

FUENTES

MEMORIAS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Memoria presentada al soberano Congreso Mexicano por el Secretario de Estado del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores. México, Alejandro Valdés, Impresor de la Cámara del Imperio, 1822. Firmada por su titular, José Manuel Herrera, en marzo 8 de 1822.

Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores presenta a su cargo, leída en la sesión de 8 de noviembre de 1823 e impresa por orden del Soberano Congreso. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1823. Suscrita por Lucas Alamán en noviembre 7 de 1823.

Memoria presentada a las dos Cámaras del Congreso General de la Federación, por el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores al abrirse las sesiones del año de 1824, sobre el estado de los negocios de su ramo. México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en Palacio. 1825. Suscrita por Lucas Alamán en enero 11 de 1825.

Memoria de los ramos del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, leída en las Cámaras del Soberano Congreso en los días 9 y 14 de enero del año de 1826. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1826. Signada por Sebastián Camacho en diciembre 31 de 1826.

Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados el 10, y en la de Senadores el 12 de enero de 1827. México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1827. Signada por Juan José Espinosa de los Monteros en enero 8 de 1827.

Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados el 8, y en la de Senadores el 9 de febrero de 1828. México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1827. Signada por Juan José Espinosa de los Monteros en enero 30 de 1828.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados en 8 y en la de Senadores el 10 de enero de 1829. México, Imprenta del Águila. 1829. Signada por Juan de Dios Cañedo en enero 1° de 1829.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero, y en la de Senadores el día 13 del mismo mes. México, Imprenta del Águila. 1830. Signada por Lucas Alamán en febrero 12 de 1830.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en la de Diputados el día 7, y en la de Senadores el 8 de enero de 1831. México, Imprenta del Águila. 1831. Signada por Lucas Alamán, en enero 5 de 1831.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, a las Cámaras del Congreso General al principio de sus sesiones ordinarias del año de 1832. México, Imprenta del Águila. 1832. Signada por Lucas Alamán en enero 10 de 1832.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores e Interiores, leída por el Secretario del ramo en la Cámara de Diputados y en la de Senadores en día 20 de mayo de 1833. México, Imprenta del Águila. 1833. Signada por Carlos García en mayo 20 de 1833.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en las de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835. México, Imprenta del Águila. 1835. Signada por José María Gutiérrez de Estrada en marzo 24 de 1835.

Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, leída en las Cámaras del Congreso General en el mes de enero de 1838. México, Imprenta del Águila. 1838. Signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838.

Memoria de la Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación de la República Mexicana correspondiente a la Administración provisional, en los años de 1841, 42 y 43, leída en las Cámaras del Congreso Constitucional desde el día 12 al 17 de enero de 1844. México, Imprenta de Vicente Torres. 1844. Signada por José María Bocanegra en enero 10 de 1844.

Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, leída en el Senado el 11 y en la Cámara de Diputados el 12 de marzo de 1845. México, Imprenta, Litografía y Tipografía de Ignacio Cumplido. 1845. Signada por Luis G. Cuevas en marzo 11 de 1845.

Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, leída al Soberano Congreso Constituyente en los días 14, 15 y 16 de diciembre de 1846, por el Ministro del ramo. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1847. Signada por José María Lafragua en diciembre 14 de 1846.

Memoria del Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, Luis G. Cuevas, leída en la Cámara de Diputados el 5 y en la de Senadores el 8 de enero de 1849. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1849. Signada por Luis G. Cuevas en enero 5 del mismo año.

Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, leída al Congreso General en enero de 1850. México. 1850. Signada por José María Lacunza en enero 11 de 1850.

Memoria leída en las Cámaras en 1851, por el Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores. Imprenta de Vicente G. Torres. 1851. No tiene fecha de firma.

Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Sexto Congreso Constitucional, en octubre 6 de 1871. México, Imprenta del Gobierno. 1871. Signada por José María del Castillo Velasco en octubre 6 de 1871.

Anexo a la Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Sexto Congreso Constitucional, en octubre 6 de 1871 (México, Imprenta del Gobierno. 1871.). Signado por José María del Castillo Velasco en diciembre 20 de 1871.

Memoria que el Oficial Mayor encargado de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, presentó al Séptimo Congreso Constitucional. México, Imprenta del Gobierno. 1873. Signada por Cayetano Gómez Pérez, en septiembre 30 de 1873.

Memoria que el Oficial Mayor encargado de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Séptimo Congreso Constitucional. México, Imprenta del Gobierno. 1874. Signada por Cayetano Gómez Pérez en septiembre 30 de 1874.

Memoria que el Oficial Mayor encargado de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Séptimo Congreso Constitucional. México, Imprenta del Gobierno. 1875. Signada por Cayetano Gómez Pérez en septiembre 30 de 1875.

Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Congreso de la Unión, en diciembre 14 de 1877. México, Imprenta del Gobierno. 1877. Signada por Trinidad García en diciembre 14 de 1877.

Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Congreso de la Unión, en diciembre 31 de 1878. México, Imprenta del Gobierno. 1879. Signada por Trinidad García en diciembre 14 de 1878.

Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Congreso de la Unión, en noviembre 30 de 1884. México, Tipografía de Gonzalo A. Esteva. 1884. Signada por Carlos Díaz Gutiérrez en noviembre 30 de 1884.

Memoria que presenta al Congreso el Lic, Manuel Romero Rubio, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, correspondiente al período transcurrido de diciembre 1° de 1884 a junio 30 de 1886. México, Imprenta del Gobierno. 1887. Signada por Manuel Romero Rubio en julio 1° de 1886.

Memoria que presenta al Congreso el Lic, Manuel González Cosío, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, en noviembre 30 de 1900. México, Imprenta del Gobierno Federal. 1900. Signada por Manuel González Cosío en noviembre 30 de 1900.

Memoria de la Secretaría de Gobernación correspondiente al cuatrienio del 1° de diciembre de 1900 al 30 de noviembre de 1904. México, Imprenta del Gobierno Federal. 1906. Signada por Ramón Corral en noviembre 30 de 1904.

Memoria de la Secretaría de Gobernación correspondiente del 1° de diciembre de 1904 al 30 de junio de 1906. México, Imprenta del Gobierno Federal. 1909. Signada por Ramón Corral en junio 30 de 1906.

Memoria de la Secretaría de Gobernación, correspondiente a los años comprendidos entre el 1° de julio y el 30 de junio de 1911. México, Imprenta de la Escuela Industrial de Huérfanos. 1924.

Memoria de la Secretaría de Gobernación, desde 1880 hasta 1919. México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación. 1919 (No tiene firma y las páginas no están numeradas).

Memoria de la Secretaria de Gobernación, que comprende el período del 1° de agosto de 1928 al 31 de julio de 1929, presentada al H. Congreso de la Unión por el C. Subsecretario del Despacho, Lic. Felipe Canales. México, Talleres Gráficos Editorial y Diario Oficial. 1929.

Memoria de la Secretaria de Gobernación, que comprende el período del 1° de agosto de 1929 al 31 de julio de 1930, presentada al H. Congreso de la Unión por el c. Secretario del Ramo, Lic. Carlos Riva Palacio. México, Talleres Gráficos de la Nación. 1930.

Memoria de la Secretaria de Gobernación, que comprende el período del 1° de agosto de 1930 al 31 de julio de 1931, presentada al H. Congreso de la Unión por el c. Subsecretario del Ramo, Lic. Octaviano Mendoza González. México, Talleres Gráficos de la Nación. 1931.

Memoria de la Secretaria de Gobernación, de Septiembre de 1936 a agosto de 1937, presentada al H. Congreso de la Unión por el Lic. Silvestre Guerrero, Secretario de Gobernación. México, D.A.P.P. 1937.

Memoria de la Secretaria de Gobernación, de Septiembre de 1937 a agosto de 1938, presentada al H. Congreso de la Unión por el Lic. Ignacio García Téllez, Secretario de Gobernación. México, D.A.P.P. 1938.

Memoria de la Secretaria de Gobernación, de Septiembre de 1938 a agosto de 1939, presentada al H. Congreso de la Unión por el Lic. Ignacio García Téllez, Secretario de Gobernación. México, D.A.P.P. 1939.

Memoria de la Secretaria de Gobernación, de septiembre de 1939 a agosto de 1940, presentada al H. Congreso de la Unión por el Lic. Ignacio García Téllez, Secretario de Gobernación. México, 1940.

Memoria de la Secretaría de Gobernación, septiembre de 1940-agosto de 1941, presentada al H. Congreso de la Unión por el Secretario del Ramo, Lic. Miguel Alemán. Secretaría de Gobernación, Dirección General de Información. 1941.

Memoria de la Secretaría de Gobernación, septiembre de 1942-agosto de 1943, presentada al H. Congreso de la Unión por el Secretario del Ramo, Lic. Miguel Alemán. Secretaría de Gobernación, Dirección General de Información. 1943.

Memoria de la Secretaría de Gobernación, septiembre de 1944-agosto de 1945, presentada al H. Congreso de la Unión por el Secretario del Ramo, Lic. Miguel Alemán. Secretaría de Gobernación, Dirección General de Información. 1945.

Informe de Labores rendido por el Secretario el Ramo, C. Adolfo Ruiz Cortines, al H. Congreso de la Unión, que corresponde de septiembre 1° de 1947 a agosto 31 de 1948. México, 1948.

Informe de Labores rendido por el Secretario el Ramo, C. Adolfo Ruiz Cortines, al H. Congreso de la Unión, que corresponde de septiembre 1° de 1949 a agosto 31 de 1950. México, 1950.

Secretaría de Gobernación. **Memoria Administrativa: 1976-1982.** México, 1982. Tomo II, vol. 1.

Secretaría de Gobernación. **Informe de Labores: Período del 1° de septiembre de 1978, al 31 de agosto de 1979.** México, 1979.

Secretaría de Gobernación. **Informe de Labores: Período del 1° de septiembre de 1979, al 31 de agosto de 1980.** México, 1980.

Secretaría de Gobernación. **Informe de Labores: Período del 1° de septiembre de 1980, al 31 de agosto de 1981.** México, 1981.

Secretaría de Gobernación. **Informe de Labores: Período del 1° de septiembre de 1981, al 31 de agosto de 1982.** México, 1982.

Secretaría de Gobernación. **Informe de Labores: Período del 1° de septiembre de 1982, al 31 de agosto de 1983.** México, 1983.

Secretaría de Gobernación. **Informe de Labores. 1988-1989.** 1989.

Secretaría de Gobernación. **Informe De Labores 1997-1998.** México, 1999.

OTRAS MEMORIAS

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada al Soberano Congreso Mexicano. México, Oficina de Alejandro Valdés, 1822. Signada por José Domínguez en marzo 6 de 1822.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada al Soberano Congreso Soberano. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1823. Signada por Pablo de la Llave en noviembre 8 de 1823.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 5 y 7 de enero de 1825. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1925. Signada por Pablo de la Llave (no se precisa día ni mes).

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 3 y 4 de enero de 1826. México, Imprenta del Supremo Gobierno. Signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1° de 1826.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 4 y 9 de enero de 1827. México, Imprenta del Supremo Gobierno. Signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1° de 1827.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 10 de enero de 1828. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1928. Signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1° de 1828.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 20 enero de 1829. México, Imprenta del Águila. 1929. Signada por Juan José Espinosa de los Monteros en enero 13 de 1829.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 18 y 22 de marzo de 1830. México, Imprenta del Águila. 1930. Signada por José Ignacio Espinosa.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del

Congreso el 8 y 11 de enero de 1831. México, Imprenta del Águila. 1931. Signada por José Ignacio Espinosa en enero 8 de 1831.

Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 12 y 20 de enero de 1832. México, Imprenta del Águila. 1932. Signada por José Ignacio Espinosa en enero 11 de 1832.

Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 17 y 18 de mayo de 1833. México, Imprenta del Águila. 1933. Signada por Miguel Ramos Arizpe en mayo 14 de 1833.

Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835. México, Imprenta del Águila. 1935. Signada por Joaquín de Iturbide en enero 26 de 1835.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso en enero de 1844. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1844. Signada por Manuel Baranda en enero 12 de 1844.

Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso General en el año de 1845. México, Imprenta del Águila. 1945. Signada por Mariano Rivera Palacio en marzo de 1845 (no se especifica el día).

Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 15 y 16 de enero de 1849. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1849. Signada por José María Jiménez en enero 15 de 1849.

Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1850. Signada por Marcelino Castañeda en marzo 6 de 1850.

Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Augustas Cámaras del Congreso General en el mes de enero de 1851. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1851. Signada por Marcelino Castañeda en enero 9 de 1851.

Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 13 y 16 de enero de 1852. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1852. Signada por J. Urbano Fonseca en febrero 13 de 1852.

Exposición que el C. Lic. Manuel F. Ruiz, Ministro que fue de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, presentó al Soberano Congreso de la Unión, para darle cuenta de su conducta oficial. México, Imprenta de Nicolás Pizarro. Calle del Águila núm.4. 1861. Signada por Manuel Ruiz en mayo 20 de 1861.

Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en marzo de 1868. México, Imprenta del Gobierno. 1868. Signada por Antonio Martínez de Castro en marzo 28 de 1868.

Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en noviembre 15 de 1869. México, Imprenta del Gobierno. 1869. Signada por José María Iglesias noviembre 15 de 1869.

Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en octubre 8 de 1870. México, Imprenta del Gobierno. 1870. Signada por José María Iglesias en octubre 8 de 1870.

Memoria de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en septiembre 15 de 1873. México, Imprenta del Gobierno. 1873. Signada por José Díaz Cobarrubias en septiembre 15 de 1873, en calidad de encargado del Despacho.

Memoria que el Secretario de Justicia e Instrucción Pública presenta al Congreso de la Unión, en cumplimiento del Precepto Constitucional, y comprende del 30 de noviembre de 1876 al 31 de diciembre de 1877. México, Imprenta de Francisco Díaz de León. 1978. Signada por Protasio Tagle en diciembre 31 de 1877.

Memoria que el Secretario de Justicia e Instrucción Pública presenta al Congreso de la Unión, en cumplimiento del Precepto Constitucional, en marzo 31 de 1878. México, Imprenta de Francisco Díaz de León. 1978. Signada por Protasio Tagle en marzo 31 de 1878.

Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en septiembre 15 de 1881. México, Tipografía Literaria de F. Mata. 1882. Signada por Ezequiel Montes en septiembre 15 de 1881.

Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en septiembre 16 de 1883. México, Imprenta y Litografía de José Vicente Vilada 1884. Signada por J. Baranda en septiembre 16 de 1884.

Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en marzo 31 de 1887. México, Imprenta del Gobierno. 1887. Signada por Joaquín Baranda en marzo 31 de 1887.

Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en septiembre 15 de 1881. México, Tipografía Literaria de F. Mata. 1882. Signada por Ezequiel Montes en septiembre 15 de 1881.

Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en noviembre 30 de 1892. México, Imprenta del Gobierno Federal. 1892. Signada por Joaquín Baranda en noviembre 30 de 1892.

Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en noviembre 30 de 1896. México, Imprenta del Gobierno. 1896. Signada por Joaquín Baranda en noviembre 30 de 1896.

Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Justicia, presentada ante el Congreso de la Unión, que comprende del 1° de diciembre de 1896 al 31 de diciembre de 1900. México, Imprenta de J.F. Jens Sucesores. 1902. Signada por Justino Fernández en mayo 15 de 1902.

Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Justicia, presentada ante el Congreso de la Unión, que comprende del 1° de enero de 1901 al 30 de junio de 1909. México, Imprenta de Antonio Enríquez. 1910. Signada por Justino Fernández en 1909 (no se precisa mes ni día).

Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Justicia, presentada ante el Congreso de la Unión, que comprende del 1° de julio de 1909 al 31 de diciembre de 1911. México, Francés Hermanos y Carmona. 1912. Signada por M. Vásquez Tagle en febrero 5 de 1912.

Memoria de Relaciones Exteriores. 1839, signada por Manuel E. Gorostiza en enero 30 de 1839. Es un manuscrito, el documento no fue publicado.

Memoria de la Dirección de Colonización e Industria presentado al Ministerio de Relaciones el 7 de enero de 1851, sobre el estado de estos ramos en el año anterior. México, Tipografía de G. Torres. 1851. Signada por Mariano Macedo.

Memoria del Departamento de Prensa y Publicidad, de enero a agosto de 1937. México, D.A.P.P. 1937. Signado por Agustín Arrollo, Ch.

Memoria del Departamento de Prensa y Publicidad, septiembre de 1937-agosto de 1938. México, D.A.P.P. 1938. Signado por Agustín Arrollo, Ch.

DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS DIVERSOS

Alamán, Lucas, "Examen general de la organización de la administración pública". *Obras de D. Lucas Alamán: documentos diversos (inéditos y muy raros)*, México, Editorial Jus, 1946, pp. 374-375.

Anónimo. **El Secretario de Estado y del Despacho Instruido. Su origen en España, sus Funciones, Ejercicio, Máximas y Manejos** (manuscrito del Siglo XVIII). Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos. Tomo IV. pp. 1188-1275.

Anónimo. **Memoria sobre las Secretarías del Despacho** (1824). Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.

"Apuntes para la historia de la Secretaria de Gobernación", Secretaría de Gobernación, *Memoria Institucional 1976-1982*, 1982, tomo I.

"Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República" adoptadas en Tacubaya, en septiembre 28 de 1841. Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública**. México, 1976. Cinco volúmenes. Vol. 5, tomo I, pp. 193-94.

"Bases para la Organización Política de la República Mexicana, expedidas en junio 13 de 1843". Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública**. México, 1976. Cinco volúmenes. Vol. 5, tomo I, pp. 211-215.

"Bases para la Administración de la República", expedidas en abril 22 de 1853. Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública**. Tomo V, vol. I, pp. 347-349.

Burgos, Javier de. **Exposición a Fernando VII, de enero 24 de 1826**. Mesa Segura, Antonio (Comp.). *Labor Administrativa de Javier de Burgos*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1946. pp. 115-148.

Carta de Maximiliano al Ministro Salazar Iñarregui, de julio 1° de 1866. Archivo General de la Nación. Sección de Folletería. Caja 22, f. 677. 1864.

Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública. **La Nueva Administración Pública Federal**. México, 1992. Dos tomos.

Comisión de Administración Pública. **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana**. México, Secretaría de la Presidencia. 1977.

----- . **Manual de Organización del Gobierno Federal: 1969-1970**. Secretaría de la Presidencia. 1970.

Manual Organización de la Administración Pública Federal Mexicana. México, Instituto Nacional de Administración Pública y Noriega Editores. 1999.

Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección. "Minuta del Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Agosto 11 de 1996. El énfasis y las cursivas son nuestros.

Congreso Constituyente de 1917. **Diario de Debates**. México, Secretaría de Gobernación. Dos tomos. Tomo II, p. 634. La segunda causa fue expresada por Carranza, y su fuente es: **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública**, tomo II, vol. V. p. 291.

D.P. de M. y J. **La Ciencia Vindicada de los Plumistas y Definición de las Secretarías del Despacho Universal**. Fechado en junio 27 de 1747. Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos. Tomo IV. pp. 1167-1186.

"Dictamen senatorial de octubre 7 de 1920", anexo a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 25 de 1917". México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación. 1917.

Directorio Político-Administrativo. México, Antigua Librería de Murguía. Organizado por José R. García. Sin año. [Debido a que en el apartado de "Administración Pública" no menciona al Departamento de Aprovisionamientos Generales, extinto en 1925, es de presumirse que el **Directorio** se remonte aproximadamente a ese año.

Directorio Oficial de los Estados Unidos Mexicanos. 1945-1946. México, Ediciones, S de R.L. 1946.

Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos. México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. 1947.

Directorio del Gobierno Federal: Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. 1950.

Directorio del Gobierno Federal: Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. 1951.

Directorio del Poder Ejecutivo Federal. Secretaría del Patrimonio Nacional. 1968.

Documentos relativos a la Creación, Establecimiento y Estado que guarda el Fondo del Poder Judicial. México, Imprenta de la Calle de la Palma. 1848.

Especies que el señor Espinosa de los Monteros vertió al usar de la palabra en la sesión secreta de la Cámara de Diputados apoyando al dictamen que presentó la comisión eclesiástica, sobre la derogación de las leyes que imponen cualquiera género de coacción civil, directa o indirecta, para el cumplimiento de los votos monásticos. Mora, José María Luis. *Obras Seltas*. México, Edit. Porrúa. 1963.

Ernesto Zedillo Ponce de León. **Primer Informe de Gobierno.** Poder Ejecutivo Federal. 1995. Tomo I.

Ernesto Zedillo Ponce de León. **Segundo Informe de Gobierno.** Poder Ejecutivo Federal. 1996.

"Exposición de motivos de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, con objeto de crear la Secretaría de Desarrollo Social, de abril 22 de 1992". México, Presidencia de la República. 1992.

Informe del C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la República. Leído ante el Congreso de la Unión, en la sesión de 15 de abril de 1917. México, Imprenta de la Editora Nacional. 1917.

Manifiesto que por medio del Ministerio Fiscal hace la Audiencia Territorial de esta Corte sobre su conducta en la Administración de Justicia, e Indicación de algunas Causas que han influido en la frecuencia de los Robos y Homicidios, y demás Delitos que se notan con inserción de las Providencias pedidas por ahora al Supremo

Gobierno para Evitarlos en lo Posible. México, Oficina de D. José María Ramos Palomera. 1822. Signado por Manuel de la Peña y Peña en octubre 22 de 1822.

Manifiesto a la Nación, de julio 7 de 1859. **La Administración Pública en la Época de Juárez.** México, Secretaría de la Presidencia. 1974. Tres tomos.

Manual de Organización del Gobierno Federal. México, Secretaría de la Presidencia. 1974. Dos tomos.

Manual de Organización del Gobierno Federal. Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Secretaría de la Presidencia. 1974.

Manual de Organización del Gobierno Federal. México, Secretaría de la Presidencia. 1976.

Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal. Presidencia de la República. Volumen 1: Sector Gobernación. 1991.

Plan para la Oficina del Virreinato. Ms fechado en febrero 26 de 1771. Archivo General de la Nación, Colección de los Virreyes (Segunda serie) vol. 15, ff. 300-301. (El Plan fue obra del Virrey Croix y José de Gálvez).

Prantl, Adolfo y José L. Groso. **La Ciudad de México: Novísima Guía Universal de la Capital de la República Mexicana, y Directorio clasificado de vecinos y Prontuario de la Organización y Funciones del Gobierno Federal y Oficinas de su Dependencia.** México, Juan Buxó y Cía. 1901.

Propuesta Anónima de un Consejo Real y Secretarios de Estado. Fechado en 1721. Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho.* Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos. Tomo IV, pp. 1275-1283.

Proyecto de Creación y Organización del Consejo de Estado. México, Archivo General de la Nación. Sin clasificación. 1865.

"Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mexicana". México, **Revista de Administración Pública.** Edición especial en Memoria de Gabino Praga. Noviembre de 1982, pp. 381-408.

Rael de Aguilar, Juan José. **Discurso Moral y Político en que se Previenen las Partes más Principales y Nobles Atributos del**

Secretario (1708). Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos. Tomo IV. 1138-1156.

Registro de la Administración Pública Federal (noviembre 15 de 1982). México, **Revista de Administración Pública**. Núms. 59-60.

Rodríguez de San Miguel, Juan. **La República en 1846: Directorio General de los Supremos Poderes, y de las Principales Autoridades, Corporaciones y Oficinas de la Nación**. México, Imprenta de J.M. Lara. 1845 (Desconocemos el porqué de la discrepancia de fechas entre el título y la edición).

Secretaría de Gobernación. **1789-1989: Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano**. México, Archivo General de la Nación. 1989.

----- . **Estructura Y Funciones**. México, julio de 1990.

----- . **Manual de Organización General**. México, marzo 12 de 1994.

----- . **Manual de Organización General**. México, enero 2 de 1999.

----- . "Estructura Básica" (Estructura dictaminada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo). 1995.

"Versión estenográfica de la reunión de trabajos efectuada por las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, con el señor Secretario de Gobernación, Licenciado Emilio Chuayffet Chemor; celebrado en el Salón Verde del Palacio Legislativo de San Lázaro, D.F., el día 12 de septiembre de 1996".

DISPOSICIONES JURÍDICAS

"Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, por el que se agrupan en Sectores, de enero de 1977"; y "Acuerdo por el que se agregan otras Entidades, de mayo de 1977". **Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal.** Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. 1977.

"Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de febrero 22 de 1992", *Diario Oficial de la Federación*, viernes 21 de febrero de 1992.

Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación. **Diario Oficial**, septiembre 3 de 1998.

Acuerdo General número 48/1998, que regula la Organización y Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal. **Diario Oficial de la Federación**, marzo 23 de 1998.

Acuerdo por el que se Integra a la Estructura de la Secretaría de Gobernación, la Coordinación para el Diálogo y la Negociación de Chiapas. **Diario Oficial de la Federación**, septiembre 3 de 1998.

"Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, de Octubre 18 de 1841". Comunica que a los negocios de lo exterior, quedan agregados desde esta fecha los de gobernación, cuya lista se acompaña. **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública.** México, Secretaría de la Presidencia. 1976. Un tomo, cinco volúmenes. Tomo V, vol. 1, p. 46. pp. 201-202.

"Circular del Ministro de Justicia, por la cual se remite la Ley del Matrimonio", de julio 23 de 1859. **La Administración Pública en la Época de Juárez.** México, Secretaría de la Presidencia. 1974. Tres tomos. Tomo II, pp. 251-252.

"Circular del Ministerio de Gobernación, de agosto 6 de 1859, recomendando a los gobernadores la ejecución de las Leyes de Reforma". **La Administración Pública en la Época de Juárez.** México, Secretaría de la Presidencia. 1974. Tres tomos. Tomo II, p. 269.

"Circular de julio 18 de 1861, que contiene el Manifiesto y Programa del nuevo Ministerio". Secretaría de la Presidencia.

México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública. Un tomo, cinco volúmenes. Tomo V, volumen I, pp. 451-455.

Constitución española de mayo 18 de 1812. La enumeración de las Secretarías del Despacho se hace en el Capítulo VI, de la Constitución. Gamboa, José. **Leyes Constitucionales de México durante el Siglo XIX.** México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. 1901. pp. 205-206.

"Constitución Política de octubre 22 de 1814". Gamboa, José. **Leyes Constitucionales de México durante el Siglo XIX.** México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. 1901. pp. 237-281.

"Decreto de noviembre 30 de 1714". Competencias de la Secretaría de Estado. Escudero, José Antonio. **Los Secretarios de Estado y del Despacho.** Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos. Tomo I. pp. 301-302.

"Decreto de enero 18 de 1717". Competencias de la Secretaría de Justicia, Gobierno Político y Hacienda. Escudero, José Antonio. **Los Secretarios de Estado y del Despacho.** Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos. Tomo I. pp. 309-310.

"Decreto del rey, uniendo a las cinco Secretarías de Estado y del Despacho de España los negocios respectivos a cada departamento en las Indias, de abril 25 de 1790". México, reimpreso por Felipe de Zúñiga y Ontiveros. 1790.

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

"Decreto de agosto 11 de 1822, por el cual se nombra a un Subsecretario de Estado de Relaciones Exteriores e Interiores. **Secretarios y Encargados del Despacho.** México Secretaría de Relaciones Exteriores. 1974.

"Decreto con el que se suprime la Obligación de pagar el Diezmo, de octubre 27 de 1833". **Obras Sueltas.** México, Porrúa. 1963. pp. 303-304.

"Decreto de diciembre 31 de 1852, por el que se expide la Ley de Presupuestos Generales de la República". **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública.** Cinco volúmenes. Tomo V, vol. I, p. 655.

"Decreto que establece la Secretaría de Estado y de Gobernación, de mayo 12 de 1853"; Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública**. Un tomo, cinco volúmenes. Tomo V, vol. I, pp. 351.

"Decreto que designa los ramos correspondiente a cada Ministerio, de mayo 17 de 1853". Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública**. Un tomo, cinco volúmenes. Tomo V, vol. I, pp. 353-354.

"Decreto de mayo 31 de 1853, que establece la planta del Ministerio de Gobernación". **La Administración Pública en la Época de Juárez**. México, Secretaría de la Presidencia. Tres tomos. 1963. Tomo I, pp. 343.

"Decreto de junio 28 de 1853, que establece la Planta del Ministerio de Relaciones Exteriores". Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública**. Un tomo, cinco volúmenes. Tomo V, vol. I, pp. 343 y 399-400.

