

CAPÍTULO II

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL NUEVO MODELO DE ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

Una vez vencidas las fuerzas armadas que apoyaban a Victoriano Huerta, y posteriormente las de Zapata y Villa que secundaban a los tres sucesivos presidentes designados por la “Soberana Convención” de Aguascalientes, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente para reformar la carta de 1857, el cual se reunió en Querétaro de diciembre de 1916 hasta principios de febrero de 1917. La Constitución Política de 1917, que continúa vigente hasta el momento de escribir estas líneas, ha sido sin duda la de más larga duración en la historia jurídico-administrativa de México a partir del inicio de su vida independiente.

Quizá el cambio más importante que se registró en cuanto a la estructura orgánica del Ejecutivo Federal, dentro del texto promulgado el 5 de febrero de 1917, fue sin duda la creación, por vez primera en la historia del derecho constitucional y administrativo de México, de la nueva figura de los “departamentos administrativos” como dependencias adscritas directamente al presidente de la República.

A lo largo de los noventa años que permaneció vigente este nuevo tipo de dependencias del Ejecutivo Federal en la legislación mexicana, sus características jurídico-políticas fueron evolucionando de oficinas de apoyo técnico del presidente a dependencias políticas, similares en todo, salvo en el nombre, a las tradicionales “secretarías del despacho” existentes desde 1821.

Cabe señalar que su creación no tuvo como base el artículo 90 de la nueva Constitución, pues el texto aprobado por el pleno de la asamblea constituyente en diciembre de 1916 no mencionaba a los departamentos administrativos como dependencias directas del Ejecutivo Federal, ya que sólo decía: “Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría”.

De la lectura de este artículo parecería que no había la posibilidad de fundamentar legalmente la creación de un nuevo tipo de dependencias directas del presidente para auxiliarlo en “el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación”, en adición a las tradicionales “secretarías del despacho”, existentes en nuestro país a partir de 1821.

Si además se analiza igualmente el texto del artículo 89, el inmediato anterior, que se refiere a “las facultades y obligaciones del presidente”, se verá que entre éstas sólo se encuentra la de:

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, (y) al procurador general de Justicia del Distrito y Territorios; remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda [que requieren de aprobación por parte del senado, como lo señalan a continuación las fracciones iii, iv y v del mismo artículo] y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Por su parte, el artículo siguiente, el 91, señalaba que “Para ser secretario del Despacho se requiere ser mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos”.

De los tres artículos anteriormente descritos, podría pensarse que en el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 enviado al Congreso por Venustiano Carranza se subsanaba finalmente la incorrecta referencia a los “secretarios del despacho” como “secretarios de Estado y del despacho”, como había venido ocurriendo desde 1821 en las disposiciones tanto constitucionales como reglamentarias que se refieren a la estructura y funciones de las dependencias del Ejecutivo. Esta prác-

tica errónea se inició cuando al triunfar el Plan de Iguala, suscrito el 24 de febrero de 1821 entre Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero, el nuevo país independiente, en cumplimiento de lo establecido en dicho Plan, así como en los posteriores Tratados de Córdoba, adoptó la forma de un gobierno “monárquico, templado por una Constitución análoga al país”.⁴ Como es sabido, en el Plan de Iguala se estipulaba que en tanto se reuniesen “las Cortes que implementen el Plan” se debía establecer una “Junta Provisional Gubernativa”, facultada para nombrar “una Regencia” mientras subía al trono el nuevo emperador, planteándose que, en primer lugar, se le ofrecería la corona del nuevo imperio mexicano a Fernando VII u “otro individuo de la casa Rey-nante, que estime más conveniente [*sic*] el Congreso”. En los Tratados de Córdoba, Iturbide modificó esta estipulación para establecer que en caso que Fernando VII no aceptase el trono del imperio mexicano, o ningún otro miembro de la familia real española, sería llamado a reinar “el que las Cortes del Imperio designasen”,⁵ posibilitando así su propia ascensión al trono imperial mexicano.

En dichos Tratados se establecía, igualmente, que “el Poder Ejecutivo (residiría) en la *Regencia* (y) el Legislativo en *las Cortes*”, pero que en tanto se llegaban a establecer éstas, la propia Junta Provisional Gubernativa ejercería las funciones correspondientes al Poder Legislativo.⁶ Dicha Junta se estableció el 28 de septiembre de 1821, y quedó integrada con 38 personas bajo la presidencia de Agustín de Iturbide, la cual expidió el “Reglamento para su Gobierno Interior”, en el cual se definían sus atribuciones y responsabilidades. La “Regencia”, establecida igualmente de *manera interina* con base en las disposiciones del Plan de Iguala, quedó integrada por cinco personas, y también fue presidida por Agustín de Iturbide. Sus demás miembros fueron Manuel Bárcena, Joaquín Pérez (obispo de Puebla), Manuel Velázquez de León y el sacerdote Isidro Yáñez.

⁴ Artículo 3o. del Plan de Iguala. “La administración pública durante la lucha de independencia y la primera República federal”, Omar Guerrero, *Administración pública en México*, t. I: *Base legal y programática*, pp. 30 y 31.

⁵ Secretaría de Gobernación, *Antecedentes históricos y Constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 2010, *Tratados celebrados en la Villa de Córdoba, de 24 de agosto de 1821*, p. 154.

⁶ *Ibidem*, p. 149.

Esta *Junta Soberana Provisional Gubernativa* expidió el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal,⁷ y fue conforme a este Reglamento que se crearon las primeras cuatro dependencias administrativas del nuevo gobierno imperial mexicano, siguiendo el modelo de las “secretarías del despacho” establecidas de acuerdo con el título IV de la Constitución de Cádiz de 1812.⁸ Sólo que debido a una *descuidada lectura* de dicho título IV de la Constitución gaditana, cuyo encabezado en efecto decía “De los secretarios de Estado y del despacho”, pero que a continuación hablaba de la existencia de una “Secretaría del Despacho de *Estado*”, encargada de las relaciones exteriores del reino con otros Estados, y de otras seis “secretarías del despacho” que tendrían a su cargo distintas funciones administrativas atribuidas al rey. Lo cual seguramente no fue advertido por quien elaboró dicho Reglamento, pues en él quedó consignado que existirían cuatro secretarías de estado y del despacho universal, que serían las siguientes:⁹

- La Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores;
- La Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina;
- La Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, y
- La Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos.¹⁰

⁷ Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, p. 544.

