinable propósito de mejorar, de hacer más funcional la Administración Pública, para atender los asuntos de la sociedad y el Estado, sopesando con madurez los costos y beneficios en pro del interés público.

En el mandato Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), se mantiene el mismo número de secretarías y departamentos administrativos, pero la Comisión de Inversiones de la SHCP pasó a depender del Presidente de la República. Nace el Instituto Nacional de la Vivienda, promoviendo el acceso de las clases sociales bajas al derecho a la vivienda y el Fondo de Fomento al Turismo. Igualmente nace la Dirección de Pensiones Militares, la Procuraduría de Asuntos Agrarios y el Fondo de Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, con lo que indudablemente se diversificó y fortaleció la Administración Pública en pro de las clases desprotegidas y de actividades económicas prioritarias. El Instituto Nacional de la Vivienda trascendería con el tiempo al organismo descentralizado Instituto de Vivienda del Estado de Sinaloa.

En el periodo presidencial de Adolfo López Mateos (1958-1964), se imprime una importante reestructuración en las áreas presupuestal y financiera: lo relativo a inversiones sale del área directa del Ejecutivo y pasa a formar parte de la naciente Secretaría de la Presidencia; la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se transforma en Secretaría de Patrimonio Nacional; la Secretaría de Economía se convierte en Secretaría de Industria y Comercio; la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (área adoptada en Sinaloa, inicialmente como Departamento de Comunicaciones y Obras Públicas, sucedido actualmente por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas) se divide en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas; el Departamento Agrario se denomina Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; la Secretaría de Gobernación (área adoptada inicialmente en Sinaloa como Departamento de Gobernación, sucedido posteriormente por la Dirección de Gobierno) se divide en una secretaría de la misma denominación y el Departamento de Turismo, antecedente de la actual Secretaría de Turismo. Se nacionaliza la industria eléctrica en 1960, ampliando la presencia del Estado en esa actividad estratégica.

En marzo de 1959 se expide el decreto que constituyó la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas del Estado, dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, integrándose a la Administración Pública Federal, es decir, como parte de la administración paraestatal nacional.

Así, las empresas del Estado fueron definidas como parte de patrimonio nacional junto a las zonas arqueológicas y las grandes obras de la cultura nacional.²²⁰ Tal división de la Administración Pública, trascendió del ámbito

²²⁰ Guerrero, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, México, INAP, 1989, p. 709.

federal a la Administración Pública del Estado de Sinaloa, donde pervive con caracteres regionales.

Se crearon un número importante de organizaciones de enorme contenido social que formaron parte, y todavía lo son, del Estado social de derecho, del Estado benefactor mexicano, entre ellas: el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, la CONASUPO, el ISSSTE y el ISSFAM. Con ellas la Administración Pública federal diversificó aún más su órbita de acción y enfatizó su sentido social, su objetivo de servir a la sociedad, proveyéndola de los bienes y servicios públicos, entre ellos, alimentos más accesibles para las clases bajas y el de la salud para los trabajadores del Estado.

La Administración Pública cobraba nuevos matices, paralelo a su crecimiento orgánico funcional, la tecnocratización se adentraba cada vez más en los procesos gubernamentales y administrativos, incluso a los altos niveles de la jerarquía política; su ideología se basó en la eficiencia, eficacia, racionalidad de la acción administrativa, a fin de dotar de mayor capacidad política administrativa al Estado para responder a nuevo planteamientos y demandas sociales.²²¹

En la gestión de Gustavo Díaz Ordaz, nace como parte de la Secretaría de la Presidencia la Comisión de Administración Pública, encargada de realizar diagnósticos y estudios sobre la situación del gobierno federal, y plantear medidas para su mejora y eficiencia, por lo que la planeación se extiende de las políticas públicas al mejoramiento sistematizado, permanente y general de las instituciones de la Administración Pública.

En este sexenio aumentaron los organismos y empresas del Estado hacia diferentes áreas económicas y de servicios. Entre ellos: el Instituto Mexicano del Petróleo, la Siderúrgica las Truchas, la Empresa Mexicana de Cobre, el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, el Sistema de Transporte Colectivo “metro, en el Distrito Federal.

México consolidó en esos años el régimen de economía mixta, fue capaz de convertirse en una nación industrializada, como una tasa de crecimiento de 6% anual en promedio, durante casi 40 años.²²²

²²¹ Rives, Roberto, La Administración Pública de México, *op. cit.*, p. 296 y 297.

²²² *Ibidem*, p. 301.

En la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), el Departamento de Turismo se convirtió en Secretaría de Turismo (adoptada posteriormente en Sinaloa con la misma denominación, con la que se mantiene vigente) y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria. Este gobierno tuvo un acento importante en política social y educativa. Creó el Fondo de Vivienda para los Trabajadores, el Comité Mixto de Protección al Salario, el Instituto Nacional al Consumidor, la Procuraduría Federal de la Defensa al Trabajo, nacieron organismos trascendentes en la vida educativa del país, la Universidad Autónoma Metropolitana, los Colegios de Bachilleres, formándose el Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa (COBAES) por convenio entre la Federación y el Estado, los Colegios de Ciencias y Humanidades, los Institutos Tecnológicos Regionales, entre ellos el Instituto Tecnológico de Culiacán, Sinaloa, el CONACYT que trascendió en la formación del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Sinaloa, y los Colegios de Educación Profesional Técnica (CONALEP) establecidos igualmente en la entidad sinaloense, entre otros, continuando así la Administración Pública Federal el ascenso en su diversificación, organización y funcionamiento, creciendo en estructura y sobre todo en la calidad y sentido social de sus servicios, impulsando paralelamente el desarrollo de las administraciones locales.