"Decreto sobre la planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de enero 6 de 1856". México, **Derecho Internacional Mexicano**, Parte III. pp. 955-966.

"Decreto de mayo 15 de 1856, que expide el Estatuto Provisional de la República Mexicana". **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública**. Un tomo, cinco volúmenes. Tomo V, vol. I, pp. 383-384.

"Decreto de julio 31 de 1859, por el que se declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos". **La Administración Pública en la Época de Juárez**. México, Secretaría de la Presidencia. Tres tomos. 1963. Tomo II, pp. 266-268.

"Decreto de Gobierno de febrero 2 de 1861, por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia". **La Administración Pública en la Época de Juárez**. México, Secretaría de la Presidencia. Tres tomos. 1963. Tomo II, pp. 344-345.

"Decreto de febrero 18 de 1861, que declara que pertenece a la Secretaría de Justicia el ramo de Instrucción Pública". Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública**. Cinco volúmenes. Tomo V, vol. I, pp. 405.

"Decreto para la distribución de los ramos de la administración pública para su despacho, entre las seis Secretarías de Estado, de 23 de febrero de 1861". México, Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública**. Un tomo, cinco volúmenes. Tomo V, vol. I, pp. 407-408.

"Decreto de Gobierno sobre la Libertad de Imprenta", de febrero 2 de 1861. **La Administración Pública en la Época de Juárez**. México, Secretaría de la Presidencia. 1974. Tres tomos. Tomo II, p. 346.

"Decreto de abril 6 de 1861, por el cual se reducen a cuatro las Secretarías de Estado"; "Decreto de junio 12 de 1861, por el cual se restablecen las seis Secretarías"; "Decreto de diciembre 16 de 1861, por el cual se reducen a cuatro las Secretarías de Estado"; "Decreto julio 20 de 1867, por el cual se restablece las Secretarías de Fomento"; "Decreto de noviembre 29 de 1867, por el cual se restablece la Secretaría de Gobernación". México, Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública**. Un tomo, cinco volúmenes. Tomo V, vol. I, pp. 390, 445 y 449.

"Decreto sobre la planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación, y prevenciones para la provisión de plazas y derechos de los que las obtengan, de abril 6 de 1861". México, **Derecho Internacional Mexicano**. Parte III, pp. 960-961.

"Decreto que fija las atribuciones de las Secretarías de Estado, de julio 6 de 1863". Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública**. Un tomo, cinco volúmenes. Tomo V, vol. I, pp. 464-465.

"Decreto que establece el modo como deben distribuirse los negocios en las Secretarías de Estado, de mayo 13 de 1891". Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública**. Un tomo, cinco volúmenes. Tomo V, vol. II, pp. 89-91.

"Decreto que distribuye el despacho de los negocios administrativos encomendados a la próximamente extinta Secretaría de Justicia, de abril 6 de 1917". Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública**. Un tomo, cinco volúmenes. Tomo V, vol. II, pp. 333-334.

"Decreto de junio 30 de 1937, que adiciona a la Ley y Departamentos de Estado de 1935, creando el Departamento de Asistencia Social Infantil". México, Secretaría de la Presidencia. **México a través de**

los Informes Presidenciales. Un tomo, cinco volúmenes. Vol. IV, pp. 239-243.

"Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935, creando el Departamento de Publicidad y Propaganda". México, Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales.** Un tomo, cinco volúmenes. Vol. IV, pp. 235-237.

"Decreto por el que se crea el organismo administrativo desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, denominado Centro Nacional de Estudios Municipales, de mayo 3 de 1984". **Diario Oficial de la Federación,** de mayo 3 de 1984.

"Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, por la cual se crea a la Dirección General de Derechos Humanos, de febrero 13 de 1989". **Diario Oficial de la Federación** de febrero 13 de 1989.

"Decreto que reforma el artículo 102 constitucional, para el establecimiento de organismos de protección de los derechos humanos, de enero 22 de 1992". Rabasa Gamboa, Emilio. **Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México: Análisis de la Ley de la CNDH.** México, Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1992. pp. 37-39.

"Decreto por el que se reforman los artículos 3°, 5°, 27, 130 y se adiciona el artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de enero 28 de 1992". Sánchez Medal, Ramón. **La Nueva Legislación sobre Libertad Religiosa.** México, Edit. Porrúa. 1993. "Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de julio 13 de 1992". México, Secretaría de Gobernación. 1993.

"Decreto por el cual se aprueban las bases para de establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, de mayo 6 de 1986". **Memoria de la Comisión Nacional de Reconstrucción.** Presidencia de la República. 1986. **Diario Oficial de la Federación,** de mayo 6 de 1986.

"Decreto que crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, de diciembre 6 de 1988". Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública. **La Nueva Administración Pública Federal.** México, 1992. Dos tomos. pp. 405-409

"Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la Secretaría de

Gobernación, de junio 5 de 1990". Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública. **La Nueva Administración Pública Federal**. México, 1992. Dos tomos. pp. 413-415.

"Decreto que crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, de diciembre 6 de 1988". Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública. **La Nueva Administración Pública Federal**. México, 1992. Dos tomos. pp. 405-409.

"Decreto por el que se reforman los artículos 3°, 5°, 27, 130 y se adiciona el artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de enero 28 de 1992". Sánchez Medal, Ramón. **La Nueva Legislación sobre Libertad Religiosa**. México, Edit. Porrúa. 1993.

"Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano administrativo desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, de octubre 18 de 1993". **Diario Oficial de la Federación**, de martes 19 de octubre de 1993.

"Decreto por el que se crea el órgano administrativo desconcentrado, denominado Talleres Gráficos de México, de febrero 9 de 1994". **Diario Oficial de la Federación**, de jueves 10 de febrero de 1994.

"Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 28 de 1994". **Diario Oficial de la Federación**, de diciembre 28 de 1994.

"Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación". **Diario Oficial de la Federación**, de octubre 11 de 1995.

"Decreto por el que se reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, creando a la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno Federal". **Diario Oficial de la Federación**, de junio 19 de 1996.

"Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000". México, **Diario Oficial de la Federación**, de julio 18 de 1996.

"Decreto por el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". **Diario Oficial de la Federación**. de agosto 22 de 1996.

"Elección de los primeros Secretarios de Estado", impreso fechado en octubre 4 de 1821. México, Archivo General de la Nación. Ramo Gobernación, s/s, caja 16/1, exp. 12.

"Estatuto Provisional del Imperio Mexicano". México, Imprenta de Andrade y Escalante. 1865.

Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos que interinamente forman el Sistema Político, Administrativo y Judicial del Imperio. México, Imprenta de Andrade y Escalante. 1865. Cuatro tomos:

"Atribuciones de los nueve Departamentos Ministeriales", n° 3; "Decreto sobre Organización General de los Ministerios", n° 6; "Sobre Responsabilidad de los Ministros", n° 4; "Audiencias Ministeriales", n° 7; "Circular a los Ministros sobre las Comunicaciones por Escrito", n° 10; "Organización del Gabinete del Emperador", n° 11; "Creación del Consejo de Estado". *Ibid*, n° 8; "Ley Orgánica y Reglamento del Tribunal de Cuentas". *Ibid*, sin número y sin paginación; "Ley sobre lo Contencioso Administrativo, y Reglamento de la misma", tomo III, números 15 y 16; "Organización del Ministerio de Gobernación y sus dependencias", tomo VI, pp. 8-9; "Reglamento Interior del Ministerio de Gobernación, de noviembre 1° de 1865", pp. 8-19; "Decreto de junio 15 de 1866, por el cual se suprime el Ministerio de Estado y sus Asuntos serán del Ministerio de Gobernación y Justicia"; "Ley Orgánica Sobre la Administración Departamental Gubernativa, de noviembre 1° de 1865", pp. 21-39.

"Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado". México, Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales.** Un tomo, cinco volúmenes. Vol. IV, pp. 247-266.

"Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 5 de 1994". México, Presidencia de la República. 1994.

"Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial y la Administración de Justicia, de diciembre 5 de 1994". México, Presidencia de la República. Diciembre de 1994.

Instituto Federal Electoral. "Estatuto del Servicio Profesional Electoral". México, 1992.

"Instrucción para el Gobierno de los Comisarios y Visitadores Imperiales, y exacto cumplimiento de las leyes de 9 de Noviembre de 1864 y 11 de Octubre de 1865". Archivo General de la Nación. Sección de Folletería. Caja 22, f. 677. 1864.

"Ley que suprime la Coacción Civil en los Votos Monásticos, de noviembre 8 de 1833". **Obras Sueltas**. México, Porrúa. 1963. p. 321.

"Ley del Matrimonio Civil", de julio 23 de 1859. **La Administración Pública en la Época de Juárez**. México, Secretaría de la Presidencia. 1974. Tres tomos. Tomo II, pp. 254-258.

"Ley sobre Libertad de Cultos", de diciembre 4 de 1860. **La Administración Pública en la Época de Juárez**. México, Secretaría de la Presidencia. 1974. Tres tomos. Tomo II, pp. 314-317.

"Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de abril 14 de 1917". Recopilación de Leyes y Decretos expedidos de enero a abril de 1917. México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación. 1917.

"Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 25 de 1917". México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación. 1917.

"Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de abril 6 de 1934". México, Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales**. Un tomo, cinco volúmenes. Vol. IV, pp. 89-99.

"Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre 31 de 1935". México, Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales**. Un tomo, cinco volúmenes. Vol. IV, pp. 201-213.

"Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre 30 de 1939". México, Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales**. Un tomo, cinco volúmenes. Vol. IV, pp. 303-316.

"Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y territorios federales y de los altos funcionarios de los estados, de febrero 21 de 1940". México, Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales**. Un tomo, cinco volúmenes. Vol. IV, pp. 267-295.

"Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de diciembre

31 de 1947". **Revista de Administración Pública**. Julio-diciembre de 1984, núms. 59-60, pp. 141-142 y 193-196.

"Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 24 de 1958". México, Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública**. Un tomo, cinco vols. Tomo V, vol. V. pp. 155-157.

"Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de diciembre 23 de 1965". México, **Revista de Administración Pública**. Núms 59-60. pp. 143-144 y 223-227.

"Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de diciembre 29 de 1970". México, **Revista de Administración Pública**. Núms precitados, 59-60, pp. 145-166 y 307-312.

"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 22 de 1976". México, Talleres Gráficos de la Nación. 1977. Carrillo Castro, Alejandro. **La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 1977.

"Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, de julio 13 de 1992". Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública. **La Nueva Administración Pública Federal**. México, 1992. Dos tomos. pp. 265-272.

"Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de julio 13 de 1992". México, Secretaría de Gobernación. 1993.

"Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de julio 13 de 1992". México, Secretaría de Gobernación. 1993.

"Ley de la Policía Federal Preventiva". **Diario Oficial**, lunes 4 de enero de 1999.

"Norma que regula las jornadas y horarios de labores en la Administración Pública Federal Centralizada". **Diario Oficial**, Marzo 15 de 1999.

Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de los Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España. Madrid, 1786.

"Proyecto de Ley para arreglar el Derecho de Petición, de marzo 4 de 1835", incertado como Iniciativa núm. 3 de la **Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en las de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835.** México, Imprenta del Águila. 1835. Signada por José María Gutiérrez de Estrada en marzo 24 de 1835.

"Proyecto de Ley de Organización General de los Ministerios" (1865). México, Archivo General de la Nación, Documentos Referentes a la Intervención y el Imperio, sin clasificación. 1865.

"Reglamento Interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, de julio 7 de 1826". México, Archivo General de la Nación. Caja 2, folio núm. 56.

"Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato, de marzo 31 de 170". **Publicaciones del Archivo General de la Nación**, vol. XIII, núm. 1. Enero-marzo, 1942. pp. 23-71.

"Reglamento y Planta de los Ministerios de Relaciones y Justicia, de agosto 24 de 1852". **La Administración Pública en la Época de Juárez.** México, Secretaría de la Presidencia. Tres tomos. 1963. Tomo I, pp. 276-278.

"Reglamento para el Gobierno Interior y Económico de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones, de octubre 12 de 1852". México, Archivo General de la Nación. Caja 11, folio 440. 1852.

"Reglamento para el Gobierno interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, de agosto 8 de 1853". **Compilación de Disposiciones Relativas a la Reglamentación Interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores.** México, Secretaría de Relaciones Exteriores. Dos tomos. 1981. Tomo I, pp. 28-43.

"Reglamento para el Gobierno interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, de agosto 12 de 1858". México, **Compilación de Disposiciones Relativas a la Reglamentación Interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores**, pp. 45-58.

"Reglamento Interior de la Secretaria de Gobernación, de junio 20 de 1938". **Memoria de la Secretaria de Gobernación, de Septiembre de 1937 a agosto de 1938, presentada al H. Congreso de la Unión por el Lic. Ignacio García Téllez, Secretario de Gobernación.** México, D.A.P.P. 1938.

"Reglamento Interior de la Secretaria de Gobernación, de julio 4 de 1977". Coordinación de Estudios Administrativos. **Reglamentos Interiores de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada: 1978**. México, Presidencia de la República. 1978. pp. 33-47.

"Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de julio 9 de 1990". **Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**. Agosto 1° de 1990. pp. 9-33.

"Reglamento Interior de la Secretaria de Gobernación, de febrero 13 de 1989". **Diario Oficial de la Federación**, de febrero 13 de 1989.

"Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de junio de 1993". **Diario Oficial de la Federación** de junio de 1993. pp. 33-34.

"Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de agosto 31 de 1998". **Diario Oficial de la Federación** de agosto 31 de 1998. pp. 1-48.

"Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de febrero 17 de 1992". **Diario Oficial**, viernes 21 de febrero de 1992.

"Siete Leyes Constitucionales, de diciembre 29 de 1836". Gamboa, José. **Leyes Constitucionales de México durante el Siglo XIX**. México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. 1901.

LIBROS Y ARTÍCULOS

Aguirre Rojo, César, "La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado". *Aportaciones al conocimiento de la administración federal: autores mexicanos*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, pp. 143-147.

Álvarez, Victoriano. "Secretaría de Gobernación". Trentini, Francisco. **El Florecimiento de México**. México, Tipografía de Bouligny y Schmidt succs. 1904. pp. 101-109;

Arnold, Linda, *La Secretaría de Cámara del Virreinato en México*, México, Archivo General de la Nación, 1979.

----- . **Bureaucracy and Bureaucrats in México City: 1742-1835**. The University of Arizona Press. 1988.

Baena del Alcázar, Mariano. *Presentación al libro de Rodríguez Camaleño: Consideraciones sobre el Ministerio de lo Interior*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982 (1835).

----- . **Instituciones Administrativas**. Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas. 1992.

Barnés García, Guillermo. "Secretaría de Hacienda y Crédito Público". México, **Revista de Administración Pública**. Núm. 90. 1995. pp. 5-7.

Beneyto, Juan. **Historia de la Administración Española e Hispanoamericana**. Madrid, Aguilar. 1958.

Bonnin, C. J. B. **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de Don José Palacios. 1834.

Burgos, Javier de. **Ideas de Administración** (1840-1841). Mesa Segura, Antonio (comp.). **La Labor Administrativa de Javier de Burgos**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1946.

Busto, Emiliano. **La Administración Pública de México**. París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. 1889.

Campomanes, Pedro Rodríguez de. **Tratado de la Regalía de Amortización**. Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo. 1975 (1765).

Campillo y Cosío, José del. **Nuevo Sistema de Gobierno Económico para la América**. Mérida, Venezuela, por la Universidad de Los Andes. 1971 (1743).

Castellanos Coutiño, Horacio. "Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958". **Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal: Autores Mexicanos**. México, Secretaría de la Presidencia. 1976. pp. 135-142

Castillo Velasco, José María. **Ensayo sobre el Derecho Administrativo**. México, Taller de la Imprenta de la escuela de Artes y Oficios para Mujeres. 1874.

Colmeiro, Manuel. **Derecho Administrativo Español**. Madrid, Librerías de don Ángel Calleja. 1850. Dos tomos.

Cos-Gayón. Fernando. **Historia de la Administración Pública de España**. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976 (1851).

Cruzado, Manuel. **Elementos de Derecho Administrativo**. México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía. 1895.

Chellet Osante, Roberto. **Organización Administrativa y Política de la República Mexicana**. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1955.

Duplán, Carlos. **El Problema de la Organización de las Oficinas del Gobierno**. México, Talleres Gráficos de la Nación. 1930.

Escudero, José Antonio. **Los Secretarios de Estado y del Despacho**. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos.

Delamare, Nicolás. **Traité de la Police**. Paris, chez Michel Brunet. Cuatro volúmenes. 1705-1713.

Documento interno. "Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca". México, **Revista de Administración Pública**. Núm. 90. 1995. pp. 29-35.

Documento interno. "Secretaría de Educación Pública". México, **Revista de Administración Pública**. Núm. 90. 1995. pp. 73-75.

Faya Viesca, Jacinto. **Administración Pública Federal: nueva Estructura**. México, Editorial Porrúa. 1979.

Foronda, Valentín de. **Cartas sobre la Policía**. Pamplona, Imprenta de Ramón Domingo. 1820 (1801).

Foucault, Michel. "Dioses, Hombres y Pastores: el Origen de la Tecnología del Poder y la Razón de Estado". México, Revista **Siempre**, Octubre 27 de 1982.

Gamboa, José. **Leyes Constitucionales de México durante el Siglo XIX**. México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. 1901.

García Madaria, José María. *Introducción dos estudios: Las Secretarías del Despacho*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. pp. 9-77.

----- . **Estructura de la Administración Central (1808-1931)**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.

Góngora, Mario. **El Estado en el Derecho Indiano**. Santiago, Universidad de Chile. 1951.

González, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa**. Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla. 1840. Dos tomos. Tomo I, cap. V, pp. 93-121. (Hay una edición actual: **Elementos de Ciencia Administrativa**. Santafé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública. 1994).

Goodspeed, Stephen. **El Papel del Jefe del Ejecutivo en México**. *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. II, número 1. México, 1955 (1947).

Guaita, Aureliano. "La competencia del Ministerio de Fomento: 1832-1931". **Actas del IV Simposium de Historia de la Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1983. pp. 349-399.

Guerrero, Omar. **Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores**. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1993.

----- . **Raíces Borbónicas del Estado Mexicano**. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1994.

----- . **La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México**. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

Gutiérrez, Sergio Elías y Roberto Rives Sánchez. **La Constitución Mexicana a finales del Siglo XX**. México. 1994.

Heclo, Hugh. "Review Article: Policy Analysis". **British Journal of Political Science**. Num. 2. 1973. pp. 83-86.

Justi, Johann Heinrich Gottlobs von, *Elementos generales de policía*, Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor, Plaza del Ángel, año 1784.

López Presa, José Octavio, "Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo", México, *Revista de Administración Pública*, núm. 90, 1995, pp. 69-71.

Mateo, Ramón Martín, *Liberación de la economía*, Madrid, Editorial Trivium, 1988.

Meinecke, Friedrich. **La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1959.

Mendieta y Núñez, Lucio. **La Administración Pública en México**. México, UNAM. 1942.

Mesa Segura, Antonio. **Labor Administrativa de Javier de Burgos**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1946.

Mijares Palencia, José. **El Gobierno Mexicano: su Organización y Funcionamiento**. México, sin datos editoriales. 1936.

Molas Ribalta, Pedro. "De la Junta de Comercio al Ministerio de Fomento". **Actas del IV Simposium de Historia de la Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1983. pp.529-556.

Mora, José María Luis. **Revista Política de las Diversas Administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837. Obras Sueltas**. México, Porrúa. 1963.

----- . **Disertación sobre la Naturaleza y Aplicación de las Rentas y Bienes Eclesiásticos, y sobre la Autoridad a que se hallen sujetos en cuanto a su Creación, Aumento, Subsistencia o Supresión. Obras Sueltas**. México, Porrúa. 1963.

Ortiz de Ayala, Tadeo. **México considerado como nación independiente y libre**. México, Ediciones del Instituto Tecnológico de Guadalajara. 1952 (1832). Dos tomos.

Ortiz de Zúñiga, Manuel. **Elementos de Derecho Administrativo**. Granada, Imprenta y Librería de Sanz. 1842. Dos tomos.

Pedroza, Eloy. **La Obra del Sr. Gral. Calles y sus Colaboradores**. México, Editorial Azteca. 1917.

Pichardo Pagaza, Pichardo. **Introducción a la Administración Pública**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. Dos tomos. 1984.

-----."Secretaría de Energía". México, **Revista de Administración Pública**. Núm. 90. 1995. pp. 37-49.

Posada, Adolfo. **La Administración Política y la Administración Social**. Madrid, España Moderna. Sin año (posiblemente, la obra fue publicada entre 1892 y 1900).

Prantl, Adolfo y José L. Groso. **La Ciudad de México: Novísima Guía Universal de la Capital de la República Mexicana, y Directorio clasificado de vecinos y Prontuario de la Organización y Funciones del Gobierno Federal y Oficinas de su Dependencia**. México, Juan Buxó y Cía. 1901.

Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky. **Implementation**. Berkeley, University Press. 1984. 3ª ed.

Rives Sánchez, Roberto. **En Busca de una Política Editorial**. México, Edit. Líneas de Mar. 1993.

Rojas Gutiérrez, Carlos. Secretaría de Desarrollo Social. México, **Revista de Administración Pública**. Núm. 90. 1995. pp. 9-28.

Rosen, George: **De la Policía Médica a la Medicina Social** (México, Siglo XXI Editores. 1985.

Rosa, Luis de la. **Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla**. México, sin datos editoriales. 1853.

Ruiz, Eduardo. **Curso de Derecho Constitucional y Administrativo**. México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. 1888. Dos tomos. Tomo II, pp. 228-233.

Ruiz Massieu, José Francisco. **La Empresa Pública**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1980.

----- y Wilfrido Lozano Hernández. **Nueva Administración Pública Federal**. México, Editorial Tecnós. 1978.

-----."Una Ley para la Libertad Religiosa". Méndez Gutiérrez, Armando (Coor.). **Una Ley para la Libertad Religiosa**. México, Diana. 1992. pp. 37-42.

Sáinz de Andino, Pedro. **Exposición sobre Situación Política del Reino y medios de su Restauración** (1829). *El Pensamiento*

Administrativo de Pedro Sáinz de Andino: 1829-1848. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. pp. 9-268.

Santibañez, Enrique. **El Ejecutivo y su Labor Política**. México, sin datos editoriales. 1916.

Schaeffer, Wendell Karl Gordon. **La Administración Pública Mexicana** (*Problemas Agrícolas e Industriales de México*, volumen II, número 1. México, 1955 [1947]).

Schmitt, Carl. **La Dictadura**. Madrid, Revista de Occidente. 1968.

Sierra, Justo . Artículo sin nombre, fechado en mayo 8 de 1883. **Obras completas**. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1991. Tomo VIII, pp. 116-118.

Soberanes Fernández, José Luis. "La Reforma Constitucional de 1992 en Materia de Libertad Religiosa y los Derechos Humanos". Méndez Gutiérrez, Armando (Coor.). **Una Ley para la Libertad Religiosa**. México, Diana. 1992. pp. 21-36.

Stein, Lorenz von. **Movimientos Sociales y Monarquía**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850).

----- . **La Scienza della Pubblica Amministrazione**. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897.

Stocker, Richard. "Modelos Organizacionales para el Análisis de Implementación de Programas Sociales". Aguilar, Luis (comp.). **La Implementación de las Políticas**. México, Miguel Ángel Porrúa. 1992

Tucker, William. **The Mexican Government Today**. Minneapolis, University of Minnesota Press. 1957.

Valeriola, Tomás de. **Idea General de Policía**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978 (1798-1805).

Velasco, Alfonso Luis. **Porfirio Díaz y su Gabinete**. México, Dublán y Ca. Editores. 1889.

Velasco, Gustavo R. "Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración". Veinticinco Aniversario de la Escuela Libre de Derecho. México, Edit. Polis. 1938.

Wildawsky, Aaron. **Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis**. Boston, Little Brown and Company. 1979.

Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". A.S.A. **Political Science Quarterly**. Vol. 2. 1887.

Zarco, Francisco. "La Reforma Administrativa". Periódico **El Siglo XIX**, Cuarta Época, año decimosexto. Enero 11 de 1856.

Zavala Echevarría, Roberto. "Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural". México, **Revista de Administración Pública**. Núm. 90. 1995. pp. 53-54.

**HISTORIA DE LA SECRETARÍA
DE GOBERNACIÓN**

DE SU ORIGEN AL FINAL DEL SIGLO XX

Omar Guerrero
Universidad Nacional Autónoma de México
Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana

La Secretaría de Gobernación es el órgano político del poder público. Se le considera como la primera Secretaría de Estado y al Secretario de la misma como una especie de Jefe del Gabinete Presidencial, aún cuando dentro de nuestra organización política no está perfectamente definida esta situación o mejor dicho, se encuentra negada expresamente por la ley.