⁸ Los “secretarios de Estado y del despacho” a los que se refiere el título IV de la Constitución de Cádiz de 1812 eran siete, a saber: el “Secretario del Despacho de Estado; el Secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes; el Secretario del Despacho de la Gobernación del reino para Ultramar; el Secretario del Despacho de Gracia y Justicia; el Secretario del Despacho de Hacienda; el Secretario del Despacho de Guerra; y el Secretario del Despacho de Marina”. Véase Secretaría de Gobernación, *Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 2010, pp. 60 y 61.

⁹ *Memoria política de México. Efemérides*, “Decreto que organiza la administración del imperio mexicano”.

¹⁰ Véase Alejandro Carrillo Castro, *200 años. Administración pública en México*, t. II, vol. 2, anexos, INAP, 2011, p. 329.

Esta equívoca denominación parecería haber quedado subsanada en la redacción de los artículos 89, 90 y 91 de la Constitución de 1917, pero lamentablemente no fue así, ya que en su artículo 93, si bien en el inicio se señala que “Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos”, sus redactores volvieron a incurrir en la costumbre de usar indistintamente la designación de “secretario del despacho” o de “secretario de Estado”, ya que, a continuación, se establece que “cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría”.

Como se advierte, tampoco en el artículo 93 de la Constitución de 1917 existe mención alguna a la nueva figura de los “departamentos administrativos”, que fueron creados por Venustiano Carranza en abril y en diciembre de 1917. La primera vez que se discutió en el Congreso Constituyente la conveniencia y posibilidad de establecer este *nuevo tipo* de dependencias directas del Ejecutivo fue en la “Exposición de Motivos” de la 2a. Comisión de Constitución, revisora del proyecto enviado por Venustiano Carranza, la cual estuvo integrada por los diputados constituyentes Heriberto Jara, Hilario Medina, Arturo Méndez y Arturo Machorro y Narváez, este último la presidió. Curiosamente, el dictamen de esta 2a. Comisión de Constitución no fue secundado por el presidente de la misma, quien emitió un voto particular en el cual formuló una propuesta distinta a la acordada por la mayoría de la Comisión que a él le tocó presidir.

En efecto, en la “exposición de motivos” presentada por la mayoría de los integrantes de la 2a. Comisión de Constitución revisora del proyecto enviado por Carranza se señalaba que:

Para el desempeño de las labores del ejecutivo, necesita éste de *diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración*.¹¹ Estos órganos del Poder Ejecutivo son de *dos clases*, según la *doble función* de dicho poder, el cual ejerce *atribuciones meramente políticas*, como cuando convoca a sesiones, promulga una ley, etc., o *meramente administrativas*, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales

¹¹ Las cursivas son del autor.

como los *ramos de correos, de telégrafos, de salubridad*, (y el de) *la educación popular*, que por régimen federal depende sólo del ejecutivo de la Unión en lo relativo al distrito y territorios.

De este doble punto de vista resultan *dos grupos de órganos del ejecutivo* y son unos aquellos que ejercen *atribuciones meramente políticas* o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros *los que administran un servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en otros servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades*.

Al grupo de los *órganos políticos o político-administrativos* pertenecen las Secretarías de Estado, que conservan en el proyecto de la comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857... Al segundo grupo de *órganos del ejecutivo*, es decir, *a los meramente administrativos*, corresponde la *creación de una nueva clase de entidades que se llamarán departamentos administrativos, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos; dependerán directamente del jefe del ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las cámaras a informar, ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados;*¹² *el presidente, que tiene facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico.*¹³

Con base en estas consideraciones, la 2a. Comisión de Constitución proponía en su dictamen la siguiente reforma al artículo 90 enviado al Congreso Constituyente por Venustiano Carranza:

Artículo 90. Para el *Despacho* de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo, habrá las siguientes Secretarías:

¹² Los secretarios del despacho debían tener 30 años de edad.

¹³ *Diario de los Debates del Constituyente*, 45a. sesión, celebrada el 16 de enero de 1917, t. II, pp. 473 y ss.

- de Estado;
- de Hacienda y Crédito Público;
- de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración;
- de Trabajo, Industria y Comercio;
- de Comunicaciones y Obras Públicas;
- de Guerra, y
- de Marina.

Habrán también departamentos administrativos dependientes directamente del presidente, para los *ramos de correos y telégrafos*, de *salubridad general e instrucción pública*, y los *demás que los requieran*.

La ley determinará la distribución de los negocios, tanto con relación a las secretarías, como de los departamentos administrativos, tomando los negocios de que deban ocuparse de los que hayan quedado al conocimiento de las secretarías.

Y con respecto al artículo 92, la 2a. Comisión Dictaminadora proponía la siguiente redacción:

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmados por el Secretario de Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serán enviados directamente por el presidente al gobernador del Distrito y al jefe de departamento respectivo.

Cabría pensar entonces que “los padres” de los nuevos “departamentos administrativos” fueron los integrantes de “la mayoría” de esta 2a. Comisión de Constitución, dictaminadora del proyecto de reformas enviado por Carranza (Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez), pues ellos “dieron la cara” ante la Asamblea Constituyente y se hicieron públicamente responsables de “la paternidad” de la idea.

Conviene ahora analizar el “voto particular” del presidente de dicha Comisión, el diputado Paulino Machorro y Narváez, quien expuso lo siguiente:

El subscripto, *de acuerdo con el dictamen de la mayoría* de la Comisión, por contener la expresión de ideas cuya práctica hará estable al Gobierno en nuestro país desde el punto de vista político, *ha tenido la pena de discre-*

par la opinión de dicha mayoría en el punto relativo a secretarías de Estado y departamentos administrativos; aunque esto no en cuanto al fondo, sino simplemente en cuanto a la forma de presentar el proyecto relativo, porque el suscripto opina que no debe ser un proyecto constitucional el que determine el número y denominación de las secretarías y departamentos.

Seguramente, como satisfacción a una necesidad política, será suprimida la Secretaría de Justicia, y la de Instrucción pasará de Secretaría de Estado a Departamento Administrativo, por no justificarse su carácter legal de institución general, que en realidad no tiene.

Es dable suponer que la supresión de estas dos secretarías del despacho fue sugerida por el propio Venustiano Carranza. Algunos estudiosos opinan que Carranza, quien había sido presidente municipal de Cuatro Ciénegas en dos ocasiones, era de la opinión que la instrucción primaria debía ser responsabilidad del orden municipal y no del federal, en contraposición a la idea de Justo Sierra, que había sido secretario de instrucción pública en el último gobierno de Porfirio Díaz.