En el mandato de José López Portillo (1976-1982), en base a los trabajos de la Comisión de Administración Pública (CAP) creada en 1965, y al Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana publicado en 1967, se inicia la reforma sugerida. Se expone, entre otros aspectos, lo siguiente:

Contar con una opinión pública informada, en el momento oportuno, de los objetivos de la Reforma Administrativa (la que) –como planeación del desarrollo económico y social– (era) un proceso que afecta a un gran número de ciudadanos y en el que participan básicamente todos los empleados de la administración.

“Sólo así será posible –se decía también en ese documento– que todos los ciudadanos y organismos involucrados en ella, en una forma u otra presten su más amplia colaboración a la misma”, sus redactores estimaban “que la información para la opinión pública y la simpatía y la colaboración que se requieren de ésta sólo podrán lograrse a través de un programa de orientación”.²²³

²²³ Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México, su difusión, análisis y defensa ante la opinión pública (1976 – 1982)*, México, Miguel Ángel Porrúa, t. 3, 1982, p. 18.

En el marco de aquella reforma administrativa impulsada en ese periodo de López Portillo, se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicha ley regula a las Secretarías y Departamentos de Estado; establece normas para la creación, coordinación y control de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, e incorpora la coordinación sectorial de las entidades paraestatales por conducto de las distintas dependencias del Ejecutivo, generando cambios sustanciales en la estructura y funciones de las dependencias. Por ejemplo, a la antigua Secretaría del Patrimonio Nacional se le denominó Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, incorporándole esta última facultad que tenía la Secretaría de Industria y Comercio, a la que por ende se llamó sólo Secretaría de Comercio; las Secretarías de Agricultura, y de Recursos Hidráulicos se fusionaron en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y las dependencias coordinadoras supervisan y controlan a las entidades paraestatales de su sector. A la par de esos cambios estructurales y funcionales de las dependencias, al final del sexenio se expropió la banca, reformando el art. 28 constitucional, ampliando la Administración Pública en esa área.

En la gestión de Miguel De la Madrid (1982-1988), se promovió la adecuación del artículo 26 Constitucional, para establecer con ese rango el “Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional”, derivando la “Ley de Planeación” que determina la obligación de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales de la Administración Pública Federal.

En este sexenio se incorporan nuevos cambios estructurales y funcionales a las dependencias: verbigracia, a la Secretaría de Comercio se le incorpora como Secretaría de Comercio y Fomento Industrial esta función que tenía la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, que se convierte en Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que derivó de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se le asignó la protección del medio ambiente confiada antes a la Secretaría de Salubridad y Asistencia que entonces se transforma en Secretaría de Salud, con su similar en Sinaloa; la facultad de control que tenía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se confiere a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que trascendió en la formación de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Sinaloa.

Se inició el anunciado “cambio de rumbo” con la llamada “reforma del Estado” y se operó el primer periodo de desinstitucionalización, de adelgazamiento estructural de la Administración Pública en el objetivo de enfocar sus esfuerzos hacia las áreas prioritarias, con “la disminución del tamaño del sector público, mediante la liquidación, venta, transferencias o fusión de 286 entidades públicas no prioritarias”, promulgándose al efecto la primera “Ley Federal de Entidades Paraestatales”,²²⁴ en cuyo marco se desincorporan las empresas públicas de participación estatal minoritaria y los fideicomisos no públicos, concluyendo el sexenio con 412 entidades paraestatales.

A partir de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), durante su ejercicio desapareció La Secretaría de Programación y Presupuesto, confiando a la SHCP, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; convirtió a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en Secretaría de Desarrollo Social, que trascendiera con esa misma denominación a la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

La presente investigación ha dado cuenta, de manera general, de la evolución y crecimiento de la Administración Pública, desde el México independiente hasta la administración salinista. En efecto, el país creció y se desarrolló gradualmente sorteando conflictos y problemas políticos, económicos y sociales, pero creció y mostró signos de estabilidad y avance en distintas áreas. Los bienes de la nación y la exclusividad de su dominio y explotación se preservaron, incluso, fueron en aumento e incorporados a la Administración Pública paraestatal como organismos descentralizados, empresas de participación estatal, mayoritaria o minoritaria y fideicomisos, cumpliendo una función prioritaria o estratégica, o con otros fines, principalmente sociales.

La administración salinista radicaliza la denominada reforma del Estado. En realidad lo que se produjo fue un severo desmantelamiento del patrimonio que durante décadas y con mucho esfuerzo había construido el país. El Estado dejó de participar en rubros trascendentes de la actividad financiera, económica, social y comercial, que le permitieron ofrecer servicios en condiciones más accesibles a la población; además quedó fuera del control directo de áreas importantes, en donde se requiere, no sólo ser regulador del mercado, sino contener excesos y desequilibrios en un contexto comercial y

²²⁴ Carrillo Castro, Alejandro, *Génesis y evolución de la Administración Pública centralizada en México*. México, INAP, 2006, p. 39.

global complejo. El caso es que privatizó, entre otras, la banca nacional, la CONASUPO, la industria siderúrgica, teléfonos de México, las líneas aéreas, las televisoras del Estado, los ferrocarriles nacionales. Así, las entidades paraestatales se redujeron de 412 a 216.