Lucio Mendieta y Núñez
La Administración Pública de México,
1942

CONTENIDO

Prefacio I

PARTE I

LA ADMINISTRACIÓN DE LO INTERIOR EN EL ESTADO MODERNO

CAPÍTULO I

EL ESTADO ADMINISTRATIVO 2

Las Funciones Primigenias de la Administración Pública Moderna 2

Las Instituciones Administrativas 6

Las Secretarías de Estado y del Despacho 10

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN DE LO INTERIOR 19

El Gobierno Económico 21

Policía y Fomento 25

La Gobernación y las Instituciones de Fomento en España 32

Materias de la Administración Interior 35

CAPÍTULO III

EL MINISTERIO DE LO INTERIOR 41

Lo Exterior y lo Interior 42

Conceptuando al Ministerio de lo Interior 55

PARTE II
**ORIGEN Y DESARROLLO PRIMIGENIO DE LA SECRETARÍA
DE GOBERNACIÓN**

CAPÍTULO IV

LA HERENCIA ESPAÑOLA 80

Los Antecedentes Hispánicos: la Secretaría de la Gobernación
de Ultramar 80

La Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España 83

CAPÍTULO V

**CONVIVENCIA ORGANIZATIVA DE LO EXTERIOR
Y LO INTERIOR 93**

El Perfil Funcional de la Secretaría: lo Exterior
y lo Interior 93

Nacimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores
e Interiores 98

Desarrollo de la Secretaría de Relaciones Exteriores
e Interiores: 1821-1835 103

CAPÍTULO VI

EL MINISTERIO DE LO INTERIOR 1836-1841 112

Natalicio Y Expiración del Ministerio de lo Interior 112

Diagnóstico del Ministerio de lo Interior hecho
por Lucas Alamán 120

El Ministerio de lo Interior dentro de un Tratado
de Ciencia Administrativa de 1840 125

Extinción de la Secretaría de Justicia 133

Resurrección del Ministerio de Relaciones Exteriores
y Gobernación 137

Segregación de Funciones Interiores en 1852 140

CAPÍTULO VII

**LABOR DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EN EL FOMENTO
DE LA PROSPERIDAD ECONÓMICA 144**

Fomento de la Minería 145

Las Obras Públicas 152

Comercio, Industria y Agricultura 165

CAPÍTULO VIII

**ACTIVIDAD DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
E INTERIORES EN EL BIENESTAR SOCIAL 172**

Salud Pública 173
Asistencia Pública 184
Educación Pública e Ilustración 189

CAPÍTULO IX

**ACCIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EN LA POLÍTICA
INTERIOR 210**

Concepto de Política Interior 210
Población 214
Administración Carcelaria 226

CAPÍTULO X

**LA POLÍTICA INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES:
TRANQUILIDAD PÚBLICA 228**

Observancia de la Constitución 229
Concepto de Tranquilidad Pública 234
Preservación de los Derechos Políticos. El Derecho
de Petición 242
Seguridad Pública 253

PARTE III
LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

CAPÍTULO XI

ESTABLECIMIENTO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN 256

- Reorganización General de la Administración
Pública en 1853 256
- La Denominación Definitiva: Secretaría de Gobernación 261
- Asunción de la Materia de Cárceles, Penitenciarias
y Establecimientos de Corrección 271
- La Secretaría de Relaciones Exteriores 273
- El Ministerio de Fomento 276

CAPÍTULO XII

**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN LA ÉPOCA
DE LA REFORMA 285**

- Reorganización de la Administración Pública
en 1861 286
- La Secretaría de Gobernación bajo el Influjo
de la Reforma 296

CAPÍTULO XIII

**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN LA REPÚBLICA
RESTAURADA 311**

- El Nuevo Perfil de la Secretaría de Gobernación 311
- Organización de la Secretaría 318
- El Acento en la Política Interior 322
- Deberes Sociales emanados de la Reforma 335
- La Secretaría de Gobernación como Vértice del Régimen
Federal 341

CAPÍTULO XIV

MINISTERIO DE GOBERNACIÓN DEL SEGUNDO IMPERIO 343

- La Secretaría de Gobernación del Gobierno Usurpador 343
- El Régimen Político Y Administrativo del Segundo Imperio 345
- El Ministerio de Gobernación 354

CAPÍTULO XV

LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DURANTE EL PORFIRISMO 368

Reorganización de la Administración Pública en 1891 368

Evolución Organizativa de la Secretaría 374

Entre la Dictadura y la Revolución 391

PARTE IV
LOS NEGOCIOS ECLESIASTICOS EN EL SIGLO XIX

CAPÍTULO XVI

**LOS NEGOCIOS ECLESIASTICOS COMO MATERIA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 395**

La Herencia Española y el Legado Virreinal 395
Los Negocios Eclesiásticos como Materia Administrativa 398

CAPÍTULO XVII

**LOS NEGOCIOS ECLESIASTICOS EN EL INICIO DEL MÉXICO
INDEPENDIENTE 408**

Los Negocios Eclesiásticos entre el Primer Imperio
y la Primera Reforma 409
La Reforma de 1833-1834 430

CAPÍTULO XVIII

**EVOLUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ECLESIASTICOS
ENTRE 1834-1861 444**

Después de la Primera Reforma 445
Extinción de los Negocios Eclesiásticos como Materia
de la Administración Pública 460

PARTE V
**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN
LOS REGÍMENES DE LA REVOLUCIÓN**

CAPÍTULO XIX

**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN BAJO LOS GOBIERNOS
DE LA REVOLUCIÓN: 1910-1934 469**

La Administración Pública de abril a diciembre de 1917 471
Extinción y Resurrección de la Secretaría de Gobernación
 en 1917: Asunción del Ramo de Justicia 480
Segregación de los Deberes de Salud Pública: Creación
 del Departamento de Salubridad Pública 489

CAPÍTULO XX

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE JUSTICIA:
1821-1917 491**

Actividades de la Secretaría de Justicia 491
La Reforma y sus Consecuencias en las Actividades
 de la Secretaría de Justicia 516

CAPÍTULO XXI

**DESARROLLO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
ENTRE 1925 y 1934 534**

Organización de la Secretaría de Gobernación en 1925 536
Actividades de la Secretaría de Gobernación: 1929-1931 552

CAPÍTULO XXII

**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN COMO EJE DEL CAMBIO
POLÍTICO: 1934 Y 1940 559**

Reorganización de la Administración Pública 560
Evolución de las Competencias de la Secretaría de Gobernación 564
Segregación de las Funciones Asistenciales: creación
 de la Secretaría de Asistencia Pública 577
Organización y Funcionamiento de la Secretaría
 de Gobernación 1936-1940 582
El Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad 611

PARTE VI
**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN A TRAVÉS DE LOS REGÍMENES
POSREVOLUCIONARIOS**

CAPÍTULO XXIII

**LA SECRETARIA DE GOBERNACIÓN EN LOS GOBIERNOS
POSREVOLUCIONARIOS: 1940-1958 623**

La Administración Pública en los Regímenes Posrevolucionarios	623
Crecimiento y Diferenciación Funcional de la Secretaría de Gobernación	631
Organización de la Secretaría de Gobernación en 1950	641
Dirección General de Turismo	659
Dirección General de Cinematografía	663
La Actividad de la Secretaría de Gobernación: 1940-1950	670

CAPÍTULO XXIV

**LA SECRETARIA DE GOBERNACIÓN EN LOS GOBIERNOS
POSREVOLUCIONARIOS: 1958-1976 685**

Evolución de la Administración Pública	685
Competencias de la Secretaría de Gobernación en 1958	695
Evolución Organizativa de la Secretaría de Gobernación: 1969-1973	700
El Departamento de Turismo	718

CAPÍTULO XXV

**LA SECRETARIA DE GOBERNACIÓN EN LOS GOBIERNOS
POSREVOLUCIONARIOS: 1976-1994 721**

Transformación de la Administración Pública a partir de 1976	722
Competencias de la Secretaría de Gobernación	733
Desarrollo de la Organización: 1976-1994	738
Dirección General de Asuntos Religiosos	783
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	791
Actividad de la Secretaría de Gobernación 1976-1994	801

PARTE VII
**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN EL MÉXICO
CONTEMPORÁNEO**

CAPÍTULO XXVI

**REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO
DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN 832**

Recomposición Funcional de la Administración Pública	833
Reformas a la Administración de Justicia que interesan a la Secretaría de Gobernación	844
La Consejería Jurídica de la Presidencia de la República	849
Instituto Federal Electoral	853
Otras Reformas en la Administración Pública	858

CAPÍTULO VIGESIMOSEPTIMO

LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN EL FINAL DEL SIGLO XX 860

Panorámica Organizativa en 1996	861
Reforma Administrativa de la Secretaría en 1998	872
Acciones de la Secretaría de Gobernación	888

EPÍLOGO
... 907

ANEXOS

<i>Anexo 1</i> SECRETARIOS DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE GOBERNACIÓN 1821-1999	915
<i>Anexo 2</i> ESTADO DE LOS NEGOCIOS ECLESIAÍSTICOS 1821-1851	933

FUENTES 954

Memorias de la Secretaría de Gobernación	954
Otras Memorias	960
Documentos Administrativos Diversos	965
Disposiciones Jurídicas	970

PREFACIO

I

Indudablemente es un honor muy singular poder investigar la vida entera de una institución de la administración pública. Sin embargo, no es la primera vez que la Doctora Patricia Galeana, Directora General del Archivo General de la Nación, me brinda la oportunidad de trabajar sobre la historia de las instituciones administrativas en México. Su enorme generosidad me ofreció la extraordinaria ocasión de desarrollar la *Historia de la Secretaría de Gobernación*. Al efecto, cuando la Doctora Galeana fungió como Directora General del Archivo General de la Nación, esa institución abrió sus puertas generosamente para dejarme escudriñar las raíces y el devenir de la Secretaría a la cual dignamente pertenece.

Aquí narraré los resultados de la investigación, con la finalidad de mostrar los beneficios que ofrece el Archivo General de la Nación a quienes estamos interesados en trabajar en sus acervos. Mi interés se orienta principalmente a destacar el vívido pasado de una de las organizaciones más importantes de la administración pública mexicana: la Secretaría de Gobernación.

Cuando se prepara un trabajo sobre la historia de la administración pública, el objeto a investigar puede ser abordado a través de una diversidad de manifestaciones, teniéndose a la vista una variedad de opciones. Aquí, por tratarse de una institución administrativa, el objeto de conocimiento se ha mostrado por sí solo como una organización concreta. Sin embargo, aún así, la Secretaría de Gobernación se podría estudiar de diversos modos, en diferentes aspectos. Nosotros elegimos discernir sobre esta Secretaría como una organización de la administración pública mexicana singular, con vida propia, pero íntimamente relacionada con la administración pública en su conjunto, dentro de la cual juega el papel de eje central de su movimiento.

El devenir histórico de la Secretaría de Gobernación obedece a la dinámica cambiante del mundo externo en el cual ha operado y que está caracterizado por agregaciones y segregaciones en gran escala, impactando determinantemente en su organización, funciones, y programas de trabajo. El desarrollo de la Secretaría de Gobernación es distinto a la evolución de otras Secretarías; de hecho, se podría inferir que el desenvolvimiento de cada una de las Secretarías de Estado es singular y diverso al de las restantes. Ello obedece a lo que Lorenz von Stein llamó el *criterio de oportunidad*, el cual enuncia que, en la vida real del Estado, cada Secretaría del Despacho crea su propio organismo administrativo, distinto al de los demás ministerios. La vida histórica de cada

Secretaría de Estado, así, está determinada por el influjo de conjunto que ejerce el todo administrativo sobre las partes; e igualmente, por la forma especial que asume cada una de ellas.

Al criterio de oportunidad sustentado por von Stein hay que agregar el *principio de la proximidad funcional*, que implica un involucramiento múltiple de aquellas Secretarías de Estado con espacios de actividad comunes, asociados o concordantes. Tal es el caso de la Secretaría de Gobernación, cuyos espacios comunes han sido compartidos con la Secretaría de Relaciones Exteriores, y la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Desde su fundación en 1821, la administración pública mexicana fue objeto de una diversidad de mutaciones, que suelen ocurrir en la infancia de las naciones. Su trazo organizativo había obedecido a cambios de denominación de sus dependencias, a separaciones o fusiones inconclusas, y añadidos, y así prosiguió hasta 1853. Fue en esta época cuando se llevó a cabo la primera transformación de fondo de la administración pública, cuyas mutaciones produjeron consecuencias a largo plazo. En efecto, en ese año, se llevó a cabo una reforma de la administración pública profunda que corrobora los planteamientos precedentes. Su característica más relevante fue la interacción íntima y mutuamente influyente que impactó en las Secretarías mencionadas, mostrando que junto con el desarrollo evolutivo diferencial y especializado, ocurren agregaciones y segregaciones en gran escala que determinan la existencia singular de las dependencias administrativas. La evolución progresiva de una Secretaría de Estado obedece tanto al impulso de la diferenciación y la especialización, como a las sumas y restas funcionales provenientes desde y hacia otras dependencias de la administración pública.

Sin embargo, ambos impulsos de progresión tienen la misma fuente: las *terminaciones administrativas*, cuya índole es la transmisión de energía y recursos entre una diversidad de instituciones. Lo que debemos destacar principalmente es que la proximidad funcional, como en el sistema planetario, produce un influjo gravitacional que atrae y repele, al mismo tiempo, a las Secretarías de Estado asociadas a través de espacios comunes.

La reforma mencionada procedió por medio de un proceso de terminación que culminó con la extinción de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. La reforma indujo a que las añejas labores externas se conservaran en la Secretaría de Relaciones Exteriores; que los deberes referentes a la prosperidad económica dieran vida a la Secretaría de Fomento; y que los cometidos internos, que fructificaron en la Secretaría de Gobernación así llamada a partir de mayo 12 de 1853, fueron

reprocesados dentro del marco de una nueva dependencia cuyo diseño organizativo era igualmente novedoso.

El hecho de que la Secretaría de Gobernación ya no desempeñara labores exteriores ni económicas, expelió el enorme peso gravitacional que ambos cometidos ejercían sobre lo interior, para reorientar la materia hacia un desempeño más propiamente político.

En lo tocante a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, el cambio sustancial más apreciable fue su intenso intercambio de competencias con la Secretaría de Gobernación: segregó la materia de cárceles, penitenciarias y establecimientos de corrección, a cambio de los ramos de instrucción pública e ilustración. Desde entonces, quedaron bajo la responsabilidad de la primera lo concerniente a justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública, y las sociedades literarias y científicas relativas al mismo ramo.

Luego de este proceso de *terminación*, la Secretaría de Gobernación se concentró en la política interior. El núcleo de la transformación se centró gradualmente en el cuidado de la "tranquilidad pública".

Este peculiar móvil del desarrollo de la Secretaría de Gobernación bajo el influjo de grandes segregaciones y agregaciones funcionales y organizativas, sirve también para explicar la ubicación de algunos capítulos del libro. Nos referimos a los referentes a los negocios eclesiásticos y la justicia, cuya posición dentro del discurso de la obra obedece a ese influjo. Por cuanto a los primeros, los capítulos se encajaron entre el Porfirismo y la Revolución para que no perdieran su proximidad decimonónica, a pesar de su muy reciente y diversa asunción por parte de la Secretaría de Gobernación. Con respecto a la justicia, asumida por dicha Secretaría en 1917, su localización se decidió en su tiempo histórico correspondiente.

II

Como los planetas en función del sol, las libertades políticas, la observancia de la Constitución y la organización gubernamental establecida por medio de elecciones, giraban alrededor de la tranquilidad pública. Aquellas eran impensables sin la convivencia pacífica de la ciudadanía, e incluso la seguridad pública se ciñó a la vigilancia y la prevención de delitos, en la medida en que la armonía de la vida social y política se mantuviera en la quietud política necesaria.

La tranquilidad pública era concebida en el siglo XIX como un estado social de alta complejidad, en el cual la observancia de la constitución es necesaria, pero por sí misma insuficiente. Al efecto, la Secretaría de Gobernación debía estimular la concordia social por otros medios, y desestimular y desactivar la discordia social. En el grado en que el Estado de Derecho adquiere consistencia política y asentimiento social, la tranquilidad pública es concebida más propiamente como un conjunto de mecanismos de índole social, cuya activación necesita ingredientes políticos. Tocaba a la Secretaría de Gobernación fabricar tales ingredientes y suministrarlos al orden social para movilizar sus fuerzas materiales e intelectuales.

La plasticidad conceptual de la tranquilidad pública invoca una acción administrativa altamente compleja y delicada, que entraña tanto la perseverancia para conservar al Estado de Derecho, como para crear condiciones sociales favorables a la prosperidad nacional. Así, se advertía sobre la funesta inconveniencia de apartarse de los principios del derecho público, cuya separación sólo trajo desgracias a México, pues ellos habían dictado una adecuada conducta política a seguir. La tranquilidad pública consistía en un efecto perdurable del arte del gobierno concebido como una capacidad preventiva de las sediciones y conjuras, pues como se advertía en un documento administrativo, la vigilancia con que el Gobierno había seguido los movimientos de los "genios turbulentos" desconcertó sus planes, y una vez conocidos sus intentos, se pudieron reprimir sus conatos.

La tranquilidad pública ofrece, de tal modo, una visión sintética del significado político de lo interior, pues los negocios interiores del estado comprendían todas las materias que tienen relación con la seguridad y tranquilidad de la República. La acción del Gobierno para estimular la tranquilidad pública constituye una mezcla proporcional de moderación y vigor; y tal es el mejor modo de observar a la Constitución y las leyes, es decir, como parte del complejo entramado tejido a través de la tranquilidad pública. Es un estado social que brota como resultado del arte del gobierno, pero no constituye un fin, sino el medio de propiciar la prosperidad nacional; sin la tranquilidad pública, las instituciones políticas no pueden consolidarse, ni florecer las artes, ni el comercio ni la industria.

A pesar del influjo creciente del cuidado de la tranquilidad pública, la Secretaría de Gobernación asumió uno de los ramos que tradicionalmente desempeña cualquier Secretaría de Justicia: la administración de los centros de reclusión, y merced a esta agregación adquirió un fuerte matiz de organización administrativa de justicia. Esta tendencia se acentuó en 1917, cuando fue extinta

la Secretaría de Justicia y sus deberes de justicia trasladados a la Secretaría de Gobernación. Hoy en día, esta Secretaría de Estado tiene en su haber funcional la mayor parte de las responsabilidades de justicia de la extinta Secretaría.

Hay que recalcar, sin embargo, que la única Secretaría de Estado con un carácter agregativo y segregativo tan marcado ha sido la Secretaría de Gobernación. Ello obedece a su materia esencial: la gobernación, cuya índole es la omnicomprensión.

III

El nombre de *Secretaría de Gobernación* es un hecho singular, incumbente sólo a España y México; hasta donde sabemos, únicamente ambos países llaman de tal modo a esta dependencia de la administración pública, en tanto que en el mundo se le conoce generalmente como Ministerio del Interior. El que se denomine de tal modo tiene una causa que aquí explicaremos sucintamente.

Aunque en su origen hubo consenso sobre del perfil funcional de la mencionada Secretaría, surgieron una variedad de interpretaciones sobre el modo de llamarla. En España -de donde proviene primigeniamente la experiencia mexicana-, durante la primera mitad del siglo XIX se le propuso llamar *Ministerio del Reino; Ministerio de Fomento; Ministerio de Gobierno Interior, Economía y Fomento; Ministerio de la Administración Civil; y Ministerio de Gobierno Político*. Una vez materializado, se llamó primero *Ministerio de la Gobernación* y luego *Ministerio de lo Interior*, para finalmente retornar a *Ministerio de la Gobernación*.

En México se optó por la noción de *Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores*, después por *Ministerio de lo Interior*, para, hasta nuestros días, referir *Secretaría de Gobernación*. En este punto también España es el origen del término: hacia 1851, después de usarse el término de *Ministerio de la Gobernación del Reino*, el uso y la costumbre hicieron su trabajo para señalarlo abreviadamente como *Ministerio de la Gobernación*.

Además de la tradición peninsular, en la historia administrativa novohispana el vocablo *gobernación* tiene un antecedente muy antiguo en la noción *buen gobierno* como fin del Estado, junto con el propósito de preservar la justicia. Pero en tanto que la justicia significaba la realización del derecho vigente, la finalidad del *buen gobierno* era alcanzar el bien común en sus manifestaciones más variadas, no solamente la observancia del derecho existente. El *buen gobierno* también trabajaba a favor

de la creación legislativa de un nuevo derecho, para implementar la elevada misión que entrañaba la utilidad pública.

Por consiguiente, la *buena gobernación* era considerada como una dirección adecuada para la solución de los problemas de la tierra, sobre la cual se iba constituyendo la experiencia administrativa. Esta experiencia era cultivada a través de las *Memorias* que los virreyes dejaban a sus sucesores, para tal finalidad, y que tenían valor jurídico como norma supletoria de gobierno. Las *Memorias* administrativas tenían tanto un papel continuador de actividades entre los gobernantes novohispanos, como de insumo jurídico supletorio para estimular su implementación en pro de la utilidad pública. El contenido del *buen gobierno* estaba detallado, igualmente, en las instrucciones dadas a los funcionarios, tales como las que eran dirigidas a los virreyes.

Desde el siglo XVI, la *buena gobernación* comprendía al bien común, tanto en lo espiritual, como en lo temporal. El *buen gobierno* temporal estaba sustentado en la realización del orden público, o como lo entendían los antiguos, en la plenitud cívica plasmada en la República o *policía*.

Lo dicho explica por qué una gran cantidad de materias administrativas fueron preñadas por la semilla de la gobernación, tales como la salubridad y la asistencia pública. Esto ocurrió así porque fueron definidas *gubernativamente* como objeto de la utilidad pública y asignadas como ramos propios de la Secretaría de Gobernación. Así permanecieron hasta 1917 y 1937, cuando, respectivamente, ambos deberes le fueron segregados para alimentar la vida de dos nuevas dependencias de la administración pública: el Departamento de Salubridad y la Secretaría de Asistencia Pública. De manera similar, el turismo fue *gubernativamente* identificado con el bien público, y desempeñado por la Secretaría de Gobernación hasta su segregación en favor del antiguo Departamento de Turismo, hoy en día con el estatuto de Secretaría de Estado.

No nos extrañe que, en un futuro, otras materias tengan igual suerte y que, después, nutran nueva vida administrativa.

IV

La historia de una dependencia de la administración pública como la Secretaría de Gobernación, podría hacer suponer que sus asuntos fueron y son *propiamente políticos*. Esto es cierto, pero con la salvedad anotada cuando nos referimos a la *gobernación*. La política interior ha constituido, tal como lo observamos, una variedad enorme de responsabilidades orientadas por la utilidad

pública y enfocadas gradualmente dentro de la noción de tranquilidad pública. Por consiguiente, pudiera discernirse como extraño que en la historia de la Secretaría de Gobernación se considerara a la economía, la justicia, los negocios eclesiásticos y otros ramos más, hoy en día no concebibles como *propriadamente políticos*. Las notas anteriores ofrecen una explicación que aquí huelga repetirse. No está demás, sin embargo, explicar que el añadido de la historia de la justicia y los negocios eclesiásticos en esta obra, no siendo antaño materias de la Secretaría aquí considerada, se hizo en virtud de serlo ahora.

En efecto, la Secretaría de Gobernación es la Secretaría de Estado *política* por antonomasia. Lo es, además, en el sentido que las disciplinas politológicas imprimen a la política como la dirección del Estado o la influencia sobre esta dirección, siendo el poder la divisa esencial de las relaciones de dominio. Pero lo es igualmente, como el semillero de lo que los anglosajones han desarrollado como *policy-making*; es decir, la hecua de las acciones vitales del Estado. Debido a que en nuestra lengua la traducción semántica e idiomática correcta de *policy-making* es *hecua de policía*, per es incorrecta conceptualmente, desechamos esta conversión.

La voz inglesa *policy* es indebidamente vertida al español como "política"; esta última, semántica y conceptualmente corresponde al vocablo *politics*. Una traducción tal, en la cual *policy* se vierte como "política", genera no sólo notables desarreglos idiomáticos, sino también notorios errores conceptuales. En los Estados Unidos -y otros países anglófonos- se utilizan las palabras *politics*, *policy* y *police* con significados diversos, y las traducciones al español de la primera y la tercera no causan problema: *política* y *policía*; no así la segunda, que no tiene equivalente en nuestro idioma y, obviamente, "política" no es la adecuada.

Por consiguiente, dejamos las voces *policy* y *policies* en inglés, en atención a sus raíces greco-latinas, propias también del español, tal como lo explicamos y proponemos en otro lugar.* No obstante esta explicación, y habiendo asumido una posición clara al respecto, utilizamos también "política" como *policy*, atendiendo la difusión y aceptación que tiene en amplios auditorios, con la idea de facilitar su tratamiento en esta obra.

*. Guerrero, Omar. "Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria". **Revista de Administración y Desarrollo**. Núm. 29. Diciembre, 1991. Santafé de Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública. pp. 11-33.

V

La culminación de la *Historia de la Secretaría de Gobernación* fue posible gracias a la colaboración de varias personas, entre las que debo mencionar a Gabriela Millán, Diana Vicher y Liliana Reyes, cuya participación contribuyó a la preparación de algunos pasajes del libro. Destacada labor realizó Janitzio Guzmán apoyando las pesadas faenas de investigación documental en el Archivo General de la Nación. Igual trabajo reconozco a Roberto Castellanos, cuya diligente labor de revisión del manuscrito y las pruebas ayudó a mejorar la versión final del libro, labor en la contribuyó asimismo Iván Lazcano. Expreso mi reconocimiento a Vinicio Gallardo, cuya intensa labor fue tan relevante en la preparación de los capítulos y estadísticas referentes a los negocios eclesiásticos. Especial mención merece el Doctor Roberto Rives, cuya asesoría puntual y afectuosa mucho me ayudo a esclarecer aspectos oscuros del trabajo, toda vez que sus amplios conocimientos sobre administración pública mucho contribuyeron a mejorar los trabajos investigativos.

Dentro del equipo de trabajo del Archivo General de la Nación, debo destacar el empeño fructuoso de los señores Raúl Vargas, Roberto Beristáin y Alfredo Sarmina, quienes no escatimaron esfuerzo para facilitar la buena marcha de la obra.

Deseo de manera principal expresar mi reconocimiento a la Doctora Patricia Galeana, cuya confianza reiterada me permitió llevar a feliz término un libro cuyos alcances me significaron un enorme desafío. Su afectuosa comprensión y su desinteresado empeño a favor de los trabajos de la historia de la administración pública, fueron un poderoso aliciente que empujó la buena marcha del libro.

La responsabilidad de estas líneas sólo corresponde a mi persona y de ningún modo a la organización aquí estudiada, ni a sus autoridades.

Una muestra muy grande de amor a Rita García de Guerrero y Omar Augusto Guerrero García, compañeros de este viaje permanente que es la investigación en administración pública.

Ciudad Universitaria, verano del año 2007

Omar Guerrero

PARTE I
LA ADMINISTRACIÓN DE LO INTERIOR
EN EL ESTADO MODERNO

Uno de los mejores métodos para comprender la naturaleza de una Secretaría de Estado, tal como la peculiar Secretaría de Gobernación, *primus inter pares* de la administración pública, consiste en tener presente la substancia estatal de dicha administración. Esto es así, porque el acontecer de las instituciones administrativas es, de muchas maneras, el acontecer del Estado desde el ángulo de su actividad. Tal actividad obedece al carácter de sus funciones, preñadas perpetuamente por el principio de la continuidad.

CAPÍTULO I
EL ESTADO ADMINISTRATIVO

La actividad del Estado consiste en la secuencia de actos ensamblados, que se despliegan como la expresión aplicada de su voluntad; por ende, tal actividad también significa la exteriorización de su vida.

**LAS FUNCIONES PRIMIGENIAS DE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA**

El Estado es una persona pública caracterizada por la unidad de voluntad y acción, cuya configuración obedece a una multitud de fuerzas y fenómenos cuyo origen es la sociedad civil, sobre la cual explaya su actividad. El objeto de esta actividad es la conservación y el desarrollo del Estado, pero el propósito último de su existencia es la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad civil, *por y para* la cual existe. La posibilidad de que la misión del Estado se realice, depende de la construcción de condiciones que hagan posible la ejecución de su voluntad, es decir, está determinada por su actividad y por el modo en que se organiza. Así, en tanto que la Constitución política encarna a la organización del Estado, la administración pública consiste en su actividad.¹

Sin embargo, las condiciones dentro de las cuales actúa el Estado se encuentran integradas por una variedad de fenómenos y relaciones sociales complejas y cambiantes de alta singularidad, que designan el modo como la actividad se organiza y especifica para actuar sobre ellos. Esta especificación está determinada por la amplitud y variedad de la esfera de acción del Estado, y el grado de desarrollo histórico que tiene, en consonancia con la prosperidad de la sociedad. La índole de las funciones primordiales del Estado, cuyo objeto es el progreso y la perpetuación social, están encaminadas a patentizar la capacidad de autodeterminación del Estado mismo ante otros estados; desarrollar las fuerzas militares para garantizar el ejercicio de tal autodeterminación; propiciar los medios económicos para hacer viable la autodeterminación; ejercitar la justicia para asegurar la aplicación del derecho; y desarrollar los elementos constitutivos de la sociedad, tanto los de tipo material, como los de orden intelectual y moral.

¹ Stein, Lorenz von *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897, pp. 36-37.

Para hacer políticamente patente su autodeterminación frente a una pluralidad de estados soberanos e independientes, un Estado singular se ejercita a través de la administración de lo exterior; para defender esa autodeterminación desempeña a la administración de la defensa, y para nutrirla económicamente, mueve a la administración de la hacienda; para asegurar la convivencia social, asume la asistencia de la administración de justicia; finalmente, para dar pie al desarrollo material, intelectual y moral de la comunidad social, pone en acción a la *administración de lo interior*.

Un ministerio singular significa la existencia de un apartado de la administración pública, cuyo nexo existencial lo trasciende porque únicamente se explica dentro de una totalidad administrativa. El alcance general que el Estado se propone lograr mediante su operación comprensiva, configura a todas estas ramas que integran a dicha administración. Esta misma, por consiguiente, constituye un nexo lógico y sistemático que se desenvuelve y coordina como un todo, y que se orienta a un fin común y único. Las cinco expresiones de la actividad del Estado, consideradas en abstracto, cuando responden a la singularidad de las diversas relaciones con la vida efectiva, tienden a encarnar en la administración real. De tal modo, el Estado como una persona que se autodetermina es siempre igual porque, gracias al contacto con la realidad, desempeña una gran cantidad de relaciones individuales. Rige aquí, como apunta el autor citado, el *criterio de oportunidad* que determina el que la administración del Estado deba no sólo adaptarse a la variedad de relaciones reales, sino asumir también, ante una diversidad de factores sociales, una forma especial consonante a la naturaleza de sus diversos deberes. "Así, en la vida real del Estado, cada ministerio crea su propio organismo administrativo distinto del de los demás ministerios. El número de ministerios debe ser al menos de cinco y haber un ministerio por cada uno de los cinco grandes deberes del Estado: lo exterior, la guerra, las finanzas, la justicia y lo *interior*".²

La expresión de las funciones primigenias de la administración pública, por cuanto encarnan en ministerios singulares, representan un desarrollo institucional diferenciado y especializado.

² *Ibid*, p. 37. Cursivas en el original.

LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS

Mariano Baena del Alcázar explica, que hay dos acepciones comúnmente utilizadas en el estudio de las instituciones.³ Según una primera categoría, se alude la profundización o extensión de ciertas áreas del derecho administrativo, por ejemplo: los contratos administrativos, el dominio público, la expropiación forzosa o el servicio público. En una segunda concepción, se define a la institución como toda organización que se entiende a partir de un valor determinado; según esta perspectiva, la administración pública constituye una institución propiamente hablando. Desde el punto de vista de la administración pública, nos interesa relacionar el concepto de institución, con el de organización. Al efecto, es conveniente precisar nuestra preocupación principal sobre la organización administrativa, o como lo explica Baena del Alcázar, más exactamente, las organizaciones administrativas públicas.

Por otra parte, los elementos que integran a las organizaciones, y las relaciones que se traban entre ellas, no deben contemplarse como si fueran una realidad estática. Las organizaciones se crean y se modifican continuamente.

El funcionamiento de las instituciones de la administración pública comprende las relaciones inter-administrativas, la interacción de los elementos orgánicos y la relaciones con otros elementos del sistema político. Tal como lo explica el citado autor, "la organización o más bien sus grandes elementos, han sido conformados deliberadamente de un modo o de otro (creación de una unidad orgánica, un organismo autónomo, una empresa) con las implicaciones políticas, económicas y administrativas que esto lleva consigo".⁴ Por consiguiente, el desempeño de las organizaciones nunca es ajeno ni a la historia de la organización en sí, ni al contexto político donde se mueve. Comprender la evolución del desempeño de las organizaciones, es conocer adecuadamente el contexto actual que le circunda.

Aunque con frecuencia el estudio de una institución administrativa parte de la existencia de una *policy* previa y acumulativa, existen situaciones en las cuales los gobiernos no proceden con base en su experiencia histórica y su memoria organizativa, sino por innovación. Sin embargo, aquí no nos

³ Baena del Alcázar, Mariano, *Instituciones administrativas*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1992, pp. 12 y ss.

⁴ *Ibid*, p. 14.

referimos a la innovación conscientemente instrumentada, sino a la innovación espontánea y no deliberada. En este sentido, se pueden formular varias interpelaciones sobre la hechura de *policy*, tales como el porqué los problemas de *policy* pública parecen perpetuarse, más que resolverse; o porqué las organizaciones abocadas a la promoción de las *policies* públicas, parecen incapaces de aprender de la experiencia. La respuesta, según lo plantea un especialista, hay que buscarla en la autonomía creciente del mundo interior donde se desarrolla la *policy*, provocándose un efecto de causación sucesiva de *policies* en curso: "la *policy* es su propia causa, los programas dependen menos del ambiente externo, que de los sucesos interiores de los cuales ella proviene".⁵

El desempeño de las organizaciones, como la teoría de la heliocéntrica de Copérnico, no es visualmente evidente, sobre todo si de sus conductas concretas se trata. La *policy* no es un término auto-evidente, es más que un mero curso intencional de acción.⁶ Así concebida, podemos observar que mientras el propósito de un hacedor de *policy* se considera ciertamente como uno de los factores de su creación, su intención con frecuencia no coincide con la *policy* tal y como opera en el mundo real. Por consiguiente, la categoría de *policy* demanda ser capaz de abarcar tanto la intención, como lo que ocurre efectivamente y el resultado que provoca.

Son las Secretarías de Estado los centros organizativos principales donde ocurren los sucesos de hechura e implementación de *policy*, trátase de actos deliberados, o de productos espontáneos engendrados por la autonomía de su mundo interior. Las Secretarías de Estado son centros fabriles de *policy*, donde se manufacturan en todo su proceso de acabado, que comprende del diseño hasta la evaluación. Ellas entrañan un acervo vivo de experiencia acumulada de implementación, que dicta tanto una conducta incremental casi vegetativa, tanto como un desempeño innovativo altamente autónomo para animar a sus organizaciones hacia la transformación y el progreso; ellas son los tablados magníficos, y a veces trágicos, donde se realizan las terminaciones parciales o completas, que alimentan de nueva vida a entidades fallecientes.

En fin, las Secretarías de Estado constituyen el teatro de operaciones donde vibra la vida administrativa en todos sus

⁵ Wildawsky, Aaron, *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown and Company, 1979, p. 62.

⁶ Heclo, Hugh, "Review Article: Policy Analysis", *British Journal of Political Science*, num. 2, 1973, pp. 83-86.

aspectos, desde los más trascendentales y cimeros, hasta los más nimios e insignificantes.

LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEL DESPACHO

En México se utiliza actualmente el término Secretaría de Estado, pero antiguamente se usó la categoría de Ministerio. Aquí las usaremos como sinónimos, aunque en ciertos países se hagan precisas distinciones, como en España.⁷ En todo caso, lo que deseamos enfatizar es que ya se trate de una u otro, constituyen una unidad básica de la organización administrativa. Ellos actúan como un instrumento vertebral de conexión entre el Ejecutivo y los grandes conjuntos orgánicos de la administración pública.

El establecimiento de las Secretarías de Estado y del Despacho, en sustitución del sistema polisínodal, no fue un simple cambio de nomenclatura organizativa, sino una sensible transfiguración del modo de existir de la administración pública. Esto es visible nítidamente en España, donde la Secretaría de Estado aparece como una entidad implementadora y políticamente pedagógica. En la opinión de un servidor público activo en el siglo XVIII, de cuyo nombre sólo se conservan las iniciales, "se parecen las Secretarías a las oficinas del cuerpo humano; porque el oficio de ambas consiste en digerir bien las especies y alimentos, para que a las partes príncipes llegue lo más espirituoso, separando lo superfluo o lo menos necesario".⁸

De manera similar, otro servidor público de aquellos tiempos se cuestionaba lo siguiente: "¿Qué son las Secretarías, sino academias de la discreción política y una escuela donde se enseña la doctrina que han practicado los grandes ministros? En sus advertencias han de aprender todos a gobernar. De ellas han de salir advertidos los aciertos y condenados los errores, prevenidas las indigencias, cautelados los dubios y digeridas prudencial y cuerdamente para lograr el buen fin a que se aspira en las negociaciones".⁹

⁷ Baena del Alcázar, *op. cit.* p. 815.

⁸ D.P. de M. y J., *La ciencia vindicada de los plumistas y definición de las secretarías del despacho universal*, fechado en junio 27 de 1747. Escudero, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, cuatro tomos, tomo IV, p. 1170.

⁹ Rael de Aguilar, Juan José, *Discurso moral y político en que se previenen las partes más principales y nobles atributos del secretario* (1708). Escudero, *op. cit.*, p. 1151.

Un siglo después, ideas similares se mantenían vigentes sobre el concepto de estas organizaciones. Otro autor anónimo, discernía que "las Secretarías del Despacho son la voz del Poder Real único. Son la expresión de la voluntad del Rey. Son el catálogo de las leyes, sanciones y órdenes promulgadas. Son el depósito de los antecedentes que motivaron toda la legislación vigente. Son el registro de todas las vicisitudes, sucesos y casos que van ocurriendo y diferenciando la época presente de las pasadas. Son el crisol de cuantas reclamaciones y peticiones dirigen al Soberano millones de vasallos. Son el emporio de los intereses, de la fortuna o de la vida de estos. Son el arca de los secretos del Rey y del Estado. Son el centro de donde emanan, y donde refluyen todas las impresiones públicas. Son el regulador de toda la autoridad. Son, en fin, el tipo estable de gobierno (...) Ellas solas poseen exclusivamente el tesoro de los datos y principios que constituyen la abstracta Ciencia de Gobernar; y le posee, no en custodia sino en acción que nadie otro puede suplir, porque a nadie más le es dado resolver y escudriñar caudal tan precioso".¹⁰

Hay que destacar, por principio, que la *Secretaría de Estado* es una institución administrativa universal, existente en todos los países del Planeta, cuya creación se debe a España. Su origen es explicable, por un lado, debido al temprano desarrollo de la estatalidad española; y, por el otro, al enorme adelanto de su sistema administrativo polisínodal, cuyo puntal administrativo era el Secretario. Como ha sido apuntado por un autor, la estatalidad precoz de España, fue un suceso de modernidad.¹¹

Las Secretarías de Estado nacieron dentro de esta atmósfera de preeminencia española en el Planeta, en el seno del Consejo de Estado, de aquí el origen de su denominación. Aunque sus elementos constitutivos primigenios deben buscarse en la época de los Reyes Católicos, fue este Consejo, instaurado por Carlos V, su matriz de origen. Tales organizaciones gubernamentales tuvieron un carácter fundamentalmente político y, siendo primigeniamente una emanación del servicio real, con el paso del tiempo se convirtieron en instituciones gradualmente alejadas de la persona del Rey, dejando en los *validos* y *privados* el contacto cortesano personal y más íntimo con el real soberano. Estas instituciones administrativas deben ser distinguidas de las Secretarías del Despacho, pues frecuentemente se confunden entre sí, debido a su coexistencia y a

¹⁰ Anónimo, *Memoria sobre las secretarías del despacho* (1824), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p. 141

¹¹ Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, pp. 327-330.

que, a menudo, una misma persona asumía su titularidad al mismo tiempo.

Por su parte, la Secretaría del Despacho se remonta a 1621. Inicialmente se denominaba de ese modo: *Secretaría del Despacho*, pero después se llamó *Secretaría Universal del Despacho*, porque el concepto mismo de *Despacho* surge del propio oficio, más que disposiciones formales y previstas de antemano. El motivo que le da vida, es el regio requerimiento de ayuda para la "resolución de consultas y el manejo de papeles".¹² Se trata de la creación de una dependencia esencialmente administrativa, con un fuerte acento gerencial. La gradual ascensión de prestigio y utilidad de la institución, acredita que los antiguos Secretarios de Estado en vacancia, aspiraran y obtuvieran tan acreditado cargo y así, con el tiempo, de la fusión de ambos oficios, surge el Secretario de Estado y del Despacho. Sin embargo, debemos subrayar que, desde el mencionado año de 1621, existió una sola Secretaría del Despacho Universal. La índole de su objeto y funciones eran las de considerar, reconocer y acelerar cuantas consultas se elevaran al rey, tanto de sus ministros, como de embajadores, en los negocios relativos a justicia y gracia, gobierno, policía, guerra y Estado. Oía de todo, se informaba de todo y llevaba todos los asuntos al soberano; le trasmitía el contenido de las materias, hacía presentes las circunstancias, reflexiones, acuerdos y determinaciones, así como los antecedentes de los asuntos; y las causas que las fundaban, para excitar la real resolución para el mejor resultado de sus decretos.¹³

La Secretaría del Despacho tienen su causa original en el imperativo del ejercicio de la unidad de mando, y arranca en el período de la Casa de Austria con la denominación del Canciller Mayor, después denominado sucesivamente Secretario Mayor, Primero y Poridad; "y últimamente el uso estableció el de Secretario del Despacho Universal, porque enterado de todas las materias públicas y secretos de guerra, de policía, de gobierno y de justicia, asistiese todos los días inmediatamente con el Rey a la expedición de las consultas, a la expedición de decretos, a la extensión de las más reservadas prevenciones, y últimamente, a hacer cumplida y perfecta organización de este cuerpo universal de gobierno,

¹² *Los secretarios de Estado y del despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, cuatro tomos, tomo I, p. 254.

¹³ Anónimo, "El secretario de Estado y del despacho instruido. Su origen en España, sus funciones, ejercicio, máximas y manejos (manuscrito del Siglo XVIII)". Escudero, *op. cit.*, tomo IV, pp. 1116 y 1220.

recopilándose en el Canciller por los principios y sucesivamente en el Secretario del Despacho, todo el impulso y toda la disposición por el absoluto régimen y por el cumplimiento del servicio en sus partes integrales".¹⁴

Posteriormente, un historiador de la administración pública explicó que la creación de estas Secretarías de Estado, y las reformas borbónicas en general, "tendían a dar mayor vigor y fuerza al Poder Ejecutivo, y llevar cada vez más rapidez al impulso de la dirección central de los negocios de cada uno de los extremos de la máquina administrativa".¹⁵

En el México independiente existió una apreciación similar a la narrada sobre el prominente papel del Secretario del Despacho. Así lo hace notar Pablo de la Llave, primer Titular del Justicia y Negocios Eclesiásticos del México independiente, para quien los Ministros "son los primeros agentes del Estado, a quienes por lo mismo compete un cierto grado de exterioridad, conveniencia y decoro, pues la ley los sujeta a responsabilidad; ellos están en evidencia, son el objeto de la censura y contra ellos se dirigen los tiros de la injusticia y malevolencia, y deben a fuerza de trabajo adquirir un pleno conocimiento de su negociado, y una cierta versación para poder comparecer ante el cuerpo legislativo ya sean llamados por él, ya sean enviados por el gobierno para llevar y sostener sus indicaciones".¹⁶

Hacia el primer cuarto del siglo XIX, las Secretarías del Despacho habían alcanzado tal grado de diferenciación y especialización, y de perfil funcional de desempeño, que un autor propuso discernir entre la índole directiva y la ejecutiva, en atención de las relaciones que guardaban entre sí, como conjunto integrante de la administración pública. Dentro de la primera categoría, las Secretarías del Despacho de Estado y de Hacienda, son definidos como Ministerios de Dirección, porque se mueven por su propio impulso, y menean a los demás; en tanto que, en el seno de la segunda categoría, las Secretarías de Guerra, Marina, y

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Cos-Gayón, Fernando, *Historia de la administración pública de España*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976 (1851), p. 190.

¹⁶ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada al Soberano Congreso Soberano*. México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, Signada por Pablo de la Llave en noviembre 8 de 1823, pp. 6-7.

Gracia y Justicia, son Ministerios de ejecución, pues su impulso no brota de ellos mismos, sino de los dos primeros. Hay que enfatizar que esto, ante los ojos de dicho autor, no significa un acotamiento de rango, pues todos los Ministerios son jerárquicamente iguales.

El establecimiento de las nuevas dependencias obedeció, entre otros factores, al impulso dado a las Ciencias Administrativas como nutriente académico del arte del gobierno; es, en suma, el estímulo producido por estas Ciencias como disciplinas gerenciales. El ímpetu reformista que inundó a Europa durante el siglo XVIII, incitó un formidable movimiento de definición de lo propiamente administrativo, a partir del concepto de *Policía*.¹⁷ Esta categoría, que sintetizaba la esencia de la idea de gobierno, entrañó paralelamente la noción del arte gubernamental como talento gerencial. La expresión aplicada de esta idea, nació del imperativo de una mayor gobernabilidad a través de una nueva organización administrativa, cuyos titulares alcanzaran cierto grado de profesionalización administrativa. Así, en contraste al carácter laberíntico e intrincado del sistema polisínodal abandonado, el rey "puede servirse más eficazmente a través de Secretarios dotados de capacidad de gestión y libertad de movimiento".¹⁸

El tránsito del Secretario del Estado, al Secretario del Despacho, significó correspondientemente la acentuación de lo

¹⁷ En Alemania, Johann Heinrich Gottlob von Justi explicaba que la voz *policía* (*policey*) tenía dos sentidos diferentes, uno estricto, otro lato. El primero, "comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir". Con respecto al segundo, afirmaba que "se comprende bajo el nombre de policía, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos". Por su parte, la ciencia de la policía (*policey-wissenschaft*) era aquella cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar a los estadistas y funcionarios públicos para comprender el modo en que se podía incrementar el poder del Estado y acrecentar a sus fuerzas interiores. Justi, Juan Enrique de, *Elementos generales de policía*, Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor, Plaza del Ángel, año 1784. p. XI.

¹⁸ Escudero, *op. cit.*, tomo I, p. 287.

administrativo ante lo político.¹⁹ El primero, político por tareas; el segundo, administrativo por labores, contrastaron desde entonces por el imperativo de la formación propiamente administrativa en el servicio público.

El concepto de Secretaría del Despacho como institución substancialmente administrativa, se consolida a principio del siglo XVIII, junto con la teoría de la *construcción* del principio de un régimen político peculiar.²⁰ La fabricación del régimen era visualizada como un procedimiento técnico peculiar que facilita alcanzar el éxito en semejante empresa. La organización gubernamental del Estado, en consecuencia, implica una tecnicidad en la cual el gobernante funge como el artesano constructor de un Estado en perenne proceso de edificación, y cuyo papel consiste en hacer transitar al pueblo, de una situación caracterizada por la irracionalidad, a un orden racional. A la técnica política y la racionalidad, debe sumarse la ejecutividad, que consiste en el apego disciplinado de la administración pública al funcionamiento técnico, y la pericia como requisito de implementación. Todo lo anterior correspondía con la sugerencia de un autor anónimo, activo en 1824, quien proponía que cada Secretaría del Despacho contara con personal calificado y especializado.²¹

¹⁹ El planteamiento referente al imperativo de la definición apropiada de lo administrativo, encuentra en sus raíces en la policía, tal como lo adelantamos. Von Justi, de quien tratamos arriba, hizo la primera exposición científica de definición, a partir de la distinción entre policía y política. La primera fue ya definida, ver una nota precedente; de la segunda, decía que "la política tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar medidas necesarias para prevenirlas". Justi, *op. cit.*, p. XII.

²⁰ Schmitt, Carl, *La dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, pp. 40-43.

²¹ Anónimo, *Memoria sobre las secretarías del despacho*, p. 160.

CAPÍTULO II
LA ADMINISTRACIÓN DE LO INTERIOR

La formación de la administración de lo interior en la tradición española y mexicana, tiene una misma fuente directa. Se trata de la reforma borbónica, cuya transformación no se ciñó a los cambios en la organización de la administración pública, tales como la sustitución de los consejos por Secretarías de Estado y de los corregimientos por las intendencias, sino que se extendió a la demolición de la mayor parte del edificio del viejo imperio universal y la construcción del Estado moderno. Pero, como del Estado moderno se trata, una vez que fue suprimida la antigua constitución estamental, escindiéndose de la sociedad, la transformación se extendió a esta última como el objeto de la administración del Estado y como fuente de su vida externa. Por consiguiente, la edificación de la unidad civil de una nación se convierte en la misión más preciada del Estado moderno que aflora de entre las ruinas del mundo estamental, trastocándose todo aquello existente bajo el antiguo orden: la propiedad, los vínculos de dominación, la cultura y las relaciones de producción.

Es entonces que, como un incentivo sustancial del impulso hacia la modernización, aflora un vasto campo que brinda un espacio de acción al Estado, del cual brotará un nuevo tipo de legitimidad y su razón de ser: la *administración interior*.

El objeto de la administración pública a través de sus cuatro manifestaciones especiales -administraciones de lo exterior, de la defensa, de la hacienda y de la justicia-, consiste substancialmente en facilitar el desarrollo libre y perfecto del hombre en su singularidad, pero tal desenvolvimiento está condicionado por el grado de comunidad cooperante que pueda alcanzar una sociedad.²² Tal como lo ha explicado von Stein, la prosperidad de la singularidad humana depende directamente del *subsidio* que le ofrece la colectividad.

Una vez que las administraciones especiales mencionadas han cumplido históricamente con su misión, cuya etapa vital emerge con el Estado moderno durante el siglo XVI y madura hasta principios del siglo XVIII, surge entonces la administración de lo interior como un quinto deber del Estado. "El conjunto de esta actividad que el Estado desempeña con ese fin, consiste en los asuntos internos, en tanto que esta acción del Estado se llama administración interior" [...] "consiste en regular y ordenar las relaciones de la vida

²² Stein, *op. cit.*, p. 37.

comunitaria, de modo que ella pueda poner al individuo en condición de alcanzar su perfecto desarrollo material y espiritual".²³

El punto de partida de este desarrollo fue la creación de las condiciones de materiales de sustento para la sociedad, de modo que la actividad interior del Estado fue incentivada por este imperativo fundamental. Tal actividad se llamó *gobierno económico*, en España.

EL GOBIERNO ECONÓMICO

La idea del gobierno económico se desenvuelve como un campo de actividad estatal, al mismo tiempo que en forma de una estrategia gubernamental. Así fue contemplado en 1743 dentro del proyecto de José del Campillo y Cosío, plasmado en su libro *Nuevo Sistema de Gobierno Económico para la América*, cuya visión alcanzó incluso un prospecto de sociedad indígena regenerada.²⁴ El corolario del cambio fue la metamorfosis del gobierno, cuya administración pública abandonó viejos espacios de actividad, se activó en otros nuevos y creó unos más sobre los cuales construyó el perfil de una nueva sociedad.

La reforma borbónica fue, desde muchos aspectos, la sustitución de los antiguos patrones de acumulación económica. En primer lugar, bajo el signo del regalismo, el Estado se mostró anuente ante cualquier fuente accesible de rentas para nutrir su misión histórica, además de las tradicionalmente provenientes de la tributación. Al efecto se crearon empresas públicas y se expropiaron corporaciones privadas, sometiéndose a *publicación* espacios antaño usufructuados por los estamentos.²⁵ Paralelamente se abrió generosamente el comercio a la burguesía, para que aquí encontrara

²³ *Ibid.*

²⁴ La obra fue publicado en Mérida, Venezuela, por la Universidad de Los Andes. 1971. Originalmente el trabajo fue elaborado en 1743 e impreso en 1789.

²⁵ Originalmente, la voz "publicisación" es utilizada para referir el hecho por el cual las empresas privadas pueden transformarse en empresas públicas, a través de actos de coordinación de la administración pública (adquisición de acciones) o de actos de autoridad del Estado. Sin embargo, más extensamente sirve para denotar como se *publiciza* lo privado. Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública*, México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, p. 237.

su acomodo natural, es decir, un mercado liberalizado al que deja en condición de coto privatizado.

Bajo el nuevo signo estatal, acompasándose con su tiempo, Campillo y Cosío reclamó un replanteamiento del estatuto de los dominios americanos a los que concebía como "colonias", cuya sujeción económica juzgaba más barata que la supeditación política. Sin embargo, no se trataba de la despolitización de los vínculos de dominación con las Indias, sino de una nueva estrategia basada en las relaciones mercantiles como medios de dependencia.

La claridad con que Campillo diagnosticó la situación de América y la necesidad de su transformación, no deja de sorprender todavía. Era tan ruinosa la situación de la Nueva España y el Perú, que las pequeñas islas de La Martinica y Barbados producían más a sus dueños, que a España aquellos dos. El mal debía ser buscado en el *sistema de gobierno*, cuya putrefacción era tal, que no había más remedio que extirparlo del todo.

El gobierno moderno debería ir más allá de meros cambios políticos, pues su intervención habría de hundirse en la vida productiva de la sociedad y hasta aquí llegaría la reforma; Campillo y Cosío planteaba, pues, el *gobierno económico*: "por gobierno económico se entiende la buena policía, el arreglo del comercio, el modo de emplear civilmente a los hombres, de cultivar las tierras, mejorar sus frutos, en fin, todo aquello que conduce a sacar mejor beneficio y utilidad".²⁶

Campillo, con ánimo de autocrítica histórica, afirmaba que "no se hacían cargo nuestros españoles que el comercio de un país, teniéndole privativo, vale mucho más que su posesión o dominio, porque se saca fruta, y no se gasta en defensa y gobierno". Era verdad, como apuntaba, que la sed por los metales preciosos hizo de los conquistadores meros intermediarios de la riqueza que se fue acumulando en otros países, toda vez que descuidó "el verdadero tesoro del Estado, que son los hombres". Pero, habiéndose desarrollado el comercio, nunca dejó de observarse como mero objeto de tráfico, no como instrumento político que es para el Estado, lo que el timón en el barco.²⁷

El que Campillo y Cosío observara en los intendentes a los grandes agentes del fomento económico no era nuevo, sino usual y obvio, pues su institución en Francia y España había sido muy

²⁶ Campillo y Cosío, *op. cit.*, p. 68.

²⁷ *Ibid*, p. 73

exitosa. Las intendencias darían vida al gobierno económico como parte esencial del régimen político. Pero estas instituciones eran impensables en el seno de la sociedad estamental, pues significaban su negación. Serían, en fin, instrumentos de gobierno bajo un clima de normalidad política, en tanto que la Visita General a la Nueva España significaría un precipitante del cambio en una época de mutación como la que debía provocarse en las Indias.

Campillo y Cosío concebía a la Visita General como un medio de conseguir dos objetivos: primero, restaurar el gobierno político; segundo, allanar el camino para la implantación del gobierno económico. Ella devolvería el mando a la Corona, entonces en manos de los estamentos, estableciendo las relaciones de dominación indispensables que facilitarían un régimen estable y franquearían el paso a las reformas económicas.

POLICÍA Y FOMENTO

La administración pública moderna ha formado sus cinco ramas constitutivas a través de una sucesión progresiva, en la cual la administración interna constituye una culminación y su fase más reciente. Ante la administración del servicio exterior, la administración de la defensa, la administración de la hacienda y la administración de justicia; la administración interna se caracteriza por el conjunto de campos de actividad del Estado más recientemente creados.

Aquí, la actividad por cuanto tal no tiene mayor significado, porque lo importante radica en los resultados puestos a prueba dentro de las condiciones que han motivado la actividad misma. La actividad del Estado es consciente e intencional, y ello se visualiza en tres ámbitos: la situación o necesidad que suscita la acción, la acción en sí y el resultado obtenido; esto es: "qué, por qué y para qué".²⁸ Por medio de la administración interior, el Estado construye sus campos de actividad consciente e intencionalmente, de modo que las dimensiones de su organismo y la intensidad de su actividad, son el resultado de la combinación de los tres factores mencionados. No debemos olvidar que la vida del Estado se realiza en la medida en que su actividad se externa en la sociedad civil.

La administración de lo interior requiere, como imperativo de existir, que se hayan desarrollado ciertas condiciones históricas, principalmente la eliminación de la vida feudal, la consolidación de la soberanía estatal y el dominio territorial por el Estado, así como la monopolización del uso de la fuerza física. Se trata del proyecto estatal del *desarrollo* (*bienestar*, se le decía antaño) y el desenvolvimiento pleno de las funciones básicas del propio Estado. Los elementos constitutivos de la vida feudal son eliminados, principalmente el señorío territorial, el derecho de administrar justicia, los ejércitos privados, el sentido de gobierno privativo sobre los habitantes de los antiguos feudos y el contenido estamental de la administración pública. Una vez que se suprimen estos elementos, asumiendo el Estado el dominio territorial y la capacidad de reclamar y obtener obediencia, asume al mismo tiempo, su condición esencial de existencia: la soberanía.

²⁸ Velasco, Gustavo R, "Derecho administrativo y ciencia de la administración", *Veinticinco Aniversario* de la Escuela Libre de Derecho, México, Editorial Polis, 1938, p. 24.

De hecho, la ejecución de estas funciones básicas es el corolario de las condiciones precedentes, haciendo que el Estado consolide su estatuto como tal.

Dadas estas condiciones, el Estado puede reclamar trato igual con otros estados, hacer valer esta exigencia exterior e interiormente por medio del uso de la fuerza, imponer tributos y cargas a la población, y dirimir sus diferencias. El terreno está listo para que fructifique la quinta función: lo interior, pues el Estado se encuentra en disposición de concebir el proyecto de bienestar.

Este proyecto, por lo tanto, sólo es posible históricamente cuando el Estado ha adquirido un elevado nivel de desarrollo político y, funciona con base en la razón y la voluntad políticas. Asumida su condición de Estado, como diferente a la sociedad civil, se encuentra en posibilidad de saber que su existencia y desarrollo, o su estancamiento y disolución, están condicionados por el desenvolvimiento de sus fuerzas interiores. A esta toma de conciencia de su razón de ser como persona, los científicos de la política del siglo XVI y XVII la llamaron *razón de Estado*, que "consiste, pues, en reconocerse a sí mismo y a su ambiente, y en extraer de este conocimiento las máximas de su obrar".²⁹

La toma de conciencia estatal fue visualizada por los *Cameralistas* -los científicos de la administración pública del siglo XVIII- e identificada con la policía, desde el punto de vista de la administración del Estado. El más afamado cameralista, Juan Enrique von Justi, siguiendo la tradición de su tiempo, observaba una estrecha relación entre las dos funciones básicas del Estado: la política³⁰ y la policía. No está de más recordar, que él discernía que la política tenía como propósito la seguridad de la República, tanto en lo interno, en tanto que el fin de la policía era asegurar la felicidad del Estado por medio de la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como fuera posible.

La policía representa un tipo de actividad y una esfera de ámbitos emergentes para esta actividad; a saber: el comercio, agricultura, minería y producción forestal. La hacienda, antigua función básica, era visualizada de manera renovada, pues

²⁹ Meinecke, Friedrich, *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959, p. 3.