El presidente de la 2a. Comisión agregaba en su voto particular lo siguiente:

Otros ramos, como correos y telégrafos, la salubridad general y algún otro, tal vez exijan ser desligados de la política, haciendo a su personal directivo independiente de las Secretarías de Estado; pero ha parecido más conveniente dejar todo esto a una Ley Orgánica, la cual, por la facilidad relativa a su expedición y, en su caso, de modificación, es más adaptable a las necesidades públicas en un momento dado... no es prudente hacer constitucional una división del trabajo que, por su naturaleza misma, no puede ser definitiva. La Constitución sólo debe fijar los lineamientos generales.

Por lo expuesto, me honro en proponer a la aprobación de esta Honorable Asamblea el artículo 90 en los siguientes términos:

Artículo 90. Para el despacho de los negocios del Poder Ejecutivo habrá las Secretarías de Estado. Habrá también Departamentos Administrativos, dependientes directamente del Presidente, para los ramos que así lo requieran.

La ley determinará el número y denominación de las Secretarías y Departamentos Administrativos y la distribución de los negocios, tanto en aquellas como entre éstos; podrán crearse nuevos Departamentos Administrativos, tomando los negocios de que deban ocuparse de los que están al conocimiento de las Secretarías.

A fin de no extender demasiado este análisis, no se reproducen aquí los interesantísimos debates que al respecto se sucedieron entre el presidente de la Comisión y la mayoría de sus integrantes.¹⁴ Lo relevante resulta que por motivos que no quedan muy claros, pero que podrían estar basados en la necesidad de contar con un proyecto que no generara controversias que pudieran extenderse demasiado y pusieran en riesgo la aprobación del texto definitivo a principios de febrero de 1917, la Asamblea Constituyente decidió no aceptar el *dictamen de la mayoría de la Comisión revisora, ni tampoco la propuesta contenida en el voto particular del presidente de la misma*, sino que por unanimidad se aceptó la sugerencia del diputado Félix F. Palavicini, de *aprobar la propuesta original de dicho artículo enviada por Carranza al Congreso Constituyente, en la cual no se mencionaba a los departamentos administrativos*. El texto finalmente aprobado quedó como sigue: “Artículo 90. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría”.

Sin embargo, como el artículo 92 de la nueva Constitución fue votado en fecha distinta al día en que se aprobó el texto del artículo 90, la Asamblea Constituyente sí aprobó la redacción propuesta por la 2a. Comisión Dictaminadora para el artículo 92, por lo cual en el texto de dicho artículo *sí quedaron mencionados* los departamentos administrativos, pues en su texto *se explica la diferencia* que éstos tendrían frente a las secretarías del despacho, ya que “los jefes de departamento” no tendrían que *refrendar* “los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente para que (fuesen) obligatorios”, ya que éste los podría enviar directamente a los jefes de departamento para su debido cumplimiento.

Cabe agregar que, sin duda por igual razón, en el texto del artículo 73, fracción XVI, sección 2a., quedó incluida la referencia al Departamento de Salubridad, *propuesto en el dictamen de la mayoría de la 2a. Comisión de Constitución*, que establecía que “En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar in-

¹⁴ Quien esté interesado en conocer lo que allí se discutió puede encontrarlo en el *Diario de los Debates del Constituyente de 1917*, t. II, pp. 348-464.

mediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República”.

De esta manera, al menos un departamento administrativo, el de Salubridad, quedó incluido en el nuevo texto constitucional de 1917. Quizá por esta razón, Venustiano Carranza tuvo el cuidado de utilizar como base para la creación de este nuevo tipo de dependencias del Ejecutivo Federal el artículo 92 del texto constitucional, como lo hizo para la Ley de Secretarías que *decretó* en abril de 1917, al igual que en la segunda ley que *promulgó* en diciembre de ese mismo año, ya como presidente constitucional.

LAS DOS “LEYES DE SECRETARÍAS DE ESTADO”
PROMULGADAS POR CARRANZA, BASE DEL MODELO
DE ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA CENTRALIZADA HASTA 2009

Venustiano Carranza decretó una primera Ley de Secretarías de Estado el 14 de abril de 1917, todavía en su calidad de “primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la unión”, *a efecto de que “quien resultara electo”* en los comicios presidenciales programados para celebrarse en mayo (en cumplimiento del artículo 6o. del Plan de Guadalupe de 1913),¹⁵ “pudiese contar con una *estructura* adecuada, entretanto se (expedía) la ley orgánica del artículo 90”. En este decreto, Carranza expuso como motivos para su creación que los tres “departamentos administrativos” que en esa fecha se establecieron tendrían por finalidad “*apoyar técnicamente* las tareas administrativas a cargo del presidente de la República, con un carácter distinto al *político administrativo* de las secretarías de estado”. Resulta notable la coincidencia que existe en la “exposición de motivos” utilizada por Carranza para decretar esta primera Ley de Secretarías de Estado y la empleada por los integrantes de la 2a. Comisión de Constitución, apenas tres meses atrás, en su “dictamen” modificadorio del artículo 90, propuesto

¹⁵ Artículo 6o. “El Presidente interino de la república convocará a elecciones generales tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el Poder al ciudadano que hubiera sido electo”.

al Congreso Constituyente por el primer jefe del Ejército Constitucionalista, cuyo texto, como ya se explicó, fue desechado por la Asamblea a petición del diputado Félix F. Palavicini.

Los primeros departamentos administrativos que se crearon con base en la Ley de Secretarías de Estado decretada por Carranza fueron el Judicial, y el Universitario y de Bellas Artes, que sustituyeron respectivamente a la Secretaría de Justicia y a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, las cuales quedaron “suprimidas” en el artículo 14 transitorio de la Constitución. También fue creado el Departamento de Salubridad, al que, como ya se dijo, hacía referencia expresa la propia Constitución de 1917 en su artículo 73, fracción XVI, sección 1a.¹⁶

Fue también en esta Ley de Secretarías de Estado que, por primera y única vez en la historia de la administración pública federal mexicana, se creó una secretaría de Estado con ese nombre específico (similar a la “Secretaría de Estado” a la que hacía referencia el título IV de la Constitución de Cádiz de 1812, así como al “Departamento de Estado” de la “rama Ejecutiva” del gobierno de los Estados Unidos de América). Esta Secretaría de Estado agrupaba las funciones anteriormente encomendadas a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Relaciones Exteriores. De esta suerte, en 1917 el número de dependencias directas del Ejecutivo Federal se elevó entonces a *nueve*.

LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO DE ABRIL DE 1917¹⁷

Artículo 1o. Para el despacho de los negocios del orden administrativo federal habrá seis Secretarías y tres Departamentos.

¹⁶ A pesar del planteamiento del diputado constituyente Machorro en el sentido de que *no debería establecerse en el texto constitucional la estructura orgánica del Ejecutivo Federal*, a través de su inserción en diversos artículos de la Constitución, algunas secretarías y departamentos administrativos lograron adquirir desde entonces carta de naturaleza jurídica en nuestra administración pública, como el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el artículo 30, fracción I, y en el mismo artículo 30, fracción II, sección “b”.

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 14 de abril de 1917.

Las Secretarías serán:

- La de *Estado*;
- La de *Hacienda y Crédito Público*;
- La de *Guerra y Marina*;
- La de *Comunicaciones*;
- La de *Fomento*; y,
- La de *Industria y Comercio*.

Los Departamentos serán:

- El *Judicial*;
- El *Universitario y de Bellas Artes*; y,
- El de *Salubridad Pública*.

Artículo 2o. Corresponden a la *Secretaría de Estado* todos los asuntos que antes dependían de la Secretaría de Relaciones, y los que le pasan de la Secretaría de Gobernación, que son como sigue:

- Relaciones con las naciones extranjeras.
- Relaciones de la Federación con los Estados que la forman.
- Relaciones con el Congreso de la Unión.
- Tratados internacionales.
- Conservación de dichos tratados.
- Autógrafos de todos los documentos diplomáticos y de las cartas geográficas donde estén fijados los límites de la República.
- Legaciones y Consulados.
- Naturalización y estadística de extranjeros.
- Derecho de extranjería.
- Extradiciones.
- Legalización de firma en documentos que han de producir sus efectos en el exterior, y en documentos del exterior que han de causar efectos en la República.
- Nombramientos y renunciaciones de los Secretarios del Despacho, de los Directores de los Departamentos,¹⁸ del Gobernador del Distrito Federal y de los Gobernadores de los Territorios de la Federación.
- Gran sello de la Nación.
- Archivo General.

¹⁸ Curiosamente, en esta ley de Carranza a los “jefes de departamento” se les menciona como “directores”.

- Publicación de las leyes federales y de los Tratados internacionales.
- *Diario Oficial de la Federación* e Imprenta del Gobierno.

Artículo 3o. Corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Impuestos federales.
- Aranceles de Aduanas Marítimas y Fronterizas.
- Administración de todas las rentas federales.
- Policía fiscal.
- Casas de moneda y ensaye.
- Empréstitos y deuda pública.
- Bienes urbanos nacionales y nacionalizados.
- Créditos nacionalizados.
- Bancos y demás instituciones de crédito.
- Estadística fiscal.
- Presupuestos.
- Responsabilidades a favor y en contra de la Nación.

Artículo 4o. Corresponden a la Secretaría de Guerra y Marina:

- Ejército permanente.
- Marina de Guerra.
- Guardia Nacional al servicio de la Federación.
- Legislación Militar.
- Administración de justicia militar.
- Indultos por delitos militares.
- Patentes de corso.
- Escuelas militares.
- Escuelas náuticas.
- Hospitales militares.
- Fortalezas, fortificaciones, cuarteles, arsenales, diques, depósitos y almacenes militares de la Federación.
- Colonias militares.
- Fábricas de explosivos y todos los establecimientos del Gobierno Federal, existentes o que en lo sucesivo se funden para el aprovisionamiento, pertrecho y equipos del Ejército y Armada Nacional.

Artículo 5o. Corresponden a la Secretaría de Comunicaciones:

- Costas, Puertos y vías navegables.
- Ferrocarriles.

- Puentes, calzadas y canales construidos por concesión federal o a expensas de la Federación.
- Caminos carreteros nacionales.
- Obras de los puertos.
- Faros.
- Monumentos públicos y obras de utilidad y ornato costeados por la Federación.
- Monumentos arqueológicos e históricos.
- Conserjería y obras en el Palacio Nacional y en el de Chapultepec.
- Marina Mercante.
- Construcción del Teatro Nacional y Palacio Legislativo.
- Límites de la República.
- Límites de los Estados.
- Correos:
 - Correos interiores.
 - Unión Postal Universal.
 - Subvenciones a vapores y ferrocarriles para verificar transporte de correspondencia.
 - Giros postales en el interior de la República.
 - Giros postales internacionales.
- Telégrafos:
 - Telégrafos Federales.
 - Concesiones para establecer líneas telegráficas y telefónicas particulares y vigilancia sobre ellas, vigilancia de las líneas telegráficas y telefónicas de los ferrocarriles.
 - Radio-Telegrafía.
 - Concesiones para establecer estaciones inalámbricas y vigilancia sobre ellas.
 - Correspondencia con naciones extranjeras para intercambio de mensajes y señales en las estaciones inalámbricas.
 - Cables.
 - Contratos con compañías telegráficas y cablegráficas internacionales.
 - Giros telegráficos.

Artículo 6o. Corresponden a la Secretaría de Fomento:

- Colonización, inmigración y fundación de pueblos.
- Materia Agraria, tierras de pueblos, dotación de tierras a los pueblos y fraccionamiento de latifundios.

- Terrenos baldíos.
- Terrenos nacionales y nacionalizados.
- Bosques y productos vegetales de los terrenos de la Nación.
- Fomento, conservación y explotación de las riquezas forestales en el Territorio Nacional.
- Aguas de jurisdicción Federal.
- Concesiones y vigilancia para su aprovechamiento.
- Obras de irrigación de tierras y desecación de lagunas.
- Caza, pesca, piscicultura.
- Agricultura, avicultura y sericultura.
- Escuela de Agricultura.
- Escuelas prácticas agrícolas.
- Establecimientos para la propagación de semillas, plantas forrajeras, industriales y medicinales, árboles frutales y forestales.
- Estacionales experimentales.
- Cámaras y asociaciones agrícolas, ganaderas y otras similares.
- Escuela de Veterinaria.
- Estudios geográficos, meteorológicos y astronómicos.
- Explotación y estudio de la fauna y flora de la República.
- Trabajos topográficos y geodésicos para el catastro y formación de la carta de la República.
- Propaganda y exposiciones agrícolas, ganaderas, forestales y forestales.
- Observatorios astronómicos y meteorológicos.
- Viajes y exploraciones científicas.
- Censo.
- Estadística general.
- Gran registro de la propiedad.