En la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), se convirtió a la Secretaría de Pesca en Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (el área de pesca fue incorporada en la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en la actual Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca), adjudicándole las materias de Ecología que tenía la Secretaría de Desarrollo Social, y la de Recursos Hidráulicos que estaba asignada a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la cual pasó a Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, con estas nuevas competencias; creó la Consejería Jurídica del Gobierno Federal (área incorporada en la administración de Sinaloa con la denominación de Coordinación General de Asesores del ejecutivo), vinculada a la Procuraduría General de la República; transformó, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en Secretaría de Energía, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (transformación que impactó a la Secretaría de la Contraloría del Estado de Sinaloa, convirtiéndose igualmente en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) sumándole esta importante atribución, y al Departamento del Distrito Federal en una entidad con gobierno autónomo de elección popular, tanto en la jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las 16 delegaciones políticas y su órgano parlamentario, la Asamblea Legislativa.

Durante el periodo 2000-2006, de Vicente Fox Quezada, se crea la Secretaría de Seguridad Pública, estableciéndose su similar en el Estado de Sinaloa; se convierten, la Secretaría de Agricultura y Ganadería en Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, ya sin esta materia que se asigna a la primera, en Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se transforma en Secretaría de Economía con nuevas atribuciones como el apoyar a empresas de grupos de escasos recursos y fomentar el pequeño comercio, existiendo una similar en la Administración Pública sinaloense a la que se agregarían también esas facultades; y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se convierte en Secretaría de la Función Pública.

Asimismo, se crea en dicho sexenio la Oficina Ejecutiva de la Presidencia con 13 nuevas unidades administrativas que en el propio ejercicio se reducen después a 8, que son: la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental; la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (área incorporada en la Coordinación General de Asesores del Ejecutivo de la Administración Pública de Sinaloa existente de antemano, que en consecuencia se transformó en la Coordinación General de Asesoría y Políticas Públicas vigente); la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad; la Comisión Nacional de la Educación para la Vida y el Trabajo; la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía; la Coordinación General de Comunicación Social (adoptada en Sinaloa como Coordinación de Comunicación Social); la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen; la Secretaría Particular (incorporada de antemano en Sinaloa), y la Coordinación General de Administración.

La actual administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012), ha mantenido la estructuración inicial con pequeños cambios como la transformación de la Secretaría de Seguridad Pública en Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia, y en la desinstitucionalización de la dependencia Luz y Fuerza del Centro, debido a la falta de sustentabilidad financiera que por irregularidades internas padecía. Este gobierno ha orientado sus esfuerzos a programas de infraestructura y fundamentalmente al combate del narcotráfico y crimen organizado.

Cuadro N°. 12 **Evolución Institucional a partir del México Independiente**

Periodo	Época	Instituciones	Características
siglos XIX al XXI	México Independiente Ámbito Federal	<u>INSTITUCIONES</u> - Junta Soberana Provisional Gubernativa del Imperio Universal - Regencia del Imperio (Ejecutivo ejercido en triunvirato) - Primer Congreso Constituyente - Junta Nacional Constituyente - Ejecutivo ejercido por un triunvirato encabezado por Guadalupe Victoria - Segundo Congreso Constituyente	Proceso dialéctico de desinstitucionalizador, formación y desarrollo institucional, reinstitucionalización Reforma, modernización e innovación

		<p><u>CONSTITUCIONALISMO</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Constitución Federal de 1824- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836- Bases de organización para el Gobierno Provisional de la República (1841)- Bases de organización política (1843)- Acta Constitutiva de Reformas (1847)- Leyes de Reforma y Constitución Federal de 1857- Estado Provisional del Imperio Mexicano- Constitución Política de 1917 <p><u>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (AP)</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Inicio de la Administración Pública Mexicana con nueva estructuración de secretarías (1824)- Bases para la Administración de la República (1853)- Primera gran Reforma de la Administración Pública con Juárez (1861)- Continuo proceso de transformación administrativa que se desdobra en las siguientes décadas del siglo XX, múltiples instituciones nacionalistas, sociales y económicas durante décadas y ampliación de actividades y funciones de secretarías y departamentos administrativos. Creación de leyes secundarias para regular órganos y actividades de la AP.- Reforma integral administrativa en 1976 y articulación de estructuras y sectores con organicidad y última etapa de nacionalización y crecimiento de la AP paraestatal. A partir de los 80, disminución o adelgazamiento del aparato público en su patrimonio y actividades.- Siglo XXI- AP limitada presencia en áreas estratégicas y prioritarias y complicada capacidad de respuesta a requerimientos sociales.	
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