³⁰ Justi se refiere a *Staats-Kunst*: "arte del Estado", literalmente; *arte del gobierno*, más propiamente.

revolucionándola de simple fuente de ingresos, ahora comprendía al gasto público, las técnicas de presupuestación y la contabilidad. Además de la tradicional función hacendaria, revolucionada bajo la categoría de *cameralística*, el Estado se asomaba al umbral de las múltiples y variadas actividades que lo llevarían al seno de la economía. Junto a la policía y la Cameralística, aparece la economía de Estado, formando todas ellas el concierto a las *Ciencias Camerales*.

La policía es una práctica nueva y distinta, tanto de la política como de la hacienda y la economía. A estas dos corresponde, en el entender de von Justi, el uso sagaz e inteligente de los fondos públicos, así como su utilización prudente en beneficio de la República, en tanto que a la policía corresponde afirmar, fortalecer y aumentar el poder del Estado, proporcionalmente al poder de sus vecinos. La Cameralística ha producido un nuevo concepto de los ingresos del Estado, pues yendo más allá de las prácticas tributarias, formula la idea de la renta como producto de la actividad económica directa por medio de empresas de Estado, tales como los monopolios de la minería, las salinas, la producción forestal y la nieve.

Al Estado ya no se le cuestiona su dominio sobre la sociedad, pues como entidad política su condición soberana es asunto resuelto. Ahora, el Estado se ocupa de incrementar su poder y sus fuerzas hasta donde es posible; se plantea, en suma, cómo alcanzar, al mismo tiempo, su bienestar y la felicidad de la sociedad civil. La respuesta yace en la propia policía: "se ve pues que el objeto de la policía es afirmar y aumentar con la sagacidad de sus reglamentos, el poder interior del Estado; y como este poder interior consiste no solamente en la República en general, y en cada uno de sus miembros que la componen, sino también en las facultades y talentos de todos los que la pertenecen; se sigue que ella debe enteramente ocuparse de estos medios, y hacerles servir para la pública felicidad".³¹

La policía no sólo abre un nuevo campo de la actividad del Estado; también inaugura una fase progresiva de la tecnología del poder, que supone que el bienestar del Estado radica en alcanzar la felicidad de la sociedad. Entonces se entendía por felicidad, como lo ha visualizado un politólogo contemporáneo: *sobrevivir, vivir y*

³¹ Justi, *op. cit.*, p. 182. Las cursivas y el énfasis son nuestros.

vivir mejor.³² El desarrollo y consolidación de las prácticas estatales de la policía quedan perpetuadas, aún después de la supresión del Estado absolutista, que es sustituido por el Estado moderno.

Cuando las instituciones, los procesos y las tecnologías quedan perpetuadas como herencia histórica, también las ideas que los representan permanecen, aunque ciertamente transformadas y adaptadas a los nuevos tiempos. Ocurrió así con la policía, la cual, extinta junto con el absolutismo, se perpetuó transfigurada en el *fomento*, como centro de la administración interior. Las ideas correspondientes al *fomento* son desarrolladas por nuevos doctrinarios de las tecnologías gubernamentales, pero ahora arrojados por la Ciencia de la Administración.

A través del siglo XIX, las proposiciones de los científicos de la administración tuvieron un enorme desarrollo, y durante la segunda mitad adquieren plena madurez. Lorenzo von Stein proclamaba que "el Estado, como personalidad suprema, está destinado al máximo desarrollo que posee para sí la máxima capacidad en su máxima potencia. Para cumplir ese destino, ese sumo desenvolvimiento de su propia vida, tendrá que procurar, según el principio que acabamos de exponer, el desenvolvimiento, es decir, el progreso, la riqueza, la fuerza y la inteligencia de todos los individuos mediante su propia máxima potencia, puesto que, procurándose de todos, se preocupa, según aquel principio, de sí mismo, e incluso, siendo como es una unidad de personalidades, no tiene otro camino para alcanzar su propia y más alta evolución".³³

El tránsito de las prácticas estatales de la policía, hacia las prácticas estatales del *fomento*, como el paso de las doctrinas cameralistas a las de la Ciencia de la Administración, tienen su tipo más desarrollado y representativo en los principados alemanes de los siglos XVIII y XIX. Pero algo similar y equivalente ocurrió

³² Refiriéndose a las ideas de von Justi, Michel Foucault explicó que "la policía, expresa él, es lo que capacita al Estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. De otra parte, la policía tiene que mantener felices a los ciudadanos, entendida la felicidad como sobrevivencia, vida y vivir mejor". Foucault, Michel, "Dioses, hombres y pastores: el origen de la tecnología del poder y la razón de Estado", México, Revista *Siempre*, octubre 27 de 1982, p. IX.

³³ Stein, Lorenzo von, *Movimientos sociales y monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981 (1850), pp. 31-32.

en otros países europeos, entre ellos España, donde las prácticas estatales de la policía también se transformaron en las prácticas del fomento.

LA GOBERNACIÓN Y LAS INSTITUCIONES DE FOMENTO EN ESPAÑA

En España las prácticas y doctrinas de la policía tuvieron un fuerte desarrollo y, al mismo tiempo, las instituciones del fomento fueron tempranamente desenvueltas.³⁴ En la Península y sus dominios, la formación de la administración interior tuvo dos vías: una, integrada alrededor de la categoría *Gobernación*, encarnada en instituciones administrativas centralizadas; otra, desarrollada en torno a las prácticas del fomento. Comencemos con la segunda. Ambas, empero, estuvieron íntimamente relacionadas.

En 1669 se creó la Junta General de Comercio, longeva institución administrativa cuyo período de vida se prolongó hasta 1832. Posteriormente, en 1797, nació la Dirección de Fomento, un establecimiento dirigido al desarrollo general del Reino, pero que tuvo menos suerte que la citada Junta y murió al año siguiente. Otro ensayo interesante fue la creación del Departamento del Fomento General del Reino y de Balanza del Comercio, dentro del Ministerio de Hacienda, cuyas funciones consistían en dos grandes grupos de responsabilidades: población, riqueza territorial y censo demográfico; y balanza de comercio. Los frutos de esta institución, como los de las precedentes, fueron más bien modestos, por lo que el establecimiento en 1824 de la Junta de Fomento de la Riqueza del Reino, puede considerarse mucho más exitoso. Uno de los miembros conspicuos de la nueva institución era Javier de Burgos, adalid de la actualización de las viejas prácticas de la policía, a la vez que uno de los doctrinarios de la Ciencia de la Administración más influyente. Entre los requisitos para formar parte de la Junta, se exigía que quienes la integraran fueran iniciados en el conocimiento de las artes, las manufacturas y el comercio.³⁵

³⁴ En España hubieron distinguidos doctrinarios, pero destacan Tomás de Valeriola (*Idea general de policía*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978 [1798-1805]) y Valentín de Foronda (*Cartas sobre la policía*, Pamplona, Imprenta de Ramón Domingo, 1801).

³⁵ Sobre el desarrollo de estas instituciones, ver a Molas Ribalta, Pedro, "De la Junta de Comercio al Ministerio de Fomento", *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, pp.529-556. La noción de fomento era de uso público en la primera mitad del siglo XIX, también obviamente entre los administrativistas hispánicos de entonces, entre ellos Canga Argüelles, Sáinz de Andino y Javier de Burgos. Por su parte, Aureliano Guaitia argumenta que fomento fue sustituido por palabras tales como *desarrollo* y *promoción*, a veces

Todos estos progresos hacia la consolidación del fomento culminaron cuando, habiéndose generado un ambiente favorable hacia la institución de un Ministerio de lo Interior, fue establecido el Ministerio de Fomento merced a la idea original de Javier de Burgos, quién también fue su primer titular.³⁶ Antes, con motivo de la Constitución de 1812, se habían establecido dos Ministerios que entrañaban la primera vía mencionada: Secretaría de la Gobernación del Reino para la Península e Islas Adyacentes, y Secretaría de la Gobernación del Reino para Ultramar, origen semántico y conceptual de la Secretaría de Gobernación de México, tema de este libro. Ambas instituciones habían sido concebidas como equivalentes de lo que, en otros estados europeos, se conocía como Ministerios de lo Interior.³⁷ De estas instituciones administrativas trataremos más adelante.

Tales son los elementos históricos constitutivos que forjaron en España y sus dominios americanos, a la administración interna en sus procesos originales y básicos. Tal como lo vamos a constatar, la herencia histórica legada por España a México en lo relativo a la administración interna, así como en la administración pública en lo general, aún persiste y con mucha vitalidad.

con poca fortuna. "La competencia del Ministerio de Fomento: 1832-1931", incluida en la obra precitada, pp. 353-354.

³⁶ La obra práctica e intelectual de Burgos ha sido recogida en una antología preparada por Antonio Mesa Segura, titulada: *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946.

³⁷ Ver *Introducción* hecha por José María García Madaria, a dos estudios sobre *Las secretarías del despacho*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, pp. 9-77.

MATERIAS DE LA ADMINISTRACIÓN INTERIOR

La variedad de materias de la administración interna, que al pasar el tiempo aumenta y se diversifica, sigue un trazo histórico que, como lo hemos constatado, tiende a perpetuarse y caracterizar al Estado moderno definiendo su actividad. Adolfo Posada las agrupa en dos categorías: administración política y administración social. La primera atiende la conservación del organismo del Estado, a través del cual cumple con sus fines jurídicos; la segunda procura la conservación y perfeccionamiento de las instituciones culturales y los propósitos sociales, que el Estado crea, promueve o protege.³⁸ Por su parte, von Stein las visualiza divididas en tres ramas: administración de la vida económica, administración de la vida social y administración de la vida personal.³⁹

Al mismo tiempo, cada rama agrupa formas más específicas de administración y éstas comprenden a las materias que forman las unidades básicas de la administración de lo interior, representando tres aspectos principales de la vida social. La administración interna es una ventana a través de la cual podemos asomarnos al emergente mundo de la modernidad: la *administración de la vida económica* trata con la agricultura, ganadería, industria, transportes, comercio, moneda; recursos hidráulicos, comunicaciones, crédito, y otros órdenes económicos también relevantes. A la *administración de la vida social* corresponde la gestión del bienestar social; seguridad y prevención sociales; trabajo; administración asistencial; asistencia pública y asistencia social. Finalmente, la *administración de la vida personal* se relaciona con la gestión de la vida física individual; población; familia y relaciones civiles; administración de la salud; salubridad pública; ejercicio de la medicina; administración de la vida intelectual; educación; cultura; y libertad de prensa.

Así concebida, la administración interna tiene como misión la sobrevivencia, la vida y el bienestar del hombre. En tanto otras administraciones especiales de la administración pública tienen un espacio permanentemente establecido, tal como la hacienda y la justicia, el espacio de la administración interna se expande y se contrae según las condiciones donde incide la acción del Estado. Ciertamente actúa entre límites definidos, pero éstos son flexibles y están en perenne construcción y reconstrucción.

³⁸ Posada, Adolfo, *La administración política y la administración social*, Madrid, España Moderna, Sin año (posiblemente la obra fue publicada entre 1892 y 1900), p. 16.

³⁹ Stein, *La scienza della pubblica amministrazione*.

La actividad del Estado crea condiciones de vida concretas en la sociedad civil, según el efecto de la actividad misma. Sin embargo, un Estado singular nace como Estado con un legado histórico. El Estado mexicano emerge en 1821 con una abundante herencia de actividad en la vida social, merced a las tradiciones activistas de la Casa de Borbón.⁴⁰ De este suceso borbónico nace la administración de lo interior en México, merced al imperativo dictado por las condiciones históricas que provocaron, esencialmente en el siglo XVIII, que surgieran las prácticas de la policía para inspirar el nacimiento de nuevos campos del quehacer público. Tal como lo podremos observar más adelante, las tradiciones aquí aludidas legaron al Estado mexicano no sólo una fuerte dosis de actividad estatal, sino las instituciones administrativas que tenían a su cargo esta actividad y constituyeron el núcleo de la administración interior.

En España, dependientes del Ministerio de Fomento, se desempeñaban los subdelegados de fomento, cuyas materias de actividad en administración interior se referían a los siguientes ramos:

1. Agricultura y sus agregados;
2. Industria y sus agregados;
3. Comercio y sus agregados;
4. Minería;
5. Ayuntamientos;
6. Policía en general;
7. Instrucción pública;
8. Sociedades económicas;
9. Hospicios, hospitales y otros establecimientos de beneficencia;
10. Cárceles y establecimientos de corrección;
11. Hermandades y cofradías;
12. Caminos, canales y similares;
13. Bibliotecas públicas, museos, etcétera;
14. Teatros y espectáculos;
15. Socorros en casos de desgracias públicas;
16. División territorial y estadística;
17. Despoblados;
18. Caza y pesca en ríos y lagos;
19. Prevenciones generales.

Todas ellas, como se puede observar, implican las relaciones de los administrados entre sí, como miembros del Estado; las de

⁴⁰ Guerrero, Omar, *Raíces borbónicas del Estado mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

ellos mismos como individuos, y las del Estado como totalidad. Además, llenan plenamente el espacio público y lo relacionan con el espacio privado.

La administración interior también se denominó administración civil, debido al carácter comprensivo de los asuntos sociales a su cargo.⁴¹ Ella observa en cada individuo el objeto de su solicitud, su celo y sus providencias, porque debe conservarlo y aumentar su bienestar, apartarlo del mal, acercarlo al bien, criarlo, educarlo, nutrirlo, aliviar sus necesidades, darle goces y comodidades a sus expensas. Por cuanto a las cosas, hace uso de ellas para que, multiplicándolas y extendiendo su aplicación, puedan ser aprovechadas en beneficio de los hombres.

La administración interna actúa en forma "benéfica, consoladora y paternal", en tanto que la administración de justicia arregla las controversias entre los hombres y repara el daño causado a sus propiedades; la administración militar reclama su sangre y sus bienes para la guerra; y la administración económica su participación en los gastos públicos. En suma, estas tres, a decir de Sáinz de Andino, obran en forma "dura, dolorosa y punzante"; nosotros agregamos, pero necesaria.⁴²

Para 1829, España contaba con un sistema administrativo defectuoso y era confusa la distribución de competencias entre las Secretarías del Despacho, a saber: Estado, Hacienda, Justicia, Guerra y Marina. Además, existían serias deficiencias en la conducción de los Ministerios y un grave mal aquejaba a la administración considerada en su conjunto: lo interior no tenía una asignación precisa en una Secretaría del Despacho; es decir, no estaba concentrada en un órgano en especial. Un asunto del mismo género caía en el desconcierto, porque se manejaba por autoridades diferentes; el desahogo de los negocios era dispar, porque cada Secretario del Despacho le daba importancia diferente; tal incertidumbre era fuente del conflicto entre las Secretarías, porque cada cual se sentía titular legítima de la administración civil; en suma, no había un canal único y directo entre la administración interior y el rey.⁴³

⁴¹ Sáinz de Andino, Pedro, *Exposición sobre situación política del reino y medios de su restauración* (1829), *El Pensamiento Administrativo de Pedro Sáinz de Andino: 1829-1848*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, pp. 99-100.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

Antaño, la idea de policía resumía lo que hoy es lo interior, pero como la policía se restringió a la seguridad del Estado y los particulares, lo interno debía ahora concentrarse en una institución administrativa específica: un Ministerio de lo Interior.

CAPÍTULO III
EL MINISTERIO DE LO INTERIOR

La tradición borbónica, tal como lo explicamos páginas atrás, constituyó un enorme cúmulo de legados administrativos tanto para España, como para sus virreinos americanos. Una de sus tantas herencias fue el Ministerio de Estado,⁴⁴ el cual, sin embargo, bajo las condiciones propias del siglo XIX resultó insuficiente y limitado para el magno escenario que los nuevos tiempos ofrecían, toda vez que gradualmente se había ido ciñendo a la materia de lo exterior. Por tal motivo, en 1826 Javier de Burgos propuso la creación del Ministerio de lo Interior. El ilustre administrativista estaba inspirado en una tradición cuya huella aún se dejaba sentir. Sigamos esa huella.

Sin embargo, antes de entrar en materia es conveniente hacer una breve referencia a la genealogía de las Secretarías de Estado en España, hasta la época en la cual México se independizó de ella, para entender el proceso administrativo peninsular que tanto influjo tuvo en la creación de nuestra Secretaría de Gobernación.

LO EXTERIOR Y LO INTERIOR

La Secretaría de Estado es una institución propiamente española, pero debido a la entronización de la Casa de Borbón, la influencia francesa se dejó sentir hondamente a lo largo del siglo XVIII, cuando se configuró la moderna administración pública de España y, por extensión, la administración pública de México. Uno de los impactos más significativos que imprimió esa tradición, tocó de lleno a las Secretarías de Estado.

En Francia, desde principio del siglo XVIII existían cuatro Secretarías: Negocios Extranjeros; Marina y Colonias; Guerra y Casa Real; y Asuntos Eclesiásticos, además del Contralor General, a cuyo cargo estaba la hacienda pública. España, por su parte, había establecido en 1700 a una Secretaría del Despacho Universal, que se desdobló en julio 11 de 1705 en las Secretarías de Guerra y de Hacienda.

⁴⁴ Con objeto de evitar confusiones entre la Secretaría de Estado como una institución genérica de la administración pública, y la secretaría de Estado como una organización específica y concreta de la misma, para referirnos a segunda lo haremos como *ministerio de Estado*.

Un paso decisivo hacia el desarrollo administrativo fue dado en noviembre 30 de 1714, cuando se estableció un verdadero sistema gubernamental diversificado e integral, cuyos componentes eran el Ministerio de Estado, y las Secretarías de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra; Indias y Marina, así como el Veedor General. Tal como es notorio, se había asumido cabalmente el modelo francés.

En 1717 la configuración administrativa reseñada mudó sustancialmente, comprimiéndose extrañamente el conjunto administrativo a través de asociaciones que sólo dejaron a salvo al Ministerio de Estado y Negocios Extranjeros. Sin embargo, Guerra y Marina se unieron, aunque con alguna afinidad, la cual era inexistente en la nueva la Secretaría de Justicia y Gobierno Político, y Hacienda. Sin embargo, en favor de la congruencia administrativa en 1720 se restableció a la Secretaría de Hacienda, y en 1721 la organización mostró el siguiente mapa: Estado; Guerra y Marina (e Indias); Hacienda; conservándose a la Secretaría de Justicia y Gobierno Político, sin el ramo hacendario. En enero de este mismo año se dividieron las Secretarías de Guerra, y Marina e Indias

Hacia 1787, el esquema administrativo ideado por Carlos III comprendía a las Secretarías de Estado; Marina; Gracia y Justicia; Indias (eran dos Secretarías); Hacienda; y Guerra. En diciembre 17 de 1790 la situación administrativa establecida por el sucesor del célebre soberano español, contemplaba a las Secretarías de Estado; Gracia y Justicia; Guerra; Marina; y Hacienda. Habiendo comenzado la Guerra de Independencia en México, en 1811 se creó en España la Secretaría de Estado de las Cortes, de vida efímera, que sirvió para dar estabilidad y soporte administrativo a las cortes mencionadas. En 1814, como producto de la Constitución de Cádiz, se crearon las siguientes Secretarías de Estado: Gobernación del Reino para la Península; Gobernación del Reino para Ultramar; Gracia y Justicia; Hacienda; Guerra; y Marina.

Hay que resaltar a la Secretaría de la Gobernación del Reino para Ultramar, pues en ella encontramos el antecedente conceptual más directo de nuestra Secretaría de Gobernación como un suceso histórico concreto; pero sin descontar que en la Constitución de Apatzingán, de 1814, nunca vigente, se contemplaba una Secretaría de Gobierno, junto con las de Guerra y Hacienda.⁴⁵

⁴⁵ "Constitución Política de octubre 22 de 1814". Gamboa, José, Gamboa, José, *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1901, p. 259.

La tradición administrativa mexicana estuvo fuertemente influenciada por la costumbre española, también en lo tocante a la distinción entre los asuntos exteriores e interiores. Sin embargo, en España ambas materias se mantuvieron separadas en dos Secretarías diversas, en tanto que en México, se creó expresamente una dependencia para darles cabida: la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, que estuvo activa entre 1821 y 1853. Para comprender este peculiar fenómeno administrativo, es pertinente estudiar brevemente el caso español.

El Ministerio de Estado

El Ministerio de Estado en España, de acuerdo con la Constitución de Cádiz, constituyó propiamente una institución diplomática, de conformidad con su tradición dieciochesca, pues tenía a su cargo las relaciones exteriores. Sus actividades funcionales se referían a los asuntos diplomáticos con las cortes extranjeras, y el nombramiento de los embajadores, ministros y cónsules.⁴⁶ En un manuscrito anónimo preparado en 1824, se explicaba que la [Secretaría] "de Estado que por lo común trata de objetos en grande, necesita más de sagacidad que tareas; por consiguiente necesita más cabezas que brazos".⁴⁷

Las facultades de esta Secretaría estaban perfectamente delimitadas, desde el momento de su nacimiento en 1714:

"Ha de tener la correspondencia con las Cortes extranjeras, embajadores del rey, enviados, residentes, o sus Secretarios. Con los príncipes extranjeros, sus consejos, sus Secretarios de Estado, sus embajadores, enviados, residentes en esta Corte y en las de los otros, y sobre todo en la de Roma, a fin de estar instruido con mayor certeza de la verdad, así de lo que los embajadores extranjeros que se hallan en aquella Corte dicen en ventajas de sus amos, o de su Estado, como lo que avisan los nuestros. Las negociaciones de los tratados de paz o treguas, manutención de sus condiciones y su contravención y satisfacción que de ellas se debe tomar. Los intereses de los príncipes extranjeros, estados y repúblicas, en lo que tienen conexión a los de España y concierne a ello. La situación de sus estados y provincias, su antigüedad, genio y religión, costumbres de sus príncipes, sus casamientos, casas de sus mujeres, número de sus hijos, su nacimiento, salud,

⁴⁶ García Madaria, *op. cit.*

⁴⁷ Anónimo, *Memoria sobre las secretarías del despacho* (1824), p. 178.

enfermedades, extensión de sus estados, naturaleza e importe de sus rentas, sus fuerzas de mar y tierra, sus alianzas sus enemigos y, si tienen guerra, por qué motivos. Su gobierno político, el número de sus consejos, los que los componen, distribución de las materias, jefes que los presiden, los que tienen mayor crédito, su carácter, sus facultades y los medios para atraerlos y empeñarlos. Sus oficiales generales de tierra, sus principales jefes, edad, reputación. El pie de tropas, sueldos, subsistencias, víveres. El modo de hacer la guerra, sus principales plazas, sus puertos en los cuales están sus arsenales y astilleros, numero de bajeles, de qué parte sacan las materias para su construcción, los nombres de ellos, los títulos de los que gobiernan la marina, los de todos los oficiales, grados, sueldos y equipajes. Su comercio ordinario, así en lo interior de sus frutos, géneros y manifiatura de sus vasallos, como en lo exterior que sacan de ellos. Su moneda, título valor intrínseco y corriente. Su medida con el doblón y escudo de España. Monedas extranjeras que se admiten en cada Estado, lugares de cambio, su uso y el curso que tienen de alto o bajo. Que cuide de hacer pagar exactamente a los embajadores, enviados, residentes, para que no padezcan la miseria que en los reinados antecedentes, teniendo a este fin un reglamento para los sueldos y gastos de cada uno. Y finalmente hará en el Consejo Real del Gabinete, relación de todas las consultas de Estados que miran a negocios extranjeros, cuidando se cumplan y ejecuten las resoluciones".⁴⁸

Este diseño sustancialmente diplomático sería virtualmente perfeccionado, a partir de una propuesta anónima presentada en 1721, señalándose lo siguiente: el "Departamento de los Negocios de Estado y de las Negociaciones Extranjeras", era "la correspondencia con las cortes extranjeras, así como con los embajadores del Rey, enviados, residentes o sus Secretarios, y con los príncipes extranjeros, sus consejos, sus secretarios de Estado o sus embajadores, enviados, residentes o Secretarios en esta Corte. Y asimismo en las de los otros, y sobre todo en la de Roma, a fin de estar con tanta mayor certeza instruido de la verdad, así de lo que los embajadores extranjeros que se hallan en aquella Corte dicen en ventaja de sus amos o de su Estado, como de lo que avisan los embajadores de Su Majestad residentes en las otras Cortes. Las negociaciones de los tratados de paz o treguas, la manutención de las condiciones de ellas, así fuera como dentro del Reino, los informes de las contravenciones y las solicitudes de la satisfacción que de ellas se debe tomar. Los intereses de los príncipes extranjeros, estados

⁴⁸ "Decreto de noviembre 30 de 1714. Competencias de la Secretaría de Estado". Escudero, *Los secretarios de Estado y del despacho*, tomo I, pp. 301-302.

y repúblicas extranjeras, así en lo que tiene conexión a los de España en particular como en lo que a ello concierne".⁴⁹

El Ministerio de Estado era portador exclusivo de las relaciones exteriores, a pesar de que, tanto la Secretaría de Justicia, como la Secretaría de Indias y la Secretaría de Hacienda, intercambiaban correspondencia directamente con las cortes extranjeras.

Aunque el Ministerio de Estado tenía un perfil propiamente diplomático, en su origen, como agencia de despacho del Consejo de Estado, también desempeñó faenas interiores. El Consejo de Estado fue el origen del Ministerio de Estado: el "gobierno interior" era una de sus competencias, debido a leyes antiguas que así lo dictaban. En la ley 62, título 4, libro 2, Felipe III le confió todos los ramos que pertenecían "propiamente al estado interior de la Monarquía, como son la conservación de montes, pastos, agricultura, mesta, formación de leyes, residencia de ministros, observancia del Concilio, corrección de abusos y otros muchos, a cuyo fin se estableció la Sala de Gobierno".⁵⁰

Las providencias gubernativas del Consejo se comunicaban al Rey por medio del Ministerio de Estado: "de manera que en lo antiguo, cuando el Consejo tenía a su cargo el conocimiento de todo el Estado, así exterior como interior, esta oficina venía a ocuparse principalmente en las providencias y consultas del Consejo. Más hoy, que sólo entiende en las materias del gobierno interior y aún no en todas, habiéndose adjudicado muchos ramos a otros consejos y juntas, se ejercita poco en los negocios del Consejo. Lo cual prueba cuanto ha decaído el instituto primario de la Sala de Gobierno, erigida para conservar el estado interior del Reino y corregir los abusos públicos empleándose inútilmente en los expedientes del gobierno civil entre partes (que debían correr por la Secretaría del Presidente), abandonando los negocios que inmediatamente tocan al público, que son el objeto principal de lo que se llama gobierno económico y político".⁵¹

⁴⁹ *Propuesta anónima de un consejo real y secretarios de Estado, ibid, pp. 1278-1279.*

⁵⁰ D.P. de M. y J., *La ciencia vindicada de los plumistas y definición de las secretarías del despacho universal*. Escudero, *op. cit.*, tomo IV, pp. 1174-1177. Las cursivas son nuestras.

⁵¹ *Ibid.* Las cursivas son nuestras.

Por tal motivo, en lo referente a esta parte de gobierno, se hallaba trastornado el orden del Ministerio de Estado, porque los negocios de gobierno pertenecientes al Consejo debían comunicarse por el Ministerio de Estado en los casos que, "por consulta o por queja", llegan al Rey. Uno de los problemas más agudos era que, frecuentemente, los negocios interiores se despachaban a través de la Secretaría de Gracia y Justicia, "como si justicia y gobierno fuesen una cosa misma y no debieran tratarse con orden muy diverso".⁵²

Así narrado el suceso de dispersión de la administración interna, antaño a cargo de la Sala de Gobierno del Consejo de Estado, el Ministerio de Estado fue restringiendo sus deberes interiores y transformándose en una entidad administrativa meramente diplomática.

La Secretaría de la Gobernación de la Península

En contraste a esa dependencia administrativa antigua que era el Ministerio de Estado, la primera experiencia organizativa de la administración interna encarnó hasta 1814 en dos Secretarías dedicadas a la *Gobernación*: una para España, otra para los dominios americanos y asiáticos.