Artículo 7o. Corresponderán a la Secretaría de Industria y Comercio:

- Comercio.
- Industrias en general.
- Cámaras y asociaciones industriales y comerciales.
- Enseñanza y propaganda industrial.
- Estudios y exploraciones geológicas.
- Minería.
- Concesiones y explotaciones mineras.
- Petróleo y combustibles minerales.

- Concesiones y explotaciones petroleras.
- Propiedad mercantil e industrial.
- Privilegios exclusivos.
- Trabajo.
- Asociaciones obreras.
- Dirección General del Trabajo y cuestiones obreras.
- Emigración.
- Sociedades anónimas.
- Sociedades de Seguros.
- Lonjas y corredores.
- Exposiciones nacionales e internacionales.
- Estadística comercial, fabril y minera.
- Dirección General de Pesas y Medidas.

Artículo 8o. Corresponde al Departamento Judicial:

- Perseguir ante los Tribunales Federales a los responsables de delitos o faltas del orden federal, ejercitando al efecto la acción penal que corresponda.
- Consultar al Presidente de la República, a las Secretarías y Departamentos en los casos que se sometieren a su estudio.
- Relaciones con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Expropiación por causa de utilidad pública.
- Indultos y conmutaciones de penas por delitos de fuero federal.
- Agentes del Ministerio Público y policía judicial de la Federación.
- Representar a la Federación ante los tribunales cuando se trate de sus intereses, ya sea demandando o defendiendo.
- Estadística criminal.
- Reformas Constitucionales.
- Leyes orgánicas federales.
- Códigos federales.
- Garantías individuales.
- Derechos del ciudadano.
- Leyes electorales.

Artículo 9o. Corresponden al Departamento Universitario y de Bellas Artes:

- Todas las escuelas que dependen actualmente de la Universidad Nacional y todos los demás establecimientos docentes o de investigación científica que se crearen en lo sucesivo.

- Escuelas de Bellas Artes, Música y Declamación, de Artes Gráficas, de Archiveros y Bibliotecas.
- Propiedad literaria, dramática y artística.
- Bibliotecas, museos y antigüedades nacionales.
- Fomento de espectáculos cultos.
- Fomento de artes y ciencias.
- Exposiciones de obras de arte.
- Congresos científicos y artísticos.
- Extensión universitaria.

Artículo 10. Corresponden al Departamento de Salubridad:

- Legislación sanitaria de la República.
- Policía sanitaria de los puertos, costas y fronteras.
- Medidas contra el alcoholismo.
- Medidas contra enfermedades epidémicas y para evitar la propagación de enfermedades contagiosas.
- Preparación y aplicación de vacunas y de sueros preventivos o curativos.
- Vigilancia sobre ventas y uso de sustancias venenosas.
- Inspección sobre sustancias alimenticias, drogas y demás artículos puestos a la circulación.
- Congresos sanitarios.

Artículo 11. Cada una de las Secretarías y Departamentos hará las obras correspondientes a los ramos que les quedan respectivamente asignados, sujetándose a lo que dispone el artículo 134 de la Constitución Federal.

Artículo 12. En casos dudosos o extraordinarios, el Presidente de la República resolverá por medio de la Secretaría de Estado, a cuál Secretaría o Departamento corresponde conocer.

Artículo 14. El Departamento Judicial se denominará “Procuraduría General de la Nación”, y el Director será el Procurador General de la República.

Artículo 15. El Departamento Universitario y de Bellas Artes, se denominará “Universidad Nacional”, y estará bajo el Rector de esta institución.

Artículo 16. Dependerán de los Ayuntamientos del lugar de su ubicación:

I. *Las escuelas de instrucción primaria elemental y superior*, que en el Distrito y Territorios Federales dependían de la Secretaría de Instrucción Pública.

Artículo 17. Dependerán del Gobierno del Distrito Federal:

II. Las escuelas que estaban a cargo de la Dirección General de la Enseñanza Técnica, dependientes de la Secretaría de Instrucción Pública, así como la *Escuela Preparatoria, el Internado Nacional y las Escuelas Normales*.

TRANSITORIOS

Artículo 1o. *Mientras se dicta por el Congreso de la Unión la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Departamento Judicial quedará encargado de las funciones meramente administrativas* que hasta hoy han estado encomendadas a la *Secretaría de Justicia, respecto de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito*.

Artículo 2o. Mientras el Congreso de la Unión expide la ley orgánica de la Administración de Justicia en el Distrito y Territorios Federales, los *gobernadores* de aquél y estos, dentro de sus respectivas jurisdicciones, *quedarán encargados de las funciones meramente administrativas que hasta hoy han estado encomendadas a la Secretaría de Justicia*; pero los jueces auxiliares, de paz, menores y correccionales, serán nombrados por los Ayuntamientos respectivos en caso de que no hayan sido o deban ser designados por elección popular, y dichos Ayuntamientos sufragarán los emolumentos de estos funcionarios y los gastos que originen.

Artículo 3o. Los edificios pertenecientes a la Federación que ocupan las escuelas de enseñanza primaria, superior y elemental, los establecimientos de beneficencia y las escuelas que pasan a depender del Gobierno del Distrito o del de los Territorios Federales, así como los muebles y útiles destinados a dichas instituciones, quedarán aplicados al mismo servicio a que estaban destinados, mientras la ley no disponga otra cosa.

Artículo 4o. El Secretario de Justicia, mandará entregar al Procurador General de la República el archivo, edificio, muebles y útiles de la misma Secretaría.

Artículo 5o. El Encargado del Despacho de Instrucción Pública, mandará entregar al Rector de la Universidad Nacional, el archivo, edificio y muebles

que han correspondido a esa Secretaría, y que pasan a depender de la Universidad Nacional.

Artículo 6o. El Subsecretario Encargado del Despacho de Gobernación, mandará entregar al Gobernador del Distrito Federal el archivo, muebles y útiles correspondientes a los ramos que pasen a depender de dicho Gobierno, de conformidad con la presente ley, y se entregará a la Secretaría de Estado, lo demás que pase a depender de ésta.

En opinión de quien esto escribe, detrás de las *reestructuraciones orgánicas* de esta novedosa Ley de Secretarías de Estado, expedida por Carranza en abril de 1917, existía sin duda el intento de llevar a cabo no sólo una *reforma administrativa*, sino también una *reforma del Estado*, tendente a *fortalecer la división de poderes entre los tres órganos de gobierno del orden federal*. Por lo menos así parece desprenderse de la reubicación que se hacía en este decreto de los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, que pasaron a ser responsabilidad del Poder Judicial de la Federación, así como la decisión de encargar a los ayuntamientos “el nombramiento de los jueces auxiliares, de paz, menores y correccionales, los cuales deberían ahora sufragar los emolumentos de estos funcionarios y los gastos que originen”.