3.16 Los Procesos y Efectos del Cambio Institucional de la Administración Pública en México

Los esfuerzos de los precursores de la Independencia de México como Primo de Verdad, por formar una Junta Suprema que gobernara a la Nueva España y principalmente de los insurgentes encabezados por Miguel Hidalgo en 1810, desconociendo en la práctica a las instituciones novohispanas y formando instituciones públicas para los mexicanos paralelas a las Coloniales, encargadas de las diversas tareas estatales bajo el principio de división de Poderes, como el Congreso del Anáhuac y el Ejecutivo confiado al Generalísimo Morelos, como titular de la Administración Pública, y emitiendo trascendentales documentos, entre los que destaca el Decreto Constitucional de Apatzingán, en el que se regula la organización y funcionamiento del Estado, y se confieren garantías al gobernado, comenzó a gestarse el cambio institucional en México hacia el régimen constitucional federal o liberal, contrario al central y monárquico. Desde entonces se consideró a la Administración Pública con esa denominación precisa y como área exclusiva del Poder Ejecutivo, en la que no deberían intervenir los demás Poderes en observancia de aquel principio de separación de facultades, superando la concepción y regulación que de ella se tenía en la Colonia.

Al consumarse la Independencia de México, el cambio institucional discontinuo no alcanzó a cristalizar del todo los objetivos de la insurgencia, pues si bien se desinstitucionalizaron en su gran mayoría las dependencias novohispanas de la Corona que desconocían los derechos de los mexicanos, con excepción de las Intendencias y Diputaciones Provinciales, se formaron en su lugar las de un nuevo régimen monárquico o imperial o central en el llamado Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide, en el que la Administración Pública, además de quedar bajo el mando de la Regencia como cuerpo plural, estaba estancada por la inestabilidad política y sólo había logrado organizarse en secretarías bajo el sistema Colonial de las cuatro causas sin reflejar adelanto. Por lo tanto, las nuevas instituciones del Imperio iturbidista resultaron disfuncionales para los mexicanos ya que no respondían a sus reclamos de desarrollo y generaban conflictos que hacían necesario un verdadero cambio hacia el régimen federal.

Con la expedición de la primera Constitución General de 1824, por el Segundo Congreso Constituyente, se dio la desinstitucionalización formal del imperio de Iturbide y paralelamente la formación de las instituciones del régimen federal o liberal proyectado por la insurgencia que consagra los principios

de soberanía nacional y de división de los Poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, prohibiendo su reunión en una misma persona, depositando el primero en un solo individuo en el Presidente de México, como titular exclusivo de la Administración Pública Nacional, contemplando adicionalmente las garantías individuales que limitarían el poder de las autoridades y las forzarían a mejorar su organización y desempeño en el marco de la ley.

En el ordenamiento centralista o conservador de las Siete Leyes Constitucionales de 1835, se desinstitucionalizó el régimen federal previsto en la Constitución de 1824 y proyectado por la mayoría de los mexicanos desde el movimiento de Independencia, formándose en su lugar las del sistema central, que anuló el principio de división de Poderes al concentrar en el Presidente todas las atribuciones del Estado, degradando adicionalmente a los Estados a la categoría de Departamentos, supeditando a sus gobernantes y administraciones al Ejecutivo nacional, en detrimento de su oportuna organización y funcionamiento, situación que generó inconformidad e inestabilidad política, económica y social, y la exigencia de retornar al régimen liberal.

Con las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República de 1841, se desinstitucionalizaron los supremos Poderes, excepto el Judicial, para luego reinstitucionalizar el régimen central, regulando los Poderes y la Administración Pública con los mismos defectos señalados de la anterior, distribuyendo ésta última bajo el sistema Colonial de las “cuatro causas”, transformando el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores en Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, a la vez que formó el de Instrucción Pública e Industria, en un doble proceso de formación y desarrollo institucional que implicó la ampliación de la esfera de acción gubernamental a la educación pública, antes competencia de las asociaciones religiosas.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, reiteran el régimen central, adoptando deficientemente, como los ordenamientos centralistas anteriores, la división de Poderes, afirmando la preeminencia del Ejecutivo como titular de la Administración Pública general, sustituyendo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía a la anterior Secretaría de Relaciones Exteriores y de lo Interior, y con el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública e Industria a la Secretaría de Instrucción Pública e Industria, retomando las áreas de Justicia y Negocios Eclesiásticos del imperio iturbidista, en tanto que con los Ministerios de Hacienda

y de Guerra y Marina, reinstitucionalizaba las secretarías preexistentes con los mismos ramos. Las instituciones centralistas impuestas en este ordenamiento y los dos anteriores, al anular el principio de división de Poderes y concentrar en el Ejecutivo la titularidad de las diversas funciones estatales y degradar a los Estados, supeditando a sus gobernantes y administraciones a la autoridad del presidente, resultaron disfuncionales, generando inestabilidad e inconformidad social y el reclamo de retornar al federalismo.

El Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847, suplantó formalmente las instituciones impuestas por el centralismo, reincorporando en su lugar las instituciones del régimen federal, suprimiendo la figura del Vicepresidente de la República, entre otras modificaciones importantes.

Las Bases para la Administración de la República de 1853, generaron de nuevo la desinstitucionalización formal del régimen federal y la reinstitucionalización en su lugar del régimen central con un gobierno dictatorial, que concentraba en la persona del Presidente de la República las funciones estatales, sometiendo a su autoridad a los Estados degradados en Departamentos, a sus gobernantes y administraciones públicas, por lo que resultaba disfuncional para la mayoría de los mexicanos. La Administración Pública nacional se integraría inicialmente con cuatro secretarías que en el mismo año, cambiando su denominación por la de ministerios, aumentaron a seis, las de Relaciones Exteriores; Estado y Gobernación; Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina; y Hacienda y Crédito Público, con lo que se diversificaba su órbita de acción y se abandonaba el principio Colonial de las “cuatro causas”.