Antes de entrar en materia, sin embargo, es conveniente referirnos al hecho singular que constituyó la breve experiencia representada por la Secretaría de Justicia, Gobierno Político y Hacienda, en 1717, en lo tocante a la administración interior. La parte sustanciosa del perfil de esta dependencia administrativa fue la siguiente, según lo expresa el rey en un decreto:

"Las resoluciones que yo tomare sobre todas consultas de los consejos, órdenes u decretos que en materias particulares o generales les expidiere, como sobre las consultas, proposiciones, informes y lo demás que tocare a mi Real Capilla, Bureo y mayordomo mayor, caballero mayor y demás dependientes de mi Casa Real; decreto de elecciones y nominaciones de ministros, informes de sus calidades, y todos los demás empleos políticos y mixtos de policía y de justicia. Y por lo que toca a Indias, con la formación de todas las cédulas y despachos que se hubieren de dirigir a ellas en lo gubernativo y político, todas las nominaciones y concesiones sobre dignidades o beneficios eclesiásticos, presentaciones y otras semejantes, como también otras cualesquiera gracias de encomiendas

⁵² *Ibid.*

de las ordenes militares y de las Indias, y demás mercedes que tengan relación o dependencia de mi Real Hacienda".⁵³

Destacan los deberes interiores de esta Secretaría de Justicia, Gobierno Político y Hacienda, referente a las elecciones y nominaciones de los ministros, los informes relativos a sus calidades, y los empleos políticos y mixtos de policía y de justicia. En lo que tocaba a las Indias, desempeñaba la preparación de las cédulas y despachos que se les dirigían en lo gubernativo y político.

Como el resto de las organizaciones de la administración pública gaditana, la Secretaría de la Gobernación de la Península emergió a la vida en abril 6 de 1812 y fue reglamentada en agosto 28 del mismo año. Con estas fechas, pues, se expidió el certificado de nacimiento de las primeras dependencias administrativas concentradas en la materia de lo interior, hasta el momento dispersas entre un número de portadores administrativos.⁵⁴ La Secretaría de la Gobernación de la Península tenía diez materias principales:

1. Orden de Secretaría;
2. Agricultura, industria y artes;
3. Correos, caminos y canales;
4. Comercio y navegación exterior;
5. Instrucción pública;
6. Sanidad, caridad y beneficencia;
7. Policía de pueblos y correspondencia con los jefes políticos;
8. Elecciones políticas;
9. Alistamientos, suministros y bagajes;
10. Trabajos estadísticos.

A su cargo se encontraba la organización política provincial y local, el régimen interior de los pueblos y la policía municipal. Estaba atenta al uso de los recursos financieros de los pueblos, especialmente los propios y arbitrios, y cuidaba de los teatros, diversiones públicas y ornato citadino. Del mismo modo, lidiaba con los problemas de la instrucción pública, las bibliotecas y los establecimientos de literatura y bellas artes. Por cuanto a la salud pública, cuidaba de la enseñanza de la medicina, cirugía, farmacia

⁵³ "Decreto de enero 18 de 1717. Competencias de la Secretaría de Justicia, Gobierno Político y Hacienda". Escudero, *op. cit.*, pp. 309-310.

⁵⁴ *Ibid*, pp. 31-42.

y química, así como del Protomedicato y el gabinete de historia natural. Celaba de las minas y canteras, así como de los hospitales, sanidad, hospicios, cárceles, cementerios, lazaretos, niños expósitos, fundaciones de caridad y beneficencia.

Una función relevante que estaba a su cargo, era el levantamiento de censos y datos sobre la producción económica, con la cual se preparaba la estadística nacional. Velaba por el comercio, ferias, mercados, consulados, el Banco Nacional y las juntas provinciales. Era de su competencia el correo y las postas, así como los caminos, puentes, calzadas, acequias, canales de navegación, y desecación de pantanos y lagunas.

Por su parte, la Secretaría de la Gobernación de Ultramar estaba a cargo de los dominios de América principalmente, pero se extendía a los territorios asiáticos. Estaba dotada de las mismas materias, salvo los negociados de correos y postas. Poco tiempo estuvo en operación esta Secretaría, pues fue suprimida con el retorno a la monarquía en junio 28 de 1814, y restituida la antigua Secretaría Universal de Indias, cuya permanencia fue fugaz. El día 20 del mismo mes había sido abolida la Secretaría de la Gobernación de la Península.

España dejó de contar con una dependencia administrativa que concentrara a los asuntos interiores y esta situación se prolongó hasta 1823, cuando también brevemente, entró en funciones la Secretaría del Interior.⁵⁵ Nacida en mayo 27 de ese año, su frágil existencia se prolongó solamente por cinco meses. Algo original nutrió su diseño funcional, a pesar de que los expedientes de la dupla de las Secretarías de la Gobernación pasó a su poder, toda vez que sus competencias se calcularon en las atribuciones de aquéllas. Se cuidó que el perfil funcional de la nueva Secretaría se dedicara exclusivamente a lo *gubernativo* del Reino, segregándose el resto de los negocios públicos antaño desempeñados por la mencionada pareja institucional. Su tarea central fue la elección de los ayuntamientos y justicias, y el establecimiento provisional de los comisarios regios.

Hubo de transcurrir una década, nuevamente, para que España fundara una nueva dependencia administrativa similar a las precedentes. Esto ocurrió en noviembre 5 de 1832, cuando fue creado el Ministerio de Fomento y sus largos brazos provinciales: los subdelegados de fomento.⁵⁶ Bajo un torbellino de mutaciones, en mayo

⁵⁵ *Ibid*, p. 72.

⁵⁶ Cos-Gayón, *op. cit.*

13 del año siguiente se transformó en Ministerio de lo Interior y sus subordinados en gobernadores civiles de las provincias y subdelegados del gobierno civil. El siglo XIX español permaneció sobre las mismas bases hasta 1847 cuando, en febrero 14, fue establecido el Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas.

La experiencia española en torno a una Secretaría de los asuntos interiores, estuvo intensamente ligada a Javier de Burgos, cuyas sabias apreciaciones sobre estas experiencias, sentó bases para el diseño adecuado del Ministerio de lo Interior.

CONCEPTUANDO AL MINISTERIO DE LO INTERIOR

Como un eco del siglo pasado, habida cuenta que el problema del desarrollo se seguía planteando en España como una palanca de modernización, era menester concentrar una multitud de actividades administrativas dispersas en una variedad de portadores organizativos de la más diversa índole. El hecho de que tales actividades estuvieran en curso, significaba un desafío al subdesarrollo hispánico, pero ciertamente el esfuerzo era infructuoso por la falta de una guía única y una necesaria concentración organizativa.

La finalidad última de hacer progresar al país reclamaba que los principios que eran aplicables para remediar sus males, pudieran instrumentarse por medio de una institución idónea. En 1826, Javier de Burgos sugirió a Fernando VII la creación de un Ministerio que se desempeñara como el "centro de la acción administrativa, o lo que es lo mismo, el taller de la prosperidad nacional".⁵⁷ Tal institución sería el Ministerio de lo Interior y Burgos proponía que desempeñara las siguientes funciones:

1. Cuidado de los pósitos (depósitos de cereales) y arbitrios de los pueblos;
2. Vigilancia de las elecciones municipales y del ejercicio de los cargos consejiles;
3. Administración de los hospicios, hospitales, cárceles, instituciones de salubridad, etcétera;
4. Caminos, canales, puentes, puertos, faros, canteras, bosques, navegación, lagunas, y demás;
5. Agricultura, ganadería, industria y comercio;
6. Y todo lo relativo a la educación y difusión de la cultura, así como lo correspondiente a los espectáculos públicos.

Esta era una idea ambiciosa: un gran Ministerio en el cual, como taller de la prosperidad nacional, se fabricara todo aquello que impulsara el desarrollo del país en sus aspectos económico,

⁵⁷ Burgos, Javier de, "Exposición a Fernando VII, de enero 24 de 1826". Mesa Segura, Antonio (Comp.), *La labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946.. Ver especialmente pp. 141-144. Las cursivas son nuestras.

social, intelectual y moral. Un magno Ministerio que empeñara su esfuerzo, para encaminar a la nación por la senda de la prosperidad. Tendría, para alcanzar sus fines, un inmenso poder y una cantidad de recursos que se pueden calificar como de titánicos. Pero, para quien lo pudiera dudar, Burgos aclaró que "tales son los encargos del Ministerio de lo Interior en los primeros países de Europa".⁵⁸

Burgos tendrá la oportunidad histórica, nada común y que cualquier estadista envidiaría, de poder probar si sus proposiciones eran realizables, cuando asumió la titularidad del Ministerio de Fomento, materialización, precisamente, de una de sus ideas, aunque su nombre original fuera Ministerio de lo Interior.

En el invierno de 1840-1841, cuando dictaba un ciclo de conferencias sobre administración pública, Burgos tuvo nuevamente ocasión de referirse al Ministerio, el cual refiere como Ministro de la Gobernación. He aquí su razonamiento:

Del Ministro de la Gobernación:

"De la extensión y de la variedad de las atribuciones de la administración se deduce, naturalmente, la necesidad de confiarlas a agentes especiales, ligados por el lazo de una obligación común. Esta obligación es la de hacer la prosperidad del país, en la cual debe trabajar cada uno según el grado que ocupe en la jerarquía administrativa; pero de manera todos, que el fin no se malogre ni aún se difiera. El deseo del bien, la aplicación asidua para promoverlo, no eximen de la responsabilidad en que se incurre cuando no se promueve en efecto; pues la obligación no se limita al empleo de los medios que se reputen propios para conseguirlo, sino que se extiende al de los que en la realidad lo sean para la consecución efectiva. Cuando ésta se entorpece o se frustra, hay vicio en la constitución de este poder o utilidad en sus agentes."⁵⁹

"En atajar estos daños hubo de pensarse, sin duda, al tiempo de establecer, en el Ministerio de la Gobernación, un centro de donde partiese el impulso para regularizar el movimiento de la máquina administrativa; pero ni por la mala combinación de su mecanismo podía ella obedecer a impulso alguno, ni ser eficaz el que recibiese del Ministerio de la Gobernación, tan

⁵⁸ *Ibid*, p. 144.

⁵⁹ Burgos, "Ideas de administración (1840-1841)". Mesa Segura, *op. cit.*, pp. 227-232. El énfasis es nuestro.

mal constituido como la máquina misma. El Ministro, que desde luego debía ser el Jefe de la Administración, y como tal, el primero de sus agentes, no lo fue entonces, ni lo es hoy, porque por un mal entendido respeto a usos de otra época, continúan reducidos los ministros todos a ser los órganos oficiales de la voluntad del soberano, en vez de ser los delegados natos, los agentes principales de su poder.

"Pero, ¿hay alguna regla para distinguir o fijar las atribuciones esencialmente delegables de este poder? Hay una, que por ser limitadas y de bulto sus excepciones, puede considerarse como general, y es la siguiente: 'Son esencialmente delegables, y se entienden virtualmente delegadas, todas las atribuciones que la Corona no puede ejercer por sí misma'.

"Por analogía, y guardada la conveniente proporción, debe, pues, hacerse lo mismo con la mayor parte de las atribuciones del Poder real. Solo el veto o la sanción de las leyes, la convocación, la disolución o la suspensión de las Cortes, las declaraciones de guerra o los tratados de paz, el nombramiento o separación de los funcionarios superiores y, en general, los negocios que por su importancia absoluta o relativa deban ser tratados en Consejo de Ministros, exigen ser previamente acordados con el Soberano; y esto, porque capaz él, por una parte, para discutirlos, es además interesado directa e inmediatamente en su acertada decisión: y no cabe en tal caso la delegación virtual, que se entiende permanente e irrevocable para otros objetos. Estos son: 1° La formación de instrucciones para la ejecución de las leyes. 2° La resolución de las dudas que ocasione su inteligencia, cuando por su naturaleza no deban ser sometidas a la legislatura. 3° La reunión de los datos propios para fijar o determinar la influencia que ejercen en la suerte del país las leyes y las disposiciones del gobierno, datos cuya atinada confrontación debe servir para que éste amplíe o reforme las suyas, o solicite de la legislatura la ampliación o la reforma de las que a ella conciernan. 4° La instrucción de toda clase de expedientes. 5° La organización de las oficinas y dependencias de cada ramo del servicio público conforme a las leyes. 6° El nombramiento y remoción de los empleados, cuando por la elevada categoría de estos no tenga que intervenir el Consejo de Ministros. 7° La disciplina de estos mismos empleados y la formación o la aprobación de los reglamentos para establecerla y asegurarla.

"No se crea que hablando de administración, es extemporánea o inoportuna esta enumeración de las atribuciones que deben

corresponder a los Ministros. Es, al contrario, tan oportuna y necesaria, como que solo la fijación de las que les competen puede darles el carácter, que hasta ahora no tuvieron, de jefes de su ramo; y jefe es menester que haya en cada uno, si en cada uno ha de haber homogeneidad y convergencia en las disposiciones, lazo que las una y autoridad que responda de su bondad intrínseca y de su puntual ejecución.

"De todas las concernientes al servicio público, a nadie toca mayor parte que al Ministro de la Gobernación, porque la acción de la administración es más extensa y más activa e instantánea su influencia en la dirección del movimiento social. Por lo mismo que esta acción es de todas las horas y que debe rozarse a cada momento con la de los agentes de las demás dependencias del gobierno, son más delicadas y difíciles que las de todos ellos las funciones de los agentes del poder administrativo; y por lo mismo que son más frecuentes sus compromisos y pueden ser más funestos sus errores, y debe ser más asidua y constante la dirección. Pero ésta no podría ejercerse sin gran fatiga, ni ser eficaz en todas las ocasiones, sin la indispensable precaución de que los intereses que debe proteger la administración sean clasificados de manera que la protección dispensada a uno resulte común a todos los que aparezcan reunidos en el mismo grupo, o comprendidos en la misma categoría. Para ello debe el Ministro encargado de la dirección del ramo empezar por organizarlo, y esto sólo hace más ardua su tarea y más dura su condición que las de sus colegas todos, a quienes facilitan el desempeño de sus encargos los hábitos y las tradiciones de sus dependencias respectivas.

"De aquí resulta para el Ministro, Jefe de la Administración, el sagrado deber 'de no delegar la protección de los intereses que le están confiados sino a hombres de capacidad generalmente reconocida, que hayan hecho serios y variados estudios y que no aparezcan subyugados por pasiones propias ni por influencias extrañas'. Resulta asimismo 'la facultad y aún la obligación que tiene el Ministro de separar, trasladar o destituir a los que, por falta de inteligencia, de actividad o de tino, por la fuerza misma de circunstancias imperiosas o por cualquiera otro motivo, no desempeñen completamente la gloriosa misión de hacer el bien e impedir el mal'. Velar sobre que esta misión se cumpla en toda ocasión y contra toda especie de obstáculos, es la incumbencia especial, el deber imprescindible del Ministro de la Gobernación, primer guardián del orden público, primer agente de la prosperidad nacional. A él debe imputarse la culpa, sobre él debe recaer la responsabilidad, si por cualquier motivo que sea, ostenta la

miseria inmundos andrajos, o tremola el motín banderas mancilladas de sangre. De estos daños será responsable el Ministro, no sólo cuando ellos procedan de sus errores o descuidos propios, sino cuando resulten de los errores o descuidos de sus subalternos.

"Natural es, y aún conveniente, que al Ministro que no sepa o no pueda desempeñar su grandioso encargo, lo lance o precipite de su puesto el clamor público; pero este clamor, justo y aún necesario, cuando se dirija contra el individuo que se muestre inferior a la alteza de sus funciones, sería absurdo y antipatriótico cuando a pretexto o con motivo de que uno o muchos ministros no las hayan desempeñado convenientemente, se extendiese, como se ha pretendido entre nosotros, a proscribir la institución misma y a cerrar el taller de prosperidad nacional que debe existir en las oficinas de aquel Ministerio. Los que se abandonaron a esta excéntrica inspiración, no vieron, sin duda, que si con la existencia de un Ministerio de la Gobernación es compatible la continuación de algunos o de muchos males, apenas sería posible, destruido aquel centro de acción administrativa, promover ninguna especie de bienes".

Siguiendo la línea trazada por Burgos en 18261, Pedro Sáinz de Andino recomendó en 1829 la institución del Ministerio de la Administración Civil o Ministerio de lo Interior. Le correspondería fomentar la producción de la riqueza y eliminar todos los obstáculos que se alzarán contra esta finalidad. Una institución semejante ya existía en toda Europa, cuyas funciones eran compatibles con todos los regímenes políticos y en su establecimiento no se cuestionaban los límites del poder real, o la legitimidad o ilegitimidad de los soberanos. En este sentido, tal Ministerio sería útil para un régimen monárquico o para otro que fuera representativo. Lo importante, en todo caso, era que debía ser instituido por aquél Estado que pretendiera emprender el camino de la prosperidad.⁶⁰

de Andino subrayó que, de ser instituido, el beneficio a la agricultura, la industria y al comercio sería enorme. He aquí un medio de hacer prosperar a España. Y que mejor que recibir la opinión directamente del propio autor:

"!Quién reconocerá, señor, en esta situación la España de Carlos I, de Felipe II y Carlos III. Y ¡cómo podrá dejar de conmovér el alma de V.M. el recuerdo de nuestra pasada opulencia y su comparación con el cuadro de nuestra miseria y postración actual! Dejemos a un lado el examen de las causas

⁶⁰ Sáinz de Andino, *op. cit.*, pp. 118-121.

de esta desventura, que son tan conocidas como los desastres que de ellas se han seguido, y ocupémonos solamente de su remedio y de restituir al Reino su esplendor y su abundancia. V.M. fijó mucho tiempo atrás su atención sobre esta restauración tan urgente como gloriosa, y perfectamente instruido de los defectos de nuestra antigua legislación económica, que analizaron con gran maestría las plumas de Campomanes, Jovellanos y Cabarrús, conoció que, estando el mal en las leyes, nuevas leyes deberán corregirlo y reparar sus estragos. Para meditarlas, combinarlas y prepararlas, así como para poner en ejecución vuestros soberanos decretos sobre estas materias, juzgó V.M. muy oportunamente que se debía erigir una magistratura nueva y especial, a quien se encargase privativamente el fomento de la agricultura, las artes y el comercio. En efecto, señor, era inútil esperar que, diseminadas como estaban estas atribuciones en distintas corporaciones y personas, hubiese fuerza, unidad y acierto en las providencias que se diesen sobre ellas, ni tampoco, que hombres, que no hubiesen hecho un estudio profundo y particular en la ciencia económica, supiesen proteger y multiplicar la riqueza pública y dar impulso a todos los resortes de la producción. Nada lo prueba tanto como el estado presente de nuestra agricultura, de nuestras fábricas y de nuestro tráfico, que no debemos esperar ver remediado, mientras no se cumpla aquel sabio designio de V.M. de reunir a un solo centro la acción protectora del gobierno, sobre los elementos de la riqueza pública. Este centro no puede ser otro que el Ministerio de la Administración Civil o Interior, auxiliado con una corporación consultiva, que inquiera las necesidades y verdaderos intereses de las clases productivas, medite sobre los estorbos que embarazan su prosperidad, y proponga providencias de economía civil que guardando conformidad con las bases de esta ciencia, tengan también en apoyo de su conveniencia la sanción de la experiencia. El mismo objeto tenía la Junta de Comercio y Moneda, pero sucumbió a los defectos de su organización y a la oposición de otras corporaciones, que embarazaban a cada paso su acción, queriendo rivalizar en su autoridad y disputarle atribuciones que en sus manos han sido estériles, sino perjudiciales y ruinosas. Quizá no se ha desistido todavía de este funesto espíritu de oposición, que tiene la guerra declarada a toda innovación que ofenda los intereses creados por el error; pero ya es tiempo, señor, que el cetro de V.M. reduzca a polvo estas bastardas semillas del amor propio, y que se inmolen al bien general de vuestros reinos todas las consideraciones personales. Este sacrificio es tan justo como necesario, y a mi ver ninguno, que lo rehúse, es fiel vasallo de V.M. ni digno del glorioso timbre de Español. El error será siempre un

titulo falso e ineficaz contra las reformas sanas y útiles, y sería o un delirio, o una maldad empeñarse en sostener un orden de cosas fundado en base tan falsa y opuesto al bien común y general.

"Hubo algún tiempo en que la prudencia podía prestar alguna consideración a la prevención que dejó contra el Ministerio de la Administración Interior el recuerdo del gobierno intruso y de la anarquía revolucionaria, que lo habían adoptado; pero debe haber un término para estas preocupaciones. El Ministerio de la Administración Interior existe hoy en todas las naciones de Europa, no obstante la diferencia de sus instituciones políticas respectivas, y se mira una institución necesaria para el buen régimen de un Estado, e inconexa con la ilimitación o circunspección del poder real, así como con la legitimidad o ilegitimidad de la persona que lo ejerza. Yo podré añadir a V.M. que personas muy notables del Reino por la elevación de su jerarquía, y muy acreditadas por su fidelidad al trono, y la pureza de sus opiniones políticas, reconocen como indispensable el establecimiento de este Ministerio, y están muy penetrados de las incalculables ventajas que traería a la causa pública.

"En efecto, señor, radicada en una sola mano y regida bajo unos mismos principios la sección del fomento general de las fuentes de la producción, notaría con que abundancia fluirían estas y se aventajaría la prosperidad común de vuestros vasallos. !Qué campo, señor, tan hermoso y florido para la beneficencia de V.M. y los esfuerzos laboriosos de un Ministro distinguido por su saber y celo del bien general!. En el ramo de agricultura se verían desaparecer las rancias rutinas que nuestros labradores siguen hoy ciegamente y sin reflexión, y que sustituirían a aquellas los métodos racionales y bien combinados, que han introducido los adelantamientos hechos en las ciencias naturales; terrenos, que hoy estériles, se cubrirán de plantas exóticas, que redimirían del tributo que pagamos a las dos Indias; se removerían los obstáculos que impidiendo la libre circulación de sus frutos, atenúan su verdadero valor donde se producen, y causan un encarecimiento funesto donde se consumen; la propiedad territorial sería respetada, guardándose a cada propietario el uso y aprovechamiento de todo lo que se encierra dentro de sus linderos; se resarciría a cultivo la gran parte de nuestro suelo, que en calidad de baldíos está yerma e infructífera; las tierras pantanosas dejarían de ser pozos de putrefacción para convertirse en vergeles y huertas frondosas; canales de riego dirigidos con tino y economía multiplicarán los frutos de la tierra, darían seguridad a las cosechas y nos

preservarían de la esterilidad que ocasiona forzosamente la falta de lluvias; se regularizarían y conciliarían los intereses de la ganadería con los de la agricultura sofocando el principio de rivalidad, que siempre ha dividido las dos apreciables clases de labradores y ganaderos; y con reglas bien determinadas de policía rural se ordenaría el aprovechamiento de pastos, montes y abrevaderos que son de uso común. En favor del comercio se facilitarían las comunicaciones y transportes con la construcción de caminos y canales de navegación; se darían facilidades para la construcción de las naves en vez de que los reglamentos actuales de montes, y algunas disposiciones mal meditadas en las ordenanzas de navegación son una de las causas más poderosas del aniquilamiento en que se halla nuestra marina mercante; el establecimiento de ferias y mercados y de casas de contratación nivelaría los precios de los efectos del comercio y multiplicaría las compras y ventas, poniendo en circulación mucho numerario que hoy existe estéril en el fondo de las arcas; la uniformación de los pesos y medidas extirparía las raíces de los fraudes y sorpresas que se cometan en las transacciones mercantiles; y por último, con la rectificación continua de los aranceles de aduana se cubriría el desnivel, en que está de presente nuestro tráfico con el de los extranjeros, y se iría progresivamente sofocando el contrabando, que es el azote del comercio de buena fe. Estas ventajas serían comunes a nuestros fabricantes, quienes además recibirían nuevas luces y mejores conocimientos en las escuelas de Mecánica, Química y Tecnología para multiplicar, mejorar y perfeccionar los productos de sus talleres y establecer sistemas de fabricación económicos y sencillos, que disminuyendo el coste de la mano de obra, les pondrían en el caso de rivalizar con la industria extranjera; se les proporcionarían también a precios mas cómodos y con más abundancia las materias primeras de las artes, y se les alentaría con premios y recompensas proporcionados a sus esfuerzos, aplicación y ventajas de sus adelantamientos.

"Favorecería la agricultura, protegido el comercio y alentada la industria en los términos que acabo de exponer, ¿a quien puede ocultarsele el vuelo que tomarían nuestras clases productivas y cómo se podrá dudar del alto grado de prosperidad a que en pocos años se elevaría el Reino? Cuántos recursos no hallaría entonces el tesoro de V.M. en la abundancia general de sus vasallos para sostener la independencia, el poder y el esplendor de su trono! ¿Que distinto rango no tendría en el mundo civilizado esta Nación hoy tan abatida y menospreciada! Señor, o no tener corazón español, o es inevitable engreírse en un porvenir tan grato y

lisonjero, como fácil de realizar empeñándose en ello de veras el poder soberano de V.M".

Hay que destacar que los promotores del Ministerio de lo Interior, eran conspicuos miembros de las filas hacendarias. Burgos se había desempeñado bajo la autoridad de de Andino, que había laborado como consejero de Hacienda. Tal como se observó en su momento, la nueva institución administrativa provenía de muchos modos de la Secretaría de Hacienda, a partir de la cual, su titular en 1830, López Ballesteros, fue uno de sus más entusiastas patrocinadores. A él se debe un tercer proyecto, presentado en una exposición al rey formulada en octubre 10 de ese año.⁶¹ Las ideas centrales de su propuesta tienen asiento en la actividad benéfica de la administración interior, pues si el hombre cultiva, la administración hace que crezcan los compradores; si ejercita la industria, la administración crea nuevos métodos, acerca la maquinización, desarrolla el mercado y aleja la concurrencia malsana; si se aplica al comercio, la administración multiplica los caminos, fabrica muebles, limpia los ríos y construye los puertos. Como Burgos y de Andino sabe de la existencia generalizada de este Ministerio en Europa, donde hace que los países florezcan.

Ellos no fueron los únicos pensadores que se ocuparon de tan prominente institución de la administración pública. También lo hizo el conspicuo jurista Manuel Ortiz de Zúñiga, quien dedicó un capítulo de su obra al Ministerio de la Gobernación.⁶² Sin embargo, destaca principalmente Luis Rodríguez Camaleño, autor del memorial conocido por el título de *Consideraciones sobre el ministerio de lo interior*, preparado en 1835. El momento histórico en el que se sitúa esta obra fue en 1835, cuando aún se encontraba vigente el Estatuto Real -en cuya redacción contribuyó Burgos -y, la monarquía había dejado de ser absolutista, pero "se resiste a ser decididamente constitucional".⁶³

⁶¹ García Madaria, *Estructura de la administración central (1808-1931)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, pp. 81-82.

⁶² Ortiz de Zúñiga, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, Granada, Imprenta y Librería de Sanz, 1842, dos tomos, tomo I, pp. 24-34.

⁶³ Baena del Alcázar, Mariano, *Presentación*. Rodríguez Camaleño, *Consideraciones sobre el Ministerio de lo Interior*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982 (1835), p. 10.

Aunque Rodríguez Camaleño polemizaba sobre el Ministerio de lo Interior, sus juicios estaban enderezados contra el Ministerio de Fomento, su nombre anterior, obra de Burgos. El autor reconoce que aplaudió la creación del Ministerio de Fomento, pero que con el tiempo cambió de opinión.

Examinó cuidadosamente la "Instrucción a los Subdelegados" preparada por Burgos, cuya función era extender en las provincias las acciones del Ministerio. Esperaba que las competencias de los subdelegados se establecieran claramente, pero no fue así; es más, no se especificaron ni siquiera sus esferas de actividad dentro de la administración pública, sino que se les atribuyeron "todos los puntos a que puede referirse la administración pública en toda su latitud": agricultura, industria, comercio, educación, salubridad, ayuntamientos, pósitos, montes, policía, hospicios, puentes, minas, cárceles, hospitales, etcétera. En fin, todo un "aparato de exageración, que de disposiciones positivas de ejecución".⁶⁴

Para ejemplificar, Rodríguez Camaleño señalaba el caso de la instrucción efectiva a los agricultores para que mejoraran sus métodos de trabajo. No obstante, dudaba de esta posibilidad porque pensaba que hay costumbres inveteradas que dominan en sus procedimientos laborales y que son difíciles de cambiar. Razonaba que esta consideración era igualmente aplicable a la ganadería y a otras ramas atendidas por la administración pública. Eran a tal grado generales las atribuciones de los subdelegados, que cada cual las entendía de modo diferente o se conforman sencillamente con no implementarlas. Entonces, la "Instrucción" no fue obra de una "razón fría y reflexiva" -aludiendo a Burgos- "sino de una imaginación que ha huido del mundo positivo".⁶⁵

Juzgaba que había carencia de "elevación de miras" cuando se especificaron las modificaciones que eran necesarias en la administración pública, en la época que se incorporó el Ministerio de Fomento dentro de su seno. Este no hizo sino aumentar aún más el caos ya existente en la administración gubernamental.