También pareciera ser un intento de *reforma del Estado* haber hecho depender de “los Ayuntamientos del lugar de su ubicación, las escuelas de instrucción primaria elemental y superior que en el Distrito y Territorios Federales dependían, en el gobierno de Porfirio Díaz, de la Secretaría de Instrucción Pública”. Como ya se señaló, Venustiano Carranza había sido dos veces presidente municipal de Cuatro Ciénegas, Coahuila, y sin duda en aquellas ocasiones debió reflexionar sobre la pertinencia de ubicar la responsabilidad de impartir educación primaria en el orden municipal de gobierno, como ocurre, por ejemplo, dentro del modelo federal de los Estados Unidos de América. Como se verá más adelante, en 1921, el presidente Álvaro Obregón volvió a “*centralizar*” en el nivel federal la educación primaria, y para ello restableció la Secretaría de Educación Pública como dependencia directa del presidente de la República.¹⁹

¹⁹ Véase *supra* el apartado “Creación de la Secretaría de Educación Pública, 1921” en la p. 61 de esta obra.

La segunda Ley de Secretarías de Estado fue promulgada por Carranza el 10. de diciembre de 1917, ya en cumplimiento de un decreto del Congreso de la Unión, y en su calidad de presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, como resultado de las elecciones celebradas en mayo de ese año. Esta Ley creaba ahora siete “secretarías de Estado” y cinco “departamentos administrativos”, elevándose con ello a *doce* el número de dependencias directas del Ejecutivo Federal.

LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO
DE DICIEMBRE DE 1917²⁰

Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, (habrá) siete Secretarías de estado y cinco Departamentos.

Las *Secretarías* serán:

- de Gobernación
- de Relaciones Exteriores
- de Hacienda y Crédito Público
- de Guerra y Marina
- de Agricultura y Fomento
- de Comunicaciones y Obras Públicas
- de Industria, Comercio y Trabajo.

Y los *Departamentos* serán:

- el Universitario y de Bellas Artes
- el de Salubridad Pública
- el de Aprovisionamientos Generales
- el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares
- el de la Contraloría.

²⁰ *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1917.

Las funciones que correspondían a estas *doce* dependencias directas del Ejecutivo quedaron definidas de la manera siguiente:

Secretaría de Gobernación:

- Nombramientos y renuncias de los *Secretarios del Despacho*, de los *Directores de los Departamentos*²¹ y de los Gobernadores del Distrito y Territorios Federales.
- Relaciones con el Congreso de la Unión y con la Suprema Corte de Justicia de la misma.
- Relaciones de la Federación con los demás Estados que la forman.
- Legalización de firmas de funcionarios federales y Gobernadores.
- Elecciones Generales.
- Medidas administrativas para el cumplimiento de la Constitución.
- Reformas Constitucionales.
- Derechos del Ciudadano.
- Decretos, Leyes Orgánicas y Códigos Federales y su publicación.
- Códigos para el Distrito Federal y Territorios.
- Expropiación por causa de utilidad pública.
- Reos federales, amnistías, indultos, conmutación y reducción de penas por delitos del orden federal.
- Colonias penales para reos federales.
- Beneficencia Privada.
- Relaciones con los Montes de Piedad.
- Migración.
- Archivo General.
- “Diario Oficial” de la Federación e Imprenta del Gobierno.
- “Boletín Judicial”.

Secretaría de Relaciones Exteriores:

- Relaciones con las naciones extranjeras.
- Tratados internacionales y su publicación.
- Conservación de dichos Tratados.
- Autógrafos de todos los documentos diplomáticos y de las cartas geográficas en donde estén fijados los límites de la República.

²¹ Se llamó entonces “directores” a los jefes de departamento administrativo.

- Legaciones y Consulados.
- Naturalización, estadística de extranjeros y derechos de extranjería.
- Aplicación del artículo 33 constitucional.
- Extradiciones.
- Legalización de firmas en documentos que han de producir sus efectos en el exterior y en documentos del exterior que han de causar efectos en la República.
- Gran sello de la Nación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Presupuestos.
- Impuestos federales.
- Aranceles de Aduanas Marítimas y Fronterizas.
- Administración de todas las rentas federales.
- Casas de Moneda y Ensaye.
- Empréstitos.
- Bienes nacionales y nacionalizados.
- Bancos y demás instituciones de crédito.
- Policía fiscal.
- Estadística fiscal.
- Responsabilidades a favor y en contra de la Nación.

Secretaría de Guerra y Marina:

- Marina de Guerra.
- Patentes de Corso.
- Guardia Nacional al servicio de la Federación.
- Servicio médico militar.
- Administración de justicia militar.
- Indultos por delitos militares.
- Escuelas militares.
- Escuelas náuticas.
- Fortalezas, fortificaciones, prisiones militares, cuarteles, arsenales y diques.
- Colonias militares.

Secretaría de Agricultura y Fomento:

- Colonización.

- Materia Agraria.
- Tierras de pueblos, dotación y restitución de tierras a los pueblos y fraccionamientos de latifundios.
- Terrenos baldíos.
- Terrenos nacionales.
- Gran Registro de la propiedad.
- Bosques y productos vegetales de los terrenos de la Nación.
- Fomento, conservación y explotación de la riqueza forestal en el Territorio Nacional.
- Aguas de propiedad federal.
- Concesiones para su aprovechamiento, policía y vigilancia de la mismas.
- Obras de irrigación, desecación y mejoramiento de terrenos.
- Inspección de las obras para fuerza motriz durante su construcción.
- Agricultura, ganadería, avicultura, cericicultura, piscicultura y apicultura.
- Escuelas de agricultura y veterinaria.
- Establecimientos para propaganda y mejoramiento de los cultivos agrícolas.
- Árboles frutales y forestales; plantas forrajeras, industriales y medicinales.
- Estaciones experimentales.
- Propaganda y exposiciones agrícolas, ganaderas, florestales y forestales.
- Cámaras y Asociaciones agrícolas, ganaderas u otros similares.
- Estudios y exploraciones geográficos.
- Trabajos geodésicos y formación de la Carta de la República.
- Observatorios astronómicos y meteorológicos.
- Estudios y exploraciones de la Flora y Fauna de la República.
- Viajes y exploraciones científicas.
- Censos.
- Estadística General.
- Dirección Etnográfica: Estudio de las razas aborígenes.
- Exploraciones arqueológicas.
- Conservación de monumentos arqueológicos.
- Límites de la República y de los Estados.
- Crédito rural.
- Plagas de los campos y policía sanitaria rural.
- Congresos agrícolas.
- Exposiciones agrícolas permanentes.