Con el Plan de Ayutla de 1854, que concluyó con la Constitución de 1857, se desinstitucionalizó formalmente el régimen centralista y se reinstitucionalizó el federal con sus principios. Como nueva institución jurídica se consagró el juicio de amparo como medio tutelar de las garantías del gobernado y limitación al poder de las autoridades. Se estableció formalmente la separación del Estado y la Iglesia. La Administración Pública, ahora federal, continuó formada por los seis ministerios, en manos de reformistas como Benito Juárez.

A través del Plan de Tacubaya pronunciado por los conservadores encabezados por Félix Zuloaga en contra de la Constitución de 1857, se estableció una administración centralista paralela, transformada posteriormente por la imperial

de Maximiliano de Habsburgo, que no obstante introducir nuevas instituciones como los Departamentos Administrativos y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que trascendieron a otras administraciones, pertenecía a un régimen disfuncional y no aceptado por la mayoría de mexicanos.

En 1861, Juárez reorganizó en cuatro ocasiones su administración; en febrero, para modificar la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública en Secretaría de Justicia e Instrucción Pública; en abril, para contraer a cuatro las secretarías, fusionando en una las de Relaciones Exteriores y de Gobernación y en otra las de Justicia e Instrucción Pública y de Fomento; en junio, para separarlas y restablecer las seis iniciales; y en diciembre para contraerlas de nuevo a cuatro, excluyendo las Secretarías de Fomento y de Gobernación, con lo que disminuía la estructura y atribuciones administrativas a causa de la inestabilidad producida por la administración central paralela.

En los años siguientes, se modificó la Comisaría General de Guerra y Marina; se formaron nuevas instituciones como la Dirección General de Beneficencia Pública adscrita a la Secretaría de Gobernación, y se reinstitucionalizaron las Secretarías de Fomento y Gobernación en 1867, por lo que de nuevo se tuvieron seis secretarías de Estado.

Al ser vencido y fusilado el emperador Maximiliano, su administración imperialista fue sustituida, continuando la federal o liberal de Benito Juárez, quien al convocar a elecciones y resultar electo Presidente de la República, propuso la reorganización administrativa, financiera y militar, que impulsara el desarrollo administrativo, económico y cultural, con diversas acciones que fortalecieron la Administración Pública.

Durante el primer periodo porfirista, aunque la Administración Pública mantuvo su integración por las seis secretarías de Relaciones Exteriores; Gobernación; Fomento; Justicia; Hacienda, y Guerra, formó la Escuela de Comercio y Administración e implementó otras acciones en aras de fortalecerla. En el segundo periodo, en un proceso de desarrollo de la administración federal, bajo el lema “menos política y más administración”, implementó un plan general de reorganización, transformando la Secretaría de Hacienda, en Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, e incorporando las de Comunicaciones y Obras Públicas, y de Instrucción Pública y Bellas Artes, a la par de formar una serie de nuevas instituciones que ampliaron de manera importante su estructura y órbita de acción.

No obstante, al volverse el gobierno porfirista dictatorial, protegiendo los intereses de ciertos grupos en perjuicio principalmente de las clases sociales desprotegidas e impidiendo el libre desarrollo de sus actividades y su acceso al poder público, su régimen en la práctica dio un vuelco al centralismo y se volvió disfuncional para la mayoría de los mexicanos, provocando su inconformidad y el requerimiento social de un nuevo cambio institucional que desencadenó la Revolución de 1910 encabezada por Francisco I. Madero y la caída del porfirismo.

Con el gobierno transitorio de Francisco León de la Barra, la Administración Pública reflejó un modesto crecimiento con la incorporación de la Comisión Intersecretarial para resolver el problema del uso del agua de la cuenca baja del río Colorado y la Comisión Consultiva de Indemnizaciones.

Durante el mandato de Madero, la Administración Pública, con el mismo número de Secretarías de Estado, se inscribió en un régimen más democrático que reportó ya la existencia de los partidos políticos promotores del acceso de los ciudadanos al poder público y se desarrolló funcional y estructuralmente con las reformas introducidas en materia electoral, obrera o laboral y de justicia, entre otras áreas y nuevas dependencias como el Directorio Postal y la Inspección de Carreteras y Puentes y demás mencionadas precedentemente.

El usurpador Victoriano Huerta, tras el asesinato de Madero y Pino Suarez, formó las Secretarías de Agricultura y Colonización, y de Industria y Comercio, con las que se desarrolló la Administración Pública estructuralmente y ampliando su ámbito de competencia, empero, dentro de un régimen espurio con tendencia al centralismo repudiado por los mexicanos que exigían el cambio, particularmente de su titular.

Venustiano Carranza formó el “Ejército Constitucionalista” y desconoció la administración del usurpador Huerta, desinstitucionalizando las dos secretarías que éste incorporara, restableciendo las dependencias de la administración maderista, además de reorganizar la Secretaría de Fomento y formar la Oficialía Mayor.