Quizá la organización del Ministerio de Fomento fue pequeña para la magna misión que se le había previsto, por lo que Burgos pensó en implantar a los subdelegados, a manera de ramales ínsitos en las provincias. Por lo tanto, el que fracasara el proyecto de Burgos no puede acreditarse a la concepción de su idea, ni a la

⁶⁴ Rodríguez Camaleño, *op. cit.*, p. 23.

⁶⁵ *Ibid*, p. 28.

instrumentación de la misma, sino a las imponderables condiciones históricas en que operó el Ministerio de Fomento.

Ha llamado la atención poderosamente la tardía aparición del Ministerio de lo Interior en España, pero lo mismo reza para los países iberoamericanos, cuando las Secretarías de Relaciones Exteriores, Justicia, Defensa y Hacienda, estaban configuradas desde principios del siglo XVIII. El progreso, bienestar, y promoción material, moral e intelectual del ser humano, sin embargo, ya era objeto de la policía desde aquéllos tiempos y una multitud de cuerpos administrativos se habían creado para atenderlos. Faltaba, pues, la unificación organizativa en un Ministerio singular.

Antes de esta creación, el concepto de la policía se había centrado en la noción de actividad singular definida como una capacidad de desarrollo. Recordemos que la policía era el medio por el cual el Estado se hacía formidable, ella acrecentaba su poder y extendía al máximo sus fuerzas interiores. Idéntica concepción fue asumida en el siglo XIX, cuando Carlos Juan Bonnín externó que "la administración pública es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas".⁶⁶

La administración pública era identificada como una capacidad singular del Estado para asegurar su subsistencia, desarrollo y bienestar, cuya sede consistía en su organización como un todo. La administración interior era la que mejor representaba esta categoría porque, como lo expuso tiempo después von Stein, el terreno sembrado por la política exterior, la defensa, la justicia y la hacienda, para elevar la individualidad humana a su máximo desarrollo, sólo era posible con el usufructo proveniente del *subsidio* comunitario aportado por la colectividad. Esta labor, precisamente, correspondía a la administración interna.

A medida que las corporaciones cameralistas y sinodales fueron sustituidas por Ministerios, el concepto *magisterial* de convergencia de atribuciones disímbolas fue reemplazado por la noción *ministerial* de agregación de competencias afines dentro de una sola organización.

Los proyectistas del Ministerio de lo Interior, habían centrado sus proposiciones en el imperativo de unificar el vasto campo de la administración interna en Ministerio único, refiriéndose así su enorme dispersión en una multitud de portadores organizativos. La

⁶⁶ Bonnín, C.J.B., *Compendio de los principios de administración*, Madrid, Imprenta de Don José Palacios, 1834, p. 37.

materialización del Ministerio de lo Interior fue posible gracias a la apreciación diáfana de una necesidad social imperativa, cuyo signo evidente era una infértil dispersión de esfuerzos y recursos, y su necesaria acumulación como competencias de un solo órgano preñado de modernidad.

Así, el Ministerio de Fomento -encarnación de las ideas de Burgos, de Andino y López Ballesteros-,⁶⁷ fue puesto en acción para encargarse de los siguientes ramos:

1. Policía urbana y rústica, y seguridad pública;
2. Juzgados de vagos y mal entretenidos, cárceles, casas de corrección y presidios;
3. Ayuntamientos;
4. Sanidad, lazaretos, aguas y baños minerales;
5. Caminos, canales, puentes, obras públicas, navegación interior, obras de riego y desecación de terrenos pantanosos;
6. Nuevas poblaciones;
7. Correos, postas y diligencias;
8. Fomento de la agricultura;
9. Casas de monta y depósitos de caballos;
10. Caza y pesca;
11. Plantío y conservación de montes;
12. Industria, artes, oficios, manufacturas y gremios;
13. Minas, canteras y azogue;
14. Estadística;
15. Moneda, comercio interior y exterior, juntas y tribunales, ferias y mercados, pesas y medidas;

⁶⁷ Guaitia, Aureliano, "La competencia del Ministerio de Fomento: 1832-1931". *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, pp. 356-359.

16. Instrucción pública;
17. Imprenta y periódicos;
18. Alistamientos y levadas del ejército;
19. Materias análogas a las expresadas.⁶⁸

Esta variedad adquirió el sentido de unidad en la administración interna y cuerpo en un Ministerio que deberá subordinar un mundo de organismos hasta entonces caóticamente dispersos.

He aquí este mundo diversificado de entes y cuerpos administrativos de las más diversas órdenes: en materia de política interior mencionaremos a la Superintendencia General de Policía, Junta de Arreglo de Presidios, Juzgados de Rematados, Ayuntamientos de los Pueblos, y Dirección General de Propios y Arbitrios de los Pueblos.⁶⁹

En lo referente a salud pública: Junta Suprema de Sanidad del Reino, Real Junta Superior Gubernativa de Medicina y Cirugía, Real Junta Superior Gubernativa de Farmacia, Real Tributo del Proto-Albeiterato y Real Escuela de Veterinaria.

En el ramo de asistencia pública y social: el Real Colegio de Sordomudos, Superintendencia General de Casas de Misericordia, Colecturía del Fondo Pío Beneficial, Junta de Arreglos de Establecimientos Piadosos y Real y Suprema Junta de Caridad de la Corte.

Por cuanto a fomento económico, y obras y servicios públicos: la Dirección General de Correos, Caminos y Canales, Dirección General de Pósitos, Junta Suprema de Caballería del Reino, Honrado Consejo de la Mesta, Conservadurías de Montes, Subdelegaciones Marítimas de Montes, Corporaciones Gremiales, Dirección General de Minas, Junta General de Comercio, Moneda y Minas, Consulados y Juntas de Comercio, y Reales Casas de Monedas.

Finalmente, en lo relativo a educación y cultura: Inspección General de Instrucción Pública, Real Conservatorio de Artes, Reales Academias, Real Conservatorio de Música, Real Instituto Asturiano, Sociedades Económicas, Junta de Damas Unidas, Real Museo de Ciencias

⁶⁸ García Madaria, *Introducción* antes citada, pp. 33-34.

⁶⁹ Guaitia, *op. cit.*, pp. 360-361.

Naturales, Reales Archivos de Simancas, Barcelona y Valencia, Juzgado de Imprentas y Librerías del Reino, Imprenta Real y Gaceta del Gobierno, y Juntas Provinciales de Agravios.

En contraste a las longevas Secretarías a cargo de otros negocios públicos, los cuales les ofrecían un nítido diseño organizativo y un perfil cuando mucho bi-funcional, el nuevo Ministerio, tal como sus administrativos parientes que le precedieron, operaba como un centro autorizado para hacer converger a una multitud de energías. Era una organización directiva de gran poder, capaz de coordinar y acompasar las tareas disímolas de una multiplicidad de entes administrativos de factura muy distinta, cuyos puntos de contacto vital era el fomento y un único espacio organizativo.

Sin embargo, el concepto del Ministerio del Interior significaba un replanteamiento integral de la administración pública como un todo. Este papel fue nítidamente observado por Alejandro Oliván, quien discernía que la administración pública, concebida como un género, distingue entre la *administración civil* o administración interior, que también llama *ordinaria*, y las administraciones especiales o profesionales referentes a la hacienda, justicia y culto, y fuerzas armadas.⁷⁰ La primera es la fundamental y está encargada de la conservación y mejora de la sociedad, en tanto que las demás, que marchan paralelamente con la administración civil, le sirven de auxiliares. Por consiguiente, cuando se trata indeterminadamente de administración pública, se entiende por antonomasia la administración civil.

Esta organización de la administración pública obedecía a la imposibilidad de que un ministro bastara para despachar todos los negocios públicos y abrazara el despacho de la administración general del Estado. Era necesario, en alguna extensión, formar divisiones que comprendan los grandes servicios públicos o los ramos especiales de su despacho, para su buen desempeño. Oliván, precediendo al pensamiento de Lorenz von Stein, afirmaba que de tal modo se encuentran en muchos países, cuando menos los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Guerra y de Marina, que están encargados de ejecutar las leyes en su respectivo departamento, al cual brindan impulso, dirección y regularidad.

⁷⁰ Oliván, Alejandro, *De la administración pública con relación a España*, Biblioteca de Educación, Madrid, Boix Editor, 1843, pp. 86-87. Las cursivas y el énfasis son nuestros.

Sin embargo, toca al Ministerio de la Gobernación un papel harto singular dentro del conjunto de la administración pública. Del mismo modo que cada Ministerio tiene un organismo propio que le da impulso, dirección y regularidad, así aquél Ministerio ejerce la conducción del conjunto de la administración pública:

"el [Ministerio] de la Gobernación es, entre nosotros, el de la administración civil o fundamental, porque es el que dirige la cosa pública, siendo los demás unos encargados de prepararle y suministrarle los auxilios necesarios para que produzca resultados satisfactorios".⁷¹

Empero, habida cuenta de la multitud de responsabilidades y debido al rango superior que entrañan para la sociedad, Alejandro Oliván profetizó otro papel trascendental para tal Ministerio: fungir como semillero de la modernización continua de la administración pública, fecundándola con sus propias entrañas organizativas y funcionales; pues "de él nacerán con el tiempo otro u otros, porque la Instrucción Pública, las Obras Públicas y la Industria, son negociados demasiado vastos e importantes para permanecer aglomerados en aquél, con tantos otros como acompañan al del cuidado del orden público".⁷²

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

PARTE II
ORIGEN Y DESARROLLO PRIMIGENIO DE LA SECRETARÍA
DE GOBERNACIÓN

México, al alcanzar su condición de Estado y, por lo tanto, expresar su soberanía hacia el interior y lo exterior, estableció en 1821 a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Tal como es observable, en su diseño organizativo se contempló un espacio común para el despacho de los negocios exteriores y los negocios interiores. Esta opción, que contrastó con la práctica común entonces, de establecer un Ministerio singular para cada cual, tuvo efectos significativos para el desempeño de aquella Secretaría, tal como lo vamos a referir en esta parte.

CAPÍTULO IV
LA HERENCIA ESPAÑOLA

El desarrollo de la administración pública mexicana estuvo fuertemente influenciada por la tradición española, lo mismo que por la organización administrativa virreinal. En lo que toca a la herencia hispánica, el origen de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores hay que buscarlo en el Consejo de Estado, donde se fraguaron paralelamente las materias de lo exterior y lo interior, y se originó el Ministerio de Estado, tal como lo expusimos páginas atrás. No debemos olvidar que en el seno de dicho Consejo, la Secretaría de Estado "tenía a su cargo el conocimiento de todo el Estado, así exterior como interior (...) que son el objeto principal de lo que se llama *gobierno económico y político*".¹

**LOS ANTECEDENTES HISPÁNICOS: LA SECRETARÍA
DE LA GOBERNACIÓN DE ULTRAMAR**

Más adelante, los asuntos exteriores españoles permanecieron en el Ministerio de Estado, en tanto que los interiores pasaron a la Secretaría de la Gobernación de la Península y de Ultramar. Ya tuvimos ocasión de tratar a la primera, ahora nos referiremos a la segunda como el antecedente directo de nuestra Secretaría de Gobernación.

La Secretaría de la Gobernación de Ultramar estaba a cargo de los dominios de América principalmente, pero su actividad se extendía a los territorios asiáticos. Sus competencias eran idénticas a su hermana metropolitana:

1. Orden de Secretaría;
2. Agricultura, industria y artes;
3. Caminos y canales;
4. Comercio y navegación exterior;
5. Instrucción pública;
6. Sanidad, caridad y beneficencia;

¹ D.P. de M. y J., *La ciencia vindicada de los plumistas y definición de las secretarías del despacho universal*, fechado en junio 27 de 1747. Escudero, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976, cuatro tomo, tomo IV, pp. 1174-1177. Las cursivas son nuestras.

7. Policía de pueblos y correspondencia con los jefes políticos;
8. Elecciones políticas;
9. Alistamientos, suministros y bagajes;
10. Trabajos estadísticos.

Sin embargo, se distinguía de aquélla por carecer de la administración de los correos y postas, además de contar con responsabilidades sobre las misiones encargadas de la conversión de los indígenas y fomentar el comercio entre ellos.

Fueron, pues, el Ministerio de Estado y ambas Secretarías de la Gobernación, los modelos organizativos a partir de los cuales se creó la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores en nuestro país, la cual, en contraste con España, estableció los negocios exteriores e interiores dentro de la misma organización.

LA SECRETARÍA DE CÁMARA DEL VIRREINATO DE LA NUEVA ESPAÑA

El modelo que sirvió de inspiración directa e inmediata de la organización de la administración pública mexicana, provino del diseño planteado en la Constitución española de Cádiz, cuyo elenco de dependencias estaba integrado por las Secretarías del Despacho de Estado; Gracia y Justicia; Hacienda; Guerra; y Marina, además de las Secretarías del Despacho de la Gobernación del Reino de la Península e Islas Adyacentes, y la Secretaría del Despacho de la Gobernación del Reino de Ultramar.² Sin embargo, estas Secretarías habían sido modeladas en aquellas otras formadas por la reforma borbónica, con base en la clasificación de los negocios públicos en cuatro ramos: *Policía, Justicia, Hacienda y Guerra*.³

Luego de una evolución de más de 90 años, en España quedaron constituidas cinco Secretarías del Despacho: Estado; Gracia y Justicia; Guerra; Marina y Hacienda, luego de la supresión de la Secretaría de Indias y la distribución de los negocios americanos entre las otras cinco.⁴

En efecto, la administración pública mexicana fue organizada de manera muy similar al modelo español, de modo que en noviembre 8 de 1821 la Regencia del Imperio mexicano estableció las Secretarías de Estado y del Despacho de Hacienda; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina; y Relaciones Exteriores e Interiores.⁵

² *Constitución Española* de mayo 18 de 1812. La enumeración de las Secretarías del Despecho se hace en el Capítulo VI, de la Constitución. Vid, José Gamboa, *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1901, pp. 205-206.

³ Esta conocida cuatripartición administrativa está plasmada en la *Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de los Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España*, Madrid, 1786.

⁴ "Decreto del rey, uniendo a las cinco Secretarías de Estado y del Despacho de España los negocios respectivos a cada departamento en las Indias, de abril 25 de 1790", México, reimpresso por Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1790.

⁵ "Decreto de establecimiento de los ministerios, de 8 de noviembre de 1821", México, Archivo General de la Nación, MS, Fondo Gobernación, s/s, Caja 8/2, exp. 13.

Este diseño correspondía a los progresos cuyos indicios se remontaban a más de un siglo atrás, cuando la Casa de Borbón asumió la Corona y efectuó una profunda reforma de la administración pública. Como eje gubernamental, para que operara como el centro de la red organizativa de la administración virreinal, fue creada en agosto 28 de 1756 la Secretaría de Cámara del Virreinato. Esta Secretaría facilitaría el control metropolitano de la Nueva España, y daría orden y concierto a las distintas instituciones administrativas existentes, y las que estaban por existir, para implementar los programas políticos y económicos de los borbones.

El hecho de que el Estado mexicano pudiera asumir el modelo administrativo gaditano, se debió a que esta institución estaba organizada en cuatro departamentos cuya distribución de materias, similar a las de los Ministerios españoles, dieron cuerpo a las cuatro Secretarías de Estado primigenias.

La Secretaría del Virreinato tenía como encomienda principal procesar la nutrida correspondencia oficial que circulaba entre ambos continentes, para facilitar la toma de decisiones, la hechura de *policies* y el ejercicio del control.⁶ Las sucesivas reformas que sufrió, tuvieron como propósito abreviar tiempos y acortar trámites para agilizar al gobierno de un Virreinato tan extenso. Al respecto había razones financieras, tales como los \$400.000 que producía la Intendencia de la Provincia de México, por sí sola, frente a los \$900.000 que generaban juntos el Virreinato del Perú y el Virreinato del Plata. Los argumentos del Segundo Conde de Revillagigedo para solicitar una ampliación presupuestal de la Secretaría, tenían como objeto vigorizar y mejorar sus trabajos. En el mismo sentido, Revillagigedo se empeñó en dar forma definitiva a esta institución mediante su reglamento interior.⁷

Hacia 1806, la planta de la Secretaría estaba integrada por el Secretario, Oficial mayor, ocho oficiales, dos escribientes, el portero y el archivero.⁸

⁶ Arnold, Linda, *La secretaría de cámara del virreinato en México*, México, Archivo General de la Nación, 1979.

⁷ "Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato, de marzo 31 de 170", *Publicaciones del Archivo General de la Nación*, vol. XIII, núm. 1, enero-marzo, 1942, pp. 23-71.

⁸ Arnold, Linda, *Bureaucracy and Bureaucrats in México City: 1742-1835*, The University of Arizona Press, 1988.

Dos aspectos de la Secretaría fueron decisivos como herencia al México independiente: su organización administrativa -con su adecuada disposición de los expedientes administrativos- y su personal profesionalizado. El largo proceso de estabilidad y capacitación en el puesto de sus servidores públicos, basado en el principio del mérito para ingreso, permanencia, desarrollo y promoción, fue perfeccionado con una adecuada organización de la Secretaría. Los trabajos de Revillagigedo estuvieron fundados en las mejoras introducidas en 1771 por el virrey, el Marqués de Croix, quien se empeñó en formar a sus funcionarios y estructurar las secciones de la Secretaría del mejor modo.

La Secretaría del Virreinato era el punto de intersección de todas las actividades administrativas y, por lo tanto, estaba apresada por un trabajo febril, sin descanso, sin demora, como lo explicó el virrey Revillagigedo, toda vez que uno de los grandes problemas consistía en que el despacho de sus asuntos no se podía desenvolver con base en reglas fijas. Esto incentivó la capacitación de los funcionarios de la Secretaría y la exigencia de requisitos más estrictos de ingreso .⁹

Con respecto a la organización departamental, el punto esencial era su habilidad para distribuir los asuntos en trámite de manera racional y así facilitar su despacho, favoreciendo el curso rápido y eficiente de los asuntos. Posteriormente, Revillagigedo no desmayó en su afán de dar orden a los horarios de labores, arreglar la disposición de los expedientes y preparar prontuarios y extractos, que hicieron accesibles informaciones indispensables para la toma de decisiones sin que los funcionarios se extraviaran en un mar de papeles. Finalmente, para implementar un desempeño eficiente, para subsanar la imposibilidad de establecer reglas fijas para el trabajo de la Secretaría, Revillagigedo formó legajos de expedientes para que sirvieran como manuales de capacitación de los servidores públicos.

La creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato significó un paso decisivo en la modernización administrativa de la Nueva España. Antes de 1756, el virrey sólo era auxiliado por los oficiales de la Real Hacienda, la Audiencia y el Tribunal de Cuentas. Fue la Secretaría la que estandarizó las *policies* de personal que derivaron en la formación de lo que hoy se conoce como

⁹ Croix y Gálvez elaboraron juntos el *Plan para la Oficina del Virreinato*, Ms fechado en febrero 26 de 1771, Archivo General de la Nación, Colección de los Virreyes (segunda serie) vol. 15, ff. 300-301.

Carrera Administrativa, pues su carácter era el ingreso, promoción, sueldos y pensiones, además del Montepío de Ministros y Oficinas.¹⁰

El papel de la Secretaría de Cámara del Virreinato dentro del conjunto de la administración virreinal era de tal relevancia, que Revillagigedo veía en ella un espejo en el cual debían mirarse las demás oficinas: "la Secretaría del Virreinato ha de ser el ejemplo y modelo de todas las oficinas del Reino", y en efecto así era.¹¹

Hacia 1797, la Secretaría de Cámara del Virreinato había alcanzado plena madurez y pasado de la organización en mesas, a la configuración en cuatro Departamentos:

DEPARTAMENTO PRIMERO

Esta oficina atendía, además de otros cometidos, los relativos al desagüe de Huehuetoca, obras del palacio virreinal, correos, extranjeros, propios y arbitrios de los municipios, Fondo Piadoso de Californias, ayuntamientos y la mitad de las Intendencias. Tales labores fueron asumidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, que es la que aquí nos ocupa.

DEPARTAMENTO SEGUNDO

Su naturaleza era propiamente hacendaria, pues estaba a cargo primordialmente de las rentas y finanzas del Virreinato, tareas asumidas posteriormente por la Secretaría de Hacienda, además del Tribunal de Minería y la Academia de San Carlos, que pasaron posteriormente a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.

DEPARTAMENTO TERCERO

El Departamento Tercero se dividía sus labores en tres grandes ramos: tribunales y asuntos eclesiásticos, asumidos después por la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos; y salud, asistencia pública, hospitales y Monte de Piedad,

¹⁰ Arnold, *Bureaucracy and Bureaucrats in México City: 1742-1835*.

¹¹ "Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato", p. 42.

además del Jardín Botánico, los consulados de comerciantes y el resto de las Intendencias, todo ello asimilado también por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores

DEPARTAMENTO CUARTO

Atendía todos los negocios militares, y de él brotó la Secretaría de Guerra.

Brevemente hablando, las cuatro Secretarías de Estado y del Despacho del México independiente fueron efecto sucedáneo de la organización departamental de la Secretaría de Cámara del Virreinato, entre las cuales también se dividió la correspondencia que antaño concentraba y permaneció en esencia la configuración de sus cuatro Departamentos: el Segundo se convirtió en la Secretaría de Hacienda; el Tercero en la de Justicia y Negocios Eclesiásticos; el Cuarto en la de Guerra; y el Primero, más la mitad del Segundo y la mitad de Tercero, en la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.

La planta funcional de las cuatro Secretarías de Estado en 1821, mantuvo incólume el concepto organizativo de la Secretaría de Cámara del Virreinato, que fue cuadruplicado: se suprimió el cargo de Secretario de la Cámara, pero en cada una de las Secretarías se establecieron a dos oficiales mayores, más ocho oficiales, un archivero, un portero, dos mozos y cuatro escribientes.¹²

Igualmente, el perfil de la organización administrativa fue conservada intacta: el antiguo oficial mayor, los demás oficiales y los escribientes permanecieron como antaño, y cada una de las cuatro Secretarías de Estado calcó la planta y número de servidores públicos de aquella Secretaría del Virreinato, sin cuidar las diferencias sustanciales de los ramos administrativos que les correspondían. Enseguida reproduciremos dicha planta:

NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES E INTERIORES 1821

CARGO	SUELDO
--------------	---------------

¹² "Decreto de establecimiento de los Ministerios, de 8 de noviembre de 1821".

* Oficial mayor 1°	4. 000.00
* Oficial mayor 2°	3. 000.00
* Oficial segundo 1°	2. 500.00
* Oficial segundo 2°	2. 000.00
* Oficial 3°	1. 000.00
* Oficial 4°	1. 000.00
* Oficial 5°	1. 000.00
* Oficial 6°	1. 000.00
* Oficial 7°	900.00
* Oficial 8°	600.00
* Un archivero con honores de oficial de Secretaría	1. 000.00
* Dos oficiales de archivo	1. 200.00
* Un portero	600.00
* Dos ordenanzas	120.00 (dos)
* Cuatro escribientes	1. 600.00 (cuatro)
TOTAL	21. 520.00 ¹³

Por cuanto al personal de la antigua administración virreinal, la Secretaría de Hacienda integró su planta mediante el reclutamiento de los servidores fiscales de la extinta Real Hacienda.

La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, por su parte, absorbió a la mayor parte de los cometidos que antaño ejercía la Secretaría de Cámara del Virreinato, además de las propias que el Estado recién gestado debía desempeñar. A su cabeza fue nombrado Manuel Herrera, según decisión tomada por la Regencia del Imperio en octubre 4 de 1821, y así hecho saber, en nombre de aquella, por Manuel Vázquez de León.¹⁴

El estatuto de tal institución de la administración pública, sería jerárquicamente superior al del resto de las Secretarías de Estado y del Despacho. En una nota cuya letra difiere de la hecha por la mano que escribió el citado decreto de noviembre de 1821, se anotó lo siguiente:

"Esta Secretaría, como se ve, es la primera y por lo tanto cuando el soberano o la regencia salen de la corte, el único ministro que les acompaña es el de ella misma, y por su conducto se

¹³ *Ibid.*

¹⁴ "Elección de los primeros Secretarios de Estado", impreso fechado en octubre 4 de 1821, México, Archivo General de la Nación, Ramo Gobernación, s/s, caja 16/1, exp. 12.

despachan todos los asuntos del reino, mientras dura la ausencia del emperador o regencia de la corte".¹⁵

¹⁵ "Decreto de establecimiento de los Ministerios, de 8 de noviembre de 1821", p. 12, reverso.

CAPÍTULO V
**CONVIVENCIA ORGANIZATIVA DE LO EXTERIOR
Y LO INTERIOR**

En su infancia, la administración pública mexicana correspondía a la organización gubernamental típica en la primera mitad del siglo XIX; es decir, contaba con instituciones para la gestión de los asuntos de un Estado referentes a la justicia, hacienda, defensa y asuntos externos. Cada función, especializada como era, facilitaba la configuración organizativa de la institución respectiva, aunque ciertamente la asociación de materias administrativas era común. Su mejor ejemplar fue la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.

**EL PERFIL FUNCIONAL DE LA SECRETARÍA:
LO EXTERIOR Y LO INTERIOR**

Tal convivencia de materias no tiene una explicación, aparentemente, por parte de los progenitores de la idea. Las circunstancias históricas, sin embargo, dan luz sobre esta asociación funcional.

Por principio, debemos recordar que en el siglo XVIII las monarquías absolutistas europeas, para apuntalar su poder central ante los feudatarios, formaron un ejército profesional, crearon un sistema judicial separado de las funciones ejecutivas y establecieron de un sistema fiscal uniforme, que extinguió los ámbitos signados por el privilegio, la inmunidad y los fueros.¹⁶ En la Nueva España, enclavada en la órbita modernizadora borbónica desde la segunda mitad del siglo XVIII, se había iniciado una intensa militarización del Virreinato,¹⁷ implantado un sistema fiscal centralizado y altamente eficiente, y comenzada la división entre las funciones judiciales y las funciones administrativas.¹⁸ Por derivación, según el modelo peninsular, el Estado mexicano

¹⁶ "Apuntes para la historia de la Secretaría de Gobernación", Secretaría de Gobernación, *Memoria Institucional 1976-1982*, 1982, tomo I, pp. 1-2.

¹⁷ Guerrero, Omar, *Raíces borbónicas del Estado mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, cap. X, sec. 1.

¹⁸ Guerrero, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, cap. primero, sec. II.

estableció instituciones públicas adecuadas para administrar los asuntos de Guerra, Hacienda, y Justicia y Negocios Eclesiásticos, cuya caracterización en España estaba basada en una existencia ya consolidada.

La cuarta entidad de la administración pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, fue responsabilizada de una variedad de materias, que culminaban con aquellas funciones señaladas de la materia siguiente: "todo lo demás que sea puramente de Estado". Esto, *mutatis mutandis*, significó "que se prolonga simplemente las atribuciones que en el antiguo régimen correspondían al virrey".¹⁹ En capítulos precedentes hemos detallado la cuantía y variedad de este cúmulo de deberes, de modo que obviaremos tratarlos nuevamente.

Probablemente, uno de los motivos que incentivaron a la Regencia del Imperio para conservar a lo exterior y lo interior, en el mismo recipiente organizativo, fue la tesis de unidad del poder del Estado y la noción de existencia de vasos comunicantes naturales entre ambas materias. Tales canales naturales entre la política exterior y la política interior, se podrían bloquear si estuvieran separados por organizaciones distintas.