- Dirección de Estudios Biológicos.
- Museos de Historia Natural.
- Caza.
- Pesca.

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas:

- Costas.
- Puertos.
- Faros.
- Marina mercante.
- Vías navegables.
- Obras que se ejecuten en terrenos nacionales, bien sea costeadas por la Federación o por concesión otorgada a particulares.
- Ferrocarriles.
- Caminos carreteros nacionales e inspección de los privados.
- Construcción y reconstrucción de edificios públicos.
- Monumentos y todas las obras de utilidad y ornato costeadas por la Federación, excepto las del ramo de Guerra de carácter estratégico.
- Jurisdicción sobre el sistema hidrográfico del Valle de México.
- Intendencia y obras de conservación en los Palacios Nacional y de Chapultepec.
- Correos interiores.
- Unión Postal Universal.
- Subvención a vapores y ferrocarriles para verificar transportes de correspondencia.
- Giros postales en el interior de la República.
- Giros postales internacionales.
- Telégrafos y teléfonos federales.
- Concesión para establecer líneas telegráficas y telefónicas particulares y vigilancia sobre ellas.
- Vigilancia de las líneas telegráficas y telefónicas de los ferrocarriles.
- Radiotelegrafía y radiotelefonía.
- Concesión para establecer estaciones inalámbricas y vigilancia sobrellas.
- Correspondencia con naciones extranjeras, para intercambio de mensajes y señales de las estaciones inalámbricas.
- Cables.
- Contratos con compañías telegráficas y telefónicas y cablegráficas internacionales.
- Giros telegráficos.

Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo:

- Industrias en general *con excepción de las de carácter agrícola.*
- Estudios y exploraciones geológicos.
- Comisiones exploradoras especiales, etc.
- Minería, concesiones, exploraciones, explotaciones e inspección.
- Petróleo y combustibles minerales (concesiones, exploraciones, explotaciones e inspección oficial).
- Cámaras y asociaciones industriales.
- Comercio.
- Sociedades Mercantiles.
- Compañías de Seguros.
- Cámaras y Asociaciones comerciales.
- Lonjas y corredores.
- Pesas y medidas.
- Propaganda y enseñanza industrial y comercial.
- Exposiciones nacionales e internacionales.
- Propiedad industrial y mercantil.
- Privilegio exclusivo de carácter industrial.
- Concesiones para explotación de guano; nitratos, potasa y demás fertilizantes.
- Estadística industrial y comercial.
- Huelgas.
- Cámaras y Asociaciones obreras.
- Instituto Geológico.
- Escuela Superior de Comercio y Administración.
- Inspección de subsistencias.

Departamento Universitario y de Bellas Artes:

- Escuela de Jurisprudencia.
- Escuela de Medicina.
- Escuela de Ingenieros.
- Facultad de Ciencias Químicas.
- Escuela Nacional de Estudios Superiores.
- Todos los Establecimientos docentes de investigación científica que se crearen en lo sucesivo.
- Dirección General de Bellas Artes.
- Escuela de Bellas Artes, de Música y Declamación.

- Museos: Nacional de Historia y Arqueología, de Arte Colonial y otros de la misma índole que se crearen en lo sucesivo.
- Propiedad literaria, dramática y artística.
- Biblioteca y antigüedades nacionales.
- Escuela de Bibliotecarios y Archiveros.
- Fomento de Artes y Ciencias.
- Exposición de obras de arte.
- Congresos Científicos y Artísticos.
- Extensión universitaria.
- Escuela de Estomatología.

Departamento de Salubridad Pública:

- Legislación sanitaria de la República.
- Policía sanitaria de los puertos, costas y fronteras.
- Inspección sobre sustancias alimenticias.
- Preparación y aplicación de vacunas y sueros preventivos o curativos.
- Vigilancia sobre ventas y uso de sustancias venenosas.
- Drogas y demás artículos puestos en la circulación.
- Medidas contra enfermedades contagiosas.
- Medidas contra el alcoholismo.
- Congresos sanitarios.

Departamento de Aprovisionamientos Generales:

- La adquisición por compra o fabricación, de todos los elementos necesarios para el funcionamiento de las dependencias del Gobierno Federal, con las siguientes excepciones:

I. La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas queda autorizada para adquirir los materiales de construcción, la herramienta y la maquinaria necesarios para la construcción de las obras nacionales.

II. El Departamento de Establecimientos Fabriles, y Aprovisionamientos Militares, queda autorizado para adquirir las materias primas, herramientas y maquinaria necesarias para su funcionamiento.

Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares:

- Fábrica Nacional de Cartuchos.
- Fundición Nacional de Artillería.

- Laboratorio de municiones y artificios.
- Fábricas nacionales de pólvora.
- Maestranza Nacional.
- Almacenes generales de armas, municiones y equipo del Ejército.
- Fábrica Nacional de Armas.
- Almacén y fábricas de medicinas, ropa, útiles, enseres e instrumentos, etcétera, de la Proveduría General de Hospitales Militares, de puestos de socorro y de servicios sanitarios militares en campaña.
- Talleres de Aviación.
- Fábrica de calzado, uniformes, curtiduría y demás que se establezcan.

Departamento de Contraloría:

- Contabilidad de la Nación.
- Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública.
- Deuda Pública.
- Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Artículo 15. El Departamento Universitario y de Bellas Artes, se denominará “Universidad Nacional”.

Artículo 16. Las obras materiales de las Secretarías, Departamentos y en general las del Gobierno Federal, serán ejecutadas por la Secretaría de Comunicaciones conforme al artículo 134 de la Carta Magna, sujetándose a los planos que acuerde el ramo administrativo a que correspondan y con cargo a sus presupuestos respectivos, con excepción de las fortificaciones, que serán hechas por la Secretaría de Guerra.

Artículo 18. Dependerán de los Ayuntamientos del lugar de su ubicación:

I. Las Escuelas de instrucción primaria elemental y superior, que en el Distrito y Territorios Federales dependían de la Secretaría de Instrucción Pública.