La creación del Congreso Constituyente de Querétaro, significó la formación de esa nueva institución transitoria para formular la Constitución Federal de 1917, en la que se restablecieron formalmente las instituciones, principios y derechos individuales consagrados en la Constitución de 1857, además de

prohibir la reelección del Presidente, suprimir de nuevo la Vicepresidencia de la República y consolidar la separación del Estado y la Iglesia.

Desde la promulgación de ese mandamiento supremo que se mantiene vigente a la fecha, la Administración Pública Federal ha operado dentro de ese mismo régimen proyectado por los mexicanos desde la insurgencia, registrando los cambios que los propios mexicanos le han impreso por las vías legales que la Constitución establece.

En esos términos, durante la presidencia de Álvaro Obregón la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, se transformó en Secretaría de Educación Pública enfocando a esa área sus esfuerzos y se formó el Departamento de Estadística Nacional de la Secretaría de Agricultura y Fomento con lo que se fortaleció estructuralmente a dicha secretaría y por ende a la Administración Pública.

Su sucesor Plutarco Elías Calles, formó el Departamento de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disminuyó el costo de la Administración Pública y promovió las actividades productivas, buscando impulsar la Administración Pública y el desarrollo económico del país.

Abelardo L. Rodríguez desinstitucionalizó los Departamentos de Presupuesto y de Contraloría de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para enfocar hacia esas áreas sus acciones; formó el Departamento del Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, y el Departamento Agrario de la Secretaría de Agricultura y Fomento, fortaleciendo estructuralmente ambas dependencias; transformó el Departamento Judicial en Procuraduría General de la República, separando esa función del Poder Judicial, circunscribiéndola dentro de la Administración Pública, del Poder Ejecutivo que resultó favorecido estructural y funcionalmente, a la vez que se evitó que la autoridad fuera juez y parte al mismo tiempo y el Departamento Central del Distrito Federal en Departamento del Distrito Federal, otorgando a éste y su Administración Pública mayor autonomía.

El General Lázaro Cárdenas transformó la Secretaría de Guerra y Marina en Secretaría de la Defensa Nacional, imprimiéndole un sentido más nacionalista; formó la nueva institución pública de la expropiada industria petrolera, y el Departamento de Marina Nacional de la Secretaría de la Defensa Nacional, fortaleciendo el patrimonio nacional y la Administración Pública.

El Presidente Manuel Ávila Camacho transformó la Secretaría de Salubridad en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, incrementando su sentido social y la Secretaría de la Economía Nacional en Secretaría de Economía.

Dentro del periodo de Miguel Alemán, una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado facultó al Ejecutivo Federal para crear, fusionar o desaparecer dependencias por la vía reglamentaria, y se formaron las dos nuevas Secretarías de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la de Recursos Hidráulicos, con lo que se dinamizó la transformación y adecuación de la Administración Pública a las nuevas necesidades y se amplió su estructura y radio de acción.

En la administración de Adolfo Ruiz Cortines se supeditó a la Presidencia de la República la Comisión de Inversiones de la SHCP, para la supervisión directa de sus tareas por el Ejecutivo Federal.

Adolfo López Mateos reorganizó las áreas presupuestal y financiera, reestructurando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para formar la Secretaría de la Presidencia, para una mayor supervisión del Ejecutivo Federal; transformando la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría de Patrimonio Nacional, la Secretaría de Economía en Secretaría de Industria y Comercio, y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en dos secretarías, la de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas, el Departamento Agrario en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y el nuevo Departamento de Turismo, y formó como nueva institución del Estado la industria eléctrica, ampliando la estructura y presencia de la Administración Pública hacia otras áreas prioritarias, a la par del patrimonio nacional.

El presidente Luis Echeverría Álvarez transformó los Departamentos de Turismo y de Asuntos Agrarios y Colonización en las nuevas Secretarías de Turismo y de la Reforma Agraria, respectivamente, en congruencia a la creciente importancia de esas áreas.

En la presidencia de José López Portillo se inició la reforma administrativa, con base en los trabajos de la Comisión de Administración Pública (CAP), reorganizándola estructural y funcionalmente en sus dependencias, transformando la Secretaría del Patrimonio Nacional en Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, y la Secretaría de Industria y Comercio, en Secretaría

de Comercio, y fusionando las Secretarías de Agricultura y Ganadería, y de Recursos Hidráulicos, en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a la vez de expropiar la banca para ejercer un mayor control sobre ella como importante factor de la economía nacional, ampliando las funciones de la Administración Pública.

Miguel De la Madrid, impulsó la Ley de Planeación y el establecimiento del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales de la Administración Pública Federal, con la participación de los sectores sociales y emprendió la transformación estructural y funcional de las dependencias del Estado, además de formar la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para fiscalizar el desempeño de las instituciones y servidores del Estado, y promover la desinstitucionalización de las llamadas empresas públicas de participación estatal minoritaria y algunos fideicomisos.

Con Carlos Salinas de Gortari se desinstitucionalizó la Secretaría de Programación y Presupuesto; se transformó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en Secretaría de Desarrollo Social, y desinstitucionalizaron múltiples paraestatales como la banca, la industria siderúrgica, Conasupo, las televisoras del Estado, Teléfonos de México, Ferrocarriles Nacionales de México, la administración de aeropuertos del país, entre otros.