El anónimo autor de los apuntes para la historia de la Secretaría de Gobernación, ofrece una visión muy nítida del concepto unitario del poder del Estado:

"En el esquema tradicional de la organización del poder, la primera razón de Estado era la decisión de preservar un territorio (heredado o adquirido) protegiéndolo de las ambiciones de los rivales externos. Pero un Estado nacional surgido por su independencia de la antigua metrópoli, antes que mantener la integridad y límites de la nación, requiere que esta sea reconocida como independiente y soberana. En la lucha por ese reconocimiento no parece haber límites entre lo "interno" y lo "externo" para el Estado."²⁰

"El hecho de la independencia convirtió, de golpe, relaciones que antes se consideraban "interiores" en "exteriores" y su redefinición resultó muy compleja. Mencionemos algunos ejemplos: en tiempos coloniales el Rey de España gozaba del privilegio de ejercer el Patronato Real sobre las

¹⁹ "Apuntes para la Historia de la Secretaria de Gobernación", p. 2.

²⁰ *Ibid*, pp. 3-4.

instituciones eclesiásticas. Esto significaba, en la práctica, que los poderes civiles intervenían en el nombramiento de obispos y en la adjudicación de curatos. La independencia modificó esa relación. ¿Podía entonces el estado independiente mantener ese privilegio y nombrar a sus obispos?, ¿Si los obispos eran nombrados por la Santa Sede no se abría la puerta a injerencias externas en los asuntos propios?. La polémica y las luchas desatadas alrededor de esta cuestión sólo habrían de resolverse hasta que se redefiniera la relación entre la Iglesia y el Estado. Las relaciones con las "tribus indígenas" que no habían llegado a ser dominadas completamente a lo largo de los siglos coloniales manifiesta esa misma ambigüedad entre lo exterior e interior en la política del estado. Lo que se debate en esta cuestión es el problema de las fronteras y del reconocimiento de otras naciones.

"Vistos desde esta perspectiva el comercio con las tribus indígenas y la habilitación de puertos eran cuestiones de soberanía y competencia de la primera Secretaría de Estado".

Esta hipótesis tan certera explica porqué la peculiaridad del caso mexicano, por cuanto a la unidad organizativa de lo exterior y lo interior, toda vez que un mismo espacio jerárquico y funcional operaría al compás de la hermandad de dos tipos de política que, como las caras de una moneda, constituyen una unidad.

NACIMIENTO DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES E INTERIORES

Además del potencial organizativo que legó la Secretaría del Virreinato, la administración pública mexicana nació al tenor de los progresos modernos heredados por las reformas inspiradas por el Iluminismo el siglo XVIII. Las instituciones administrativas debían propiciar el entrenamiento del ser humano para hacerlo más productivo, animar su salud y propiciar su ilustración, y nutrir su potencial de participación en los asuntos colectivos. Durante la segunda mitad del siglo XVIII, se engendró y difundió la noción de *ciudadanía*, que gradualmente sustituyó a la de súbdito.

El siglo XIX usufructuó estos progresos, y la naciente Ciencia de la Administración Pública, que abarcaba aquellos deberes, se convirtió en la "ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de la conservación de estas mismas relaciones".²¹ Pensamiento como éste era vigente y cultivado en México en los inicios del siglo XIX, de modo que fue natural que el Estado naciente asumiera como responsabilidad propia el cuidado de la salud y el fomento de la educación, así como la administración de asentamientos humanos y la promoción de la cultura, las bellas artes y la economía.

El certificado de nacimiento de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, tal como lo adelantamos, fue expedido en noviembre 8 de 1821.²² El objeto de esta institución de la administración pública era atender los siguientes negocios públicos:

1. Relaciones diplomáticas con las cortes extranjeras;
2. Dirección General de Correos y compostura de caminos, calzadas, puentes y demás;
3. Todo lo demás que sea puramente de Estado;
4. Todos los ramos económicos y políticos del Reino, como son jefes políticos de las provincias, ayuntamientos

²¹ Bonnín, C.J.B., *Compendio de los principios de administración*, Madrid, Imprenta de Don José Palacios, 1834, pp. 35-36.

²² "Decreto de establecimiento de los Ministerios, de 8 de noviembre de 1821", México, Archivo General de la Nación, MS, Fondo Gobernación, s/s, Caja 8/2, exp. 13.

constitucionales, mayordomías de propios y arbitrios, y la provisión general de todos los empleados de estos ramos.

Este cúmulo de deberes, que aquí no expresan su desagregación, muestran una variedad de actividades cuyo desempeño significaba un gran desafío para la dependencia administrativa responsable de ellos, toda vez que requería el concurso de personal cuyas cualidades profesionales eran ciertamente diversas: oficiales de cancillería y diplomáticos, ingenieros de obras, funcionarios postales y servidores públicos dedicados a la administración interior.

Las funciones interiores eran, por decirlo de algún modo, competencias innatas, pues el servicio postal tenía medio centenar de años de experiencia acumulada, en tanto que las obras públicas habían sido una responsabilidad atendida por los consulados de comerciantes durante varias décadas, mediante el procedimiento de concesión. La política interna y la política exterior, en contraste, eran funciones adquiridas por un nuevo Estado que debía aprender, desempeñándolas.

La Secretaría adquirió una organización seccional, diseñada por el primer titular del ramo, José Manuel Herrera, quien distribuyó los negocios atendiendo la noción de *actividad funcional*; es decir, en atención al objeto de la Secretaría y que correspondían a los ramos de Estado, Gobierno, Beneficencia y Fomento. La organización era la siguiente:

SECCIÓN	ACTIVIDAD
Primera	de Estado
Segunda	de Gobierno
Tercera	de Beneficencia
Cuarta	de Fomento

SECCIÓN DE ESTADO

La Sección de Estado era responsable de los asuntos diplomáticos con las cortes extranjeras, y sus ministros y agentes cerca del gobierno.

SECCIÓN DE GOBIERNO

Le competía el orden y la tranquilidad públicas, y más en lo general, la gobernación interior del país y las relaciones con las autoridades políticas instituidas,

tales como las diputaciones provinciales, los ayuntamientos y los diputados del Congreso. Esta Sección fue un desdoblamiento del Departamento Tercero de la Secretaría del Virreinato.

SECCIÓN DE BENEFICENCIA

Tenía a su cargo la asistencia social, así como la administración del Fondo Piadoso de Californias.²³ Esta, y la Sección anterior, se nutrieron con los cometidos del Departamento Segundo de la Secretaría de Cámara del Virreinato.

SECCIÓN DE FOMENTO

Esta Sección atendía una variedad de trabajos, tales como los de la minería, comercio, industria, colonización y artes aplicadas, además de la instrucción pública.

La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, debido a la gran cuantía y variedad de materias a su cargo, no ofrecía nítidamente un sentido de gestión orgánica singular de lo interior, tal como lo representaba el Ministerio de lo Interior europeo. Además de la existencia prominente de los asuntos exteriores, le faltaba un rasgo muy relevante: su concentración plena y exclusiva en el vasto mundo de la administración interna. Así, aunque ciertamente concentraba en su seno ese universo interno magnífico y enormemente variado, el ramo de lo exterior, a modo de hoyo negro, gravitaba pesadamente impidiendo su especialización interior.

No es casual que, de antaño, este espécimen administrativo se juzgara como una criatura singular cuya vida comprendió de 1821 a 1853. O bien, como lo consideran algunos autores, se discierna que ese espécimen constituyó la primera etapa existencial de la hoy Secretaría de Relaciones Exteriores; y que los asuntos interiores constituyeron un agregado funcional, que aunque mayoritario en número y variedad, eran la materia adicionada. En un capítulo posterior entraremos a examinar este punto.

²³ Dicho Fondo era un antiguo fideicomiso formado por la Compañía de Jesús, para colonizar Californias.

DESARROLLO DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES E INTERIORES: 1821-1835

Esta compleja institución de la administración pública mexicana, descontando los asuntos exteriores, lidiaba con una cantidad de ramos interiores de la más variada índole, cuya necesaria unidad funcional es explicable por su convergencia en el imperativo representado por la prosperidad material, social e individual del ser humano. La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores se abocaba a la política interior, es decir, gobernaba, y tenía relaciones muy próximas con los jefes políticos, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos. Atendía los bagajes -una carga fiscal a que se sujetaba a agricultores y comerciantes-, la milicia nacional y la seguridad pública. Se encargaba de la estadística, los propios y arbitrios -ingresos municipales- y bienes comunales, además del correo -una empresa pública de gran magnitud-, la salubridad y las vacunas. Sus deberes se explayaban a la asistencia pública y, por lo tanto, al cuidado de hospitales y hospicios, así como a la instrucción pública (en el Distrito Federal durante la Primera República) y la atención de escuelas, colegios, bibliotecas, y el Jardín Botánico, la Academia de San Carlos, las antigüedades y los gabinetes de lectura.

Estaba a cargo, igualmente, de la industria, la minería -y su Tribunal y Colegio-, caminos y canales, comercio, agricultura y manufacturas, así como los antiguos consulados cuya dedicación ya no era la actividad mercantil, sino la construcción y mantenimiento de carreteras y otras obras públicas. También la población y los terrenos baldíos, eran ramos a su cuidado. Finalmente, velaba del Fondo Piadoso de Californias, un fideicomiso que, habiendo servido a la Compañía de Jesús para explorar y colonizar Californias, sostenía una variedad de ranchos y haciendas muy productivas, y disponía de recursos financieros en su mayoría invertidos como préstamos.

Lucas Alamán había alertado, desde la infancia del nuevo Estado, sobre las dificultades de desempeño evidentes que enfrentaba la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores para despachar sus negocios: "no es fácil explicar menudamente los pormenores de las tareas que ha ocasionado la expedición de tan delicados negocios, la inmensa correspondencia a que ha dado lugar y la multitud de dificultades que ha sido preciso vencer, nacidas muchas de la falta de práctica de las autoridades municipales y de la rutina de antiguos hábitos que ha sido necesario alterar".²⁴

²⁴ *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores presenta a su cargo, leída en la*

Debido a esta complejidad de deberes, en 1822 se instituyó la Subsecretaría del ramo, que se confió a Andrés Quintana Roo, para coadyuvar al mejor y más pronto despacho de los negocios a su cargo.²⁵ Sin embargo, el tiempo en que el puesto estuvo vigente sólo sirvió para fungir como encargo del despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, perdiéndose el fructuoso efecto que hubiera sido el que se perpetuara dentro del proyecto que le dio vida.

Llevando esta enorme carga de competencias, así como del crecido número de corporaciones que eran dependientes de ella, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores fue organizada atendiendo un principio de simplicidad por bipartición departamental. Con obvia percepción del carácter de sus ramos, en 1826 su organización se configuró atendiendo el principio departamental, conservándose el criterio de *actividad funcional* como base:

Departamento Exterior
Departamento Interior.²⁶

DEPARTAMENTO EXTERIOR

El Departamento Exterior estaba dividido en dos secciones, cada una a cargo de un oficial, escogidos en atención a su antigüedad. La primera Sección atendía los negocios exteriores referentes a América, tanto en lo relativo a los agentes mexicanos en el exterior, como de los extranjeros en el país, además de estarle confiada la expedición de pasaportes. La segunda estaba encargada de Europa y ejercitaba deberes similares a la anterior.

sesión de 8 de noviembre de 1923 e impresa por orden del Soberano Congreso, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823. Suscrita por Lucas Alamán en noviembre 7 de 1823, p. 5.

²⁵ "Decreto de agosto 11 de 1822, por el cual se nombra a un Subsecretario de Estado de Relaciones Exteriores e Interiores, *Secretarios y Encargados del Despacho*, México Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974.

²⁶ "Reglamento Interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, de julio 7 de 1826", México, Archivo General de la Nación, caja 2, folio núm. 56.

DEPARTAMENTO INTERIOR

El Departamento Interior asumía, también a través de dos secciones configuradas de manera similar a las anteriores, el gobierno general de la Nación referente a todos los estados o alguno en particular, y la administración del Distrito y Territorios Federales.

Además, hay que consignar que había una distribución evidentemente desigual de competencias entre esta Secretaría y las otras tres dependencias de la administración pública, toda vez que la planta de empleados era igual para todas. El grado del desafío estaba compensado por la buena disposición y fatigas de los servidores públicos de la Secretaría de Relaciones, cuyos trabajos no correspondían al salario asignado. La planta en 1823 era de suyo escasa: dos oficiales mayores, dos segundos y así escalarmente hasta el octavo oficial, además de dos escribientes, un archivero y dos oficiales de archivo. A pesar de esta limitación, se hizo necesario dejar vacías las vacantes, reducir a una sola la oficialía mayor y limitar a siete personas la lista de oficiales.

Esta verdad era tan grande, que Pablo de la Llave, Secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos, explicaba que, "en efecto, atendiendo el quehacer que hoy en día hay en esta Secretaría [de Justicia], y aún el que podrá haber cuando se halle en toda la plenitud de su negociado, se ha calculado que puede bastar para sus atenciones cinco oficiales".²⁷ Esta declaración insólita, de inusual modestia para un alto funcionario, significaba que tal Secretaría podía reducir su planta de oficiales a la mitad de los existentes y ahorrar \$5,100.00. Sus sueldos, además, eran exagerados en correspondencia a su trabajo, y más en particular, en contraste al estado de penuria y escasez del erario. Incluso, una rebaja salarial significaría un ahorro de \$2,550.00 más, que agregada al ahorro antes mencionado, producía un beneficio total de \$7.650.00 en provecho del presupuesto nacional.

Otro factor de complejidad para el despacho de los asuntos de la Secretaría de Relaciones, era la índole de sus dos grandes ramos: la política exterior y la política interior, de modo que cuando los asuntos internos se desenvolvían normalmente, había paz, concordia y estabilidad social, y la hacienda pública solventaba las necesidades nacionales, y el despacho de los negocios externos

²⁷ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada al Soberano Congreso Soberano, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823. Signada por Pablo de la Llave en noviembre 8 de 1823, pp. 5-7.*

era el adecuado; lo mismo ocurría cuando los países extranjeros respetaban la condición soberana de México. Pero cuando no ocurría así, en lo interno o en lo externo, el embarazo que atrapaba al país tendía a condensarse en la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.²⁸

La multiplicidad y variedad de negocios a cargo de la Secretaría, que su titular juzgaba en 1830 que se pudieran atender con la exactitud y la meditación que su gravedad exigía, imposibilitaba que un solo hombre pudiera solventarlos debidamente. Esto explicaría no solamente parte de la desatención de los negocios exteriores, sino también de los interiores, especialmente del desagüe de Huehuetoca, una obra pública colosal iniciada en el Virreinato para combatir las inundaciones de la ciudad de México. Además, ambos ramos dependían directamente del Secretario, desde sus aspectos generales, hasta los más pequeños y triviales detalles.

Todo esto, más la multiplicación de las atribuciones de la Secretaría, demandaban, como lo anotaba Lucas Alamán, una reorganización de fondo, "un sistema administrativo, una reforma, sin la cual la Nación siempre estará mal servida".

Proyecto de Reforma de la Secretaría de Relaciones formulado por Lucas Alamán en 1830

El sistema propuesto por este distinguido administrador público, consistía en especializar dos oficinas distintas, una para los asuntos exteriores, otra para los interiores, y contar con dos plantas de funcionarios de índole igualmente diversa en conjunción a la individualidad de ambos ramos.

El proyecto significaba suprimir el principio de la planta igual y homogénea para todas y cada una de las Secretarías de Estado, que estaba vigente desde 1821. No se trataba únicamente de separar los ramos de lo exterior y lo interior, como ya lo estaban, sino dotar de especialización y profesionalización al personal de la Secretaría. En ambos Departamentos se fijaría la regla de la escala como sistema de promoción, pero la Secretaría se reservaría el derecho de efectuar excepciones cuando el mérito y la aptitud lo

²⁸ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero, y en la de Senadores el día 13 del mismo mes, México, Imprenta del Águila, 1830. Signada por Lucas Alamán en febrero 12 de 1830.*

dictaran, independientemente si los aspirantes estaban en ejercicio de un oficio en ella o no. La organización y planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, mantenía un número idéntico de servidores públicos para los Departamentos de lo Exterior y lo Interior: oficial primero, tres oficiales y cuatro escribientes; y los hacía compartir al Archivo, integrado por dos oficiales de archivo.

Los problemas administrativos no eran patrimonio de esta Secretaría, pues otros iguales o distintos habían apresado a otras dependencias de la administración pública, y demás sectores de la misma, como la administración del Distrito y los territorios federales. Había una organización, defectuosa, pero la había, y según Alamán cumplía su objeto. Esta organización había sido legada por la extinta Secretaría del Virreinato, la cual, impactada por la irrupción de nuevas oficinas y las variaciones en las competencias de las existentes, comenzaron a crear un caos en el despacho de los negocios públicos.

Qué decir de las convulsiones políticas que asolaron al país durante la primera República Federal, la penuria de la Hacienda pública, y con la excepción de Guadalupe Victoria, la inestabilidad en el cargo presidencial y en los puestos de sus principales colaboradores: los Secretarios de Estado y del Despacho.

La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores se había desempeñado dentro de una diversidad de regímenes políticos, que se sucedieron entre septiembre de 1821 y noviembre de 1835: dos Regencias del Imperio, un Imperio, el Supremo Poder Ejecutivo y la primera República Federal. El Poder Ejecutivo había sido asumido por 21 personas, cuyos mandatos habían contemplado una diversidad de lapsos de tiempos, desde los 4 años, 5 meses y 21 días de la Presidencia de Guadalupe Victoria, hasta los 5 días de ejercicio presidencial de José María Bocanegra.²⁹

A pesar de las deficiencias evidentes de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, la propuesta de Alamán no surtió efectos positivos, ni tampoco una sugerencia posterior de José María Gutiérrez de Estrada, cuyo trazo seguía en la misma línea. Gutiérrez de Estrada, empapado de los problemas generales de la administración pública, no lo estaba menos en los relativos a la Secretaría a su cargo, cuyo defecto mayor era el trato igual que se daba a ramos administrativos tan diversos: "el Departamento a mi cargo (...) requiere una organización especial y acomodada a la

²⁹ Santibañez, Enrique, *El ejecutivo y su labor política*, México, sin datos editoriales, 1916, pp. 63-65.

diferencia que hay entre las relaciones interiores y las exteriores, al método diferente con que se tratan asuntos de uno y otro ramo".³⁰

La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores no se configuró con base en dos departamentos especializados para sus dos grandes ramos, sino que, de manera más trascendental, se bifurcó en dos dependencias diversas de la administración pública: una para los asuntos de la política exterior, otra para los negocios públicos interiores.

Para entonces, la Secretaría había tenido 26 titulares, seis de ellos como oficiales mayores encargados del despacho, antes de sufrir la primera experiencia, propiamente hablando, como una exclusiva Secretaría de lo Interior.

³⁰ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en las de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835, México, Imprenta del Águila, 1835. Signada por José María Gutiérrez de Estrada en marzo 24 de 1835, p. 48.*

CAPÍTULO VI
EL MINISTERIO DE LO INTERIOR
1836-1841

Tal como lo hemos venido observando, las tendencias hacia la diferenciación mutua de los ramos de lo exterior y lo interior, constituía una necesidad funcional que traería beneficios para el despacho de ambos negocios, toda vez que se especializarían dos organizaciones diversas de la administración pública y se profesionalizaría al personal administrativo de cada cual.

**NATALICIO Y EXPIRACIÓN DEL MINISTERIO
DE LO INTERIOR**

La primera República central ofrecería la experiencia inicial al respecto, al mismo tiempo que inauguraba la denominación de *Ministerio* para referirse a lo que antes se conocía como *Secretaría*. La transformación de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, separado de los negocios internos, correspondió con la configuración del Ministerio de lo Interior, como una institución administrativa especial resposabilizada de los asuntos internos.

En noviembre de 1835, el Congreso inició sus trabajos para optar por una nueva Carta Política que sustituyera a la Constitución de 1824. Esa Carta fue conocida como las *Siete Leyes*, base programática de las fuerzas políticas centristas predominantes. Las Siete Leyes sustancialmente significaron la adopción del régimen central, que sustituyó a la primera República federal, y por lo tanto, a la organización territorial fundada en estados soberanos.

La reforma constitucional fue acompañada por la transformación de la administración pública. Como antaño, permanecieron los Ministerios de Hacienda y Guerra, pero la antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores desapareció para dar origen a dos nuevas instituciones administrativas, una de ellas, el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por su parte, el antiguo Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos sirvió de sustento organizativo para un nuevo ente que asumió a la administración interna: el Ministerio de lo Interior.³¹

³¹ "Siete Leyes Constitucionales, de diciembre 29 de 1836", Gamboa, *op. cit.*, p. 400.

Naturalmente, el nuevo Ministerio estaba íntimamente relacionado con la nueva organización política territorial establecida: los departamentos. Al efecto, el Ministerio de lo Interior decretó el arreglo interno de dichos entes territoriales, que fueron puestos al cuidado de gobernadores, juntas departamentales, prefectos, subprefectos, ayuntamientos, alcaldes y jueces de paz.³²

Bajo el nuevo sistema de organización geográfica, los gobernadores eran nombrados por el Presidente de la República, a través de una terna formada por la Junta Departamental respectiva, y en su auxilio, una Secretaría se encargaba del gobierno interior. Por su parte, la Junta Departamental estaba integrada por siete individuos y una de sus responsabilidades principales era que podía iniciar leyes en materias tales como los impuestos, educación pública, industria, comercio y administración municipal.

Los departamentos se integraban por distritos, en cuya cabecera se desempeñaba un prefecto a cuyo cuidado estaba cuidar el orden y la tranquilidad pública; en tanto que en la cabecera de cada partido, se encontraba un subprefecto, que mediaba entre el prefecto y los funcionarios subalternos, y que estaba sujetos a carga concejil.

Finalmente, los ayuntamientos se establecían en las capitales de los departamentos, para atender los ramos de policía de salubridad, comodidad y ornato, así como el orden y la seguridad públicas. Los alcaldes, por su parte, cuidaban del orden y la tranquilidad pública en los pueblos de su jurisdicción.

Aunque dichas Leyes habían previsto la formación de reglamentos internos para los Ministerios, esto parece que no llegó a término. Tal situación, como aquella relativa a los demás Ministerios, era ciertamente una paradoja porque había plena conciencia de la necesidad de imprimir mejoras sustanciales a la administración pública central.

Igualmente, la bipartición entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de lo Interior fue meramente nominal, porque se hizo sin una adecuada distribución de sus respectivas plantas, situación que, al parecer, nunca llegó a corregirse. En general, las actividades del Ministerio de Relaciones Exteriores

³² "Decreto para el arreglo Interior de los Departamentos", México, Imprenta de J.M.F. de Lara, 1937.

siguieron la marca funcional establecida por la antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.³³

La creación del Ministerio de lo Interior no fue nada venturosa, pues con la misma informalidad con que se separó de los asuntos exteriores, se ocupó en sus nuevos deberes. Sencillamente, la antigua Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos cambió de denominación y sus servidores fueron empleados en las distintas faenas de lo interior. Los nuevos negocios eran desconocidos, laboriosos y complicados para ellos, y no tenían forma de adaptarse con rapidez a estos encargos.³⁴ A pesar de todos estos problemas, patentes en 1838, las solicitudes del Secretario del ramo, en el sentido de que el Congreso aprobara una nueva oficina y planta del Ministerio de lo Interior, quedó en letra muerta.

No hay mucho que decir sobre la vida del Ministerio de lo Interior, además de lo anotado, salvo que no fue diseñado en atención a un proyecto factible que lo convirtiera en el *taller de la prosperidad nacional*, según feliz noción de Javier de Burgos. La República central, que lo erigió de modo singular como una institución diferenciada de la administración pública, lo tornó a su situación precedente: en octubre 11 de 1841 se unió nuevamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, para regresar a la condición anterior bajo la denominación de Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores; y el día 18 del mismo mes a la calidad de *Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación*. Esta es la primera vez que se denomina a este Ministerio, invocándose el vocablo "gobernación", y se debió a que "los negocios de lo exterior, quedan agregados desde esta fecha los de gobernación, cuya lista se acompaña",³⁵ a saber:

³³ *Memoria de Relaciones Exteriores, 1839, signada por Manuel E. Gorostiza en enero 30 de 1839.* Es un manuscrito, el documento no fue publicado.

³⁴ *Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, leída en las Cámaras del Congreso General en el mes de enero de 1838, México, Imprenta del Águila, 1838.* Signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838, p. 1.

³⁵ "Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, de octubre 18 de 1841". Comunica que a los negocios de lo exterior, quedan agregados desde esta fecha los de gobernación, cuya lista se acompaña. *México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, un tomo, cinco volúmenes, tomo V, vol. 1, p. 46, pp. 201-202.*

Alojamientos
Ayuntamiento
Arbitrios municipales
Archivo general
Asambleas o juntas departamentales
Aseo y ornato (policía)
Bagajes
Bienes de propios
Casas de Beneficencia
Caminos y peajes
Censo nacional y estadística
Ceremonial
Colonización
Congreso nacional
Consejo de Gobierno
Conserjería y obras de conservación del Palacio
Desagüe de Huehuetoca
División de Territorio
Epidemias
Estadística y censo nacional
Extranjeros, naturalización
Festividades nacionales
Gobernadores de los Departamentos
Hospicios
Hospitales
Imprenta, libertad
Impresiones del Gobierno
Indiferente, o no expreso en esta lista, y que ni sea de Guerra y Marina, ni de Hacienda, ni de Justicia e instrucción pública
Infracciones de Constitución
Juntas o asambleas departamentales
Juntas de sanidad
Juntas o reuniones patrióticas
Leyes, su infracción
Libertad de imprenta
Límites territoriales
Medidas gubernativas, quejas y reclamaciones sobre ellas
Milicia Nacional
Montes de piedad
Municipales, propios y arbitrios
Nacionales, censo, milicia y festividades
Naturalización de extranjeros
Obras de conservación de Palacio
Ornato, policía
Peajes y caminos
Periódico Oficial
Policía de seguridad, aseo, ornato y salubridad
Policía de salubridad

Policía de seguridad,
Quejas y reclamaciones sobre medidas gubernativas
Tranquilidad pública
Vacuna.

Este listado detalla, también por primera vez, el conjunto de materias que en México integran a la administración de lo interior, y que debemos suponer eran de competencia del extinto Ministerio de lo Interior.

Hasta esta fecha, la administración gubernamental había sido objeto de un proceso de añadido continuo al conjunto administrativo heredado por el Virreinato, de modo que las antiguas instituciones no se ajustaban a los principios republicanos; pero tampoco las organizaciones administrativas que la República habían transformado, dentro de su espíritu, se ajustaban a aquellas otras que procedían del pretérito. El resultado fue la pérdida de eficiencia del antiguo esquema de organización, según el modelo borbónico, sin la sustitución eficiente por parte de las instituciones administrativas recién creadas.

Por otra parte, quizá merced a la fiebre republicana por sólo dar orden mental a los problemas políticos, los estadistas estuvieron principalmente ocupados en formular planes, programas y proyectos, pero sin organizar una adecuada administración para llevarlos al cabo.³⁶

Con el establecimiento y extinción del Ministerio de lo Interior, había culminado la primera experiencia de diferenciación organizativa de la administración interna, sin que hubiera existido un avance sustancial hacia la constitución de un organismo de la administración pública especializado en la política interior.

³⁶ La precariedad de capacidades administrativas del nuevo Estado ya había sido advertida por Tadeo Ortiz, en el origen mismo del México independiente, cuando explicaba que el primer Imperio había sido fundado "sin las nociones más triviales de la difícil ciencia de la administración social". *México considerado como nación independiente y libre*, México, Ediciones del Instituto Tecnológico de Guadalajara, 1952 (1832), dos tomos.

DIAGNÓSTICO DEL MINISTERIO DE LO INTERIOR HECHO POR LUCAS ALAMÁN

Contrastando con el defectuoso diseño organizativo primigenio, que puso en funcionamiento al Ministerio de lo Interior, se preparó un prospecto mucho más adecuado y se le ubicó dentro de un plan general de reforma de la administración pública, donde sería la pieza maestra. Lucas Alamán, junto con otros personajes de la vida pública mexicana, había sido comisionado para presentar un dictamen sobre las reformas a dicha administración. Al respecto, explicó el desafío que representaba semejante empeño: "obra ciertamente ardua, trabajo prolijo, y que requiera constancia, conocimientos, más prácticos