Artículo 19. Dependerán del Gobierno del Distrito Federal:

Las Escuelas de enseñanza técnica, inclusive la de Artes Gráficas “José María Chávez”, la Escuela Nacional Preparatoria, el Internado Nacional y las Escuelas Normales.

Entre las principales reformas contenidas en esta segunda Ley de Secretarías estaba la desaparición de la reciente creada Secretaría de Estado, para regresar a la tradicional división entre una dependencia encargada de las funciones relativas a los asuntos internos de gobierno, la Secretaría de Gobernación, y la dependencia encargada de las relaciones diplomáticas con otros países, la Secretaría de Relaciones Exteriores.

También se decidió especializar a la Secretaría de Fomento en la *atención y el apoyo al sector agrícola del país*, por lo cual su denominación cambió a la de Secretaría de Agricultura y Fomento, transfiriendo el *fomento de las actividades del sector industrial y comercial*, así como *el arbitraje de las relaciones obrero-patronales* a la dependencia que se denominaría Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Se determinó, igualmente, encargar a una dependencia específica del Ejecutivo las actividades de *construcción de caminos y puertos*, así como el *fomento de las vías férreas y las relativas al resto de las obras públicas a cargo del gobierno federal*, restableciendo la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, creada por Porfirio Díaz en 1891.

Sin embargo, la reforma más novedosa que contenía esta segunda Ley de Secretarías de Estado era sin duda la relativa a la creación de tres nuevos departamentos administrativos, con los cuales Carranza intentó quizá delimitar con mayor claridad la naturaleza jurídica de esta nueva figura dentro de la administración pública federal centralizada. Debe recordarse que el principal argumento para que los titulares de este nuevo tipo de dependencias del Ejecutivo no tuvieran la obligación política de *refrendar “los reglamentos, decretos, órdenes del Presidente”*, ni tampoco la de “acudir a informar de sus actividades ante el Congreso de la Unión”, era que tendrían a su cargo exclusivamente *funciones de apoyo técnico administrativo y no de carácter político*, como las asignadas a las “secretarías del despacho”.

Y éste era precisamente el caso del nuevo Departamento de Aprovisionamientos Generales, cuya atribución era *normar y uniformar las adquisiciones a cargo de la administración pública federal*, con el propósito a *evitar despilfarros y actos de corrupción*. También se encuadraba perfectamente en este nuevo “tipo” de dependencia administrativa el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, el cual, además de tener a su cargo *la fabricación del arma-*

mento y las municiones que requería el adecuado funcionamiento de las fuerzas armadas del país, su titular *no tenía que ser ratificado por el Senado* (como sí era el caso de los generales y coroneles del ejército), con lo cual Carranza se aseguraba la obediencia total del jefe del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, designado libremente por él en su calidad de civil.

Finalmente, estaba también el caso del nuevo Departamento de la Contraloría, encargado de la *fiscalización de los actos de tipo administrativo y financiero del gobierno federal*, con la idea de prevenir irregularidades y actos de corrupción, así como de *fincar las correspondientes responsabilidades a los funcionarios que incurrieran en ambos tipos de conductas irregulares*. Como lo escribió en un editorial aparecido en el *Diario Oficial* del 24 de enero de 1918 el entonces secretario de industria y comercio, Alberto J. Pani, parecía conveniente que “fuera distinta la mano que autorizara el dinero del presupuesto de la mano que verificara los comprobantes justificatorios de dicho gasto”.²²

Para los efectos de este trabajo resulta conveniente señalar que la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, publicada unos días después, el 25 de enero de 1918, entre las facultades y obligaciones del contralor establecía la de “hacer estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás dependencias del Gobierno, con el objeto determinado de obtener la mayor economía en los gastos y eficacia en los servicios, exponiendo recomendaciones... que él entregará al Presidente de la República para que tome las medidas que estime conveniente” (artículo 20). Estas atribuciones constituyen un importante antecedente de las funciones que en 1947 serían asignadas a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y que en 1958 pasarían a la Secretaría de la Presidencia, y a partir de 1994 a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y en el 2003 a la Secretaría de la Función Pública.

²² Resulta paradójico que fuera el mismo Alberto J. Pani quien años después, al ser designado secretario de hacienda y crédito público por el presidente Abelardo L. Rodríguez, promoviera la desaparición del Departamento de la Contraloría y su reabsorción por la Secretaría ahora bajo su cargo.

Así quedó establecida la estructura orgánica con que, a partir de 1917, contó el Poder Ejecutivo Federal. Como se sabe, el presidente Carranza fue derrocado por un nuevo levantamiento armado en su contra, apoyado en el Plan de Agua Prieta. Este documento fue expedido por el entonces gobernador constitucional de Sonora, Adolfo de la Huerta, quien planteaba que el gobierno presidido por Carranza “tenía pensado imponer la candidatura de Ignacio Bonillas, ex Embajador de México ante los Estados Unidos de América”, *en detrimento de “las legítimas aspiraciones” del general Álvaro Obregón*, sonoreense, al igual que el gobernador De la Huerta, cuya candidatura estaba apoyada mayoritariamente por las fuerzas armadas del país.

Ante esta circunstancia, el presidente Carranza decidió trasladar la sede del gobierno federal al puerto de Veracruz, para desde ahí dirigir la defensa de las instituciones por él representadas. Sin embargo, partidarios Obregón dinamitaron las vías férreas a la salida de la capital e impidieron la marcha del tren en que viajaba el presidente Carranza rumbo a Veracruz. Éste decidió entonces continuar su viaje a caballo a través de la sierra del estado de Puebla, y la madrugada del 20 de mayo de 1910 fue sorprendido por un grupo armado mientras dormía en una choza del poblado de Tlaxcalantongo, el cual disparó contra el entonces presidente constitucional de México, quitándole la vida.

A la muerte de Venustiano Carranza, y con base en el Plan de Agua Prieta, Adolfo de la Huerta, en su calidad de “jefe supremo interino del Ejército Liberal Constitucionalista”, emitió un decreto en el que se informaba al país que el 24 de mayo se había convocado al Congreso de la Unión “con el exclusivo objeto de designar Presidente Provisional”. El propio Adolfo de la Huerta fue nombrado para el cargo, el cual ocupó durante seis meses, del 1o. de junio al 30 de noviembre de 1920. Durante ese lapso, se convocó a elecciones para presidente constitucional de la República, las cuales se llevaron al cabo el 5 de septiembre. En dichos comicios resultó triunfador Álvaro Obregón, quien tomó posesión de la presidencia el 1o. de diciembre de 1920, para un periodo de cuatro años, que terminaría el 30 de noviembre de 1924.