En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, la Secretaría de Pesca se transformó en Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, para atender la cada vez más trascendente área ambiental; la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, incorporando estas áreas fundamentales para impulsar las zonas rurales; la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en Secretaría de Energía, y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a efecto de fiscalizar e impulsar al mismo tiempo a las instituciones y servidores de la administración. Se otorgó la autonomía y elección popular al gobierno del Distrito Federal y a su administración, facilitando la participación de la ciudadanía en su definición.

Durante el periodo de Vicente Fox Quezada, se formó la Secretaría de Seguridad Pública, para incorporar esa importante función a la Presidencia; y transformó,

la Secretaría de Agricultura y Ganadería en Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, con esta nueva área fundamental para el desarrollo; la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en Secretaría de Economía; y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en Secretaría de la Función Pública. Adicionalmente, se instituyó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia con 13 nuevas unidades o entidades administrativas que después se reducen a ocho, mencionadas anteriormente, en las que destacan la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad, la Comisión Nacional de la Educación para la Vida y el Trabajo, la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía.

La administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, ha mantenido la organización de la administración federal, modificando la Secretaría de Seguridad Pública en Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia, y desinstitucionalizando la paraestatal Luz y Fuerza del Centro, en razón de la situación irregular por la que atravesaba, incorporando su función a la Comisión Federal de Electricidad, enfocando los esfuerzos de su gobierno a programas de infraestructura y fundamentalmente al combate del narcotráfico y crimen organizado.

Como se advierte, es prolijo el recorrido que ofrece la vida institucional nacional. Son abundantes los procesos de construcción, evolución y mutación en el cosmos administrativo. El seguimiento de las transformaciones observadas nos lleva a una mayor comprensión del objeto de conocimiento y del universo de estudio de la investigación.

Es recurrente en el fenómeno público del país y de sus entidades federativas, la edificación, destrucción, y regeneración de instancias y órdenes competenciales en la Administración Pública. En esa evolución institucional, la producción normativa acompaña la aparición, presencia, modificación y extinción, en su caso, de los entes públicos.

Las instituciones públicas han ingresado a una etapa que se caracteriza por la combinación de la crisis y el cambio, la rearticulación de la centralización y la descentralización, la nueva interacción de los estados y los mercados, la comunicación más directa de los ciudadanos y el Estado, la formación de movimientos que luchan por los derechos civiles y políticos y el impulso

de las organizaciones ciudadanas para tener mayor participación de los procesos de toma de decisión y en la implementación de los cursos de acción del gobierno.²²⁵

El cambio institucional ha moldeado la fisonomía del Estado mexicano. Mediante su exploración es plausible aproximarnos a la realidad jurídica, política y administrativa de las distintas etapas de la vida nacional. Los cambios de la Administración Pública en el país y en los estados de la república, han sido una constante, un proceso permanente.

El jurista Nieto nos entrega una metáfora de la Administración Pública “la administración ofrece siempre el aspecto de un gran edificio con alas a medio edificar todavía y alas ya ruinosas. A este cuadro debe añadirse el de las alas que, recién edificadas, están desiertas por no estar habitables”.²²⁶

La cobertura de varios siglos que, ambiciosamente se han repasado en este trabajo, bien pueden tener una consideración mitológica de la que las instituciones también forman parte. Jano,²²⁷ dios romano representado con dos caras que miraban simultáneamente a occidente y oriente, y que divisaba desde lo alto el pasado, presente y el porvenir. Era el dios custodio del universo. El dios de las puertas y de los comienzos que aseguraba buenos finales. Inculcaba el amor a la honestidad y a la justicia. Tenía el poder sobre las rutas y los caminos. Su templo contenía la rueda cósmica, representaba en el camino de iniciación de misterios y conocimientos interiores que ligaban al devoto con el cosmos. El peatón se introducía a su templo y realizaba un recorrido en sentido de las agujas del reloj y tras rodear la imagen del dios, salía por otra puerta distinta a la del acceso. De esta forma purificaba su espíritu al contacto con el mundo.

Hay pues un cosmos institucional en movimiento, con el que se tenía una relación especial en su evolución, mantenedora de la armonía y de los ritmos que la expresan.

²²⁵ Uvalle Berrones, Ricardo, La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública, *op. cit.*, pp. 25-26.

²²⁶ Nieto, Alejandro, *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1962, p.14

²²⁷ Bilbao Alberdi, Galo, *Jano*, España, Bakeaz, Bilbao, 200, pp. 5-8.

Gráfico N° 5 Cambio Institucional en México

INSTITUCIONES

- Junta Soberana Provisional Gubernativa del Imperio Universal Regencia del Imperio (Ejecutivo ejercido en triunvirato)
- Primer Congreso Constituyente
- Junta Nacional Constituyente Ejecutivo ejercido por un triunvirato encabezado por Guadalupe Victoria
- Segundo Congreso Constituyente

CONSTITUCIONALISMO

- Constitución Federal de 1824
- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836
- Bases de organización para el Gobierno Provisional de la República (1841)
- Bases de organización política (1843)
- Acta Constitutiva y de Reformas (1847)
- Leyes de Reforma y Constitución Federal de 1857
- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano
- Constitución Política de 1917

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Inicio de la Administración Pública Mexicana con nueva estructuración de secretarías (1824)
- Bases para la Administración de la República (1853)
- Primera gran Reforma de la Administración Pública con Juárez (1861)
- Continuo proceso de transformación administrativa que se desdobra en las siguientes décadas del siglo XX, múltiples instituciones nacionalistas, sociales y económicas durante décadas y ampliación de actividades y funciones de secretarías y departamentos administrativos.
- Importante reforma administrativa en 1976 y articulación de estructuras y sectores.
- Disminución a partir de los 80's, del aparato público en su patrimonio y actividades.

En la categoría de cambio institucional, con motivo de las transformaciones continuas de lo público, impactó al ámbito administrativo. Se dio una definición de la nación en la propiedad y patrimonio públicos y de los bienes y actividades estratégicas y prioritarias. Un desarrollo incremental de sus funciones y de la administración paraestatal y creación de múltiples instituciones acompañadas de un estado social de derecho y el cambio a un redimensionamiento en un proceso de adelgazamiento con otro modelo económico. Nuevos paradigmas en la administración pública, son materia de estudio y aplicación.

Fuente: Elaboración propia.

A partir del movimiento de Independencia, la Administración Pública mexicana ha observado los diversos procesos de cambio institucional propuestos por Jeperson, de formación en las nuevas instituciones incorporadas hasta la fecha; se ha desarrollado con la incorporación de las instituciones que han impulsado su evolución o con la transformación en ese mismo propósito de las ya existentes; de desinstitucionalización de aquellas que no cumplieron con sus fines o sencillamente fueron desplazadas por una nueva administración o régimen; y de reinstitucionalización de aquellas de épocas o administraciones anteriores que se reincorporaron en las distintas fases de la vida nacional.

Implícitas en esos mismos procesos, se han registrado las modalidades de transformación de la Administración Pública, de Reforma, Modernización

e Innovación administrativa, en las diversas y respectivas etapas de la vida nacional mencionadas en el capítulo primero de este trabajo de investigación al que nos remitiremos para evitar repeticiones innecesarias.

Hasta la Constitución Federal de 1917, la causa común del cambio institucional fueron los movimientos, revoluciones y planes que hicieron aparecer a la administración nacional cíclicamente en los regímenes central y federal, respectivamente, no obstante ser éste último el proyectado y aceptado mayoritariamente por los mexicanos desde la insurgencia independentista. Por ello, los diferentes gobiernos centralistas, conservadores o imperialistas que se ejercieron en diversas etapas, constituyeron con sus instituciones, la imposición de un régimen adverso y contrario y por ende disfuncional para los mexicanos, en virtud de que no interpretaba sus verdaderas aspiraciones, generando inconformidad e inestabilidad política, económica y social, que obstaculizaban el desarrollo de la sociedad y el Estado, y particularmente de la Administración Pública que no lograba mantener un crecimiento sostenido, ni estructural ni funcionalmente, por las constantes interrupciones centralistas, cambios repentinos de titular y de instituciones, sumado a la intermitente afectación de los estados degradados a Departamentos y sus administraciones.

No puede negarse que en la mayoría de las administraciones nacionales, al margen del régimen a que pertenecieran, se incorporaran instituciones útiles que trascendieron a otras y hacia el futuro, pero también que han sido las del régimen federal las que mejor han funcionado para atender las aspiraciones y reclamos de los mexicanos, para mantener el desarrollo y la estabilidad política, económica y social.

Desde la Constitución de 1917 a la fecha, en que se ha mantenido sin interrupciones el régimen federal o liberal, las causas del cambio institucional, de los diversos procesos o modalidades de Reforma, Modernización e Innovación de la Administración Pública, han sido las reformas o adiciones aprobadas de acuerdo al procedimiento establecido en sus propias disposiciones o la determinación del Ejecutivo en turno conforme a la facultad reglamentaria derivada de la ley emanada de la misma Constitución.

A través de esas vías legales de cambio institucional se ha transformado la Administración Pública en un proceso evolutivo y sostenido en el interés de ser más eficiente, eficaz y congruente con los fines del Estado de brindar a la sociedad los bienes y servicios públicos en sentido amplio, entendidos como

todos aquellos elementos que faciliten el desarrollo individual y colectivo en un ambiente democrático, de tranquilidad y justicia social, en el que todos participemos en la organización del poder público, de sus responsabilidades y sus beneficios.

Con esas vías legales de cambio en el ámbito nacional, sin regímenes ajenos y antagónicos y sin retrasos de los movimientos, revoluciones o planes como causas de las transformaciones de antaño, el país se ha proveído de instituciones funcionales para los intereses individuales y colectivos, que han impulsado el desarrollo ascendente de la Administración Pública Federal y por tanto, de la sociedad y el Estado mexicano, al grado de permitirnos a los ciudadanos, por ejemplo, con las leyes e instituciones electorales, participar democráticamente en la elección libre y directa o popular de su titular el Presidente de México y con la ley y el Sistema de Planeación, en la organización de la administración y de los programas enunciados.

A tal grado ha resultado funcional la Administración Pública Federal con sus instituciones, que a la par de los logros referidos con antelación, han servido de modelo a los Estados de la República, Sinaloa entre ellos por supuesto, para definir y estructurar sus administraciones, con las adecuaciones regionales que también se anotaron precedentemente y que se confirman en el capítulo siguiente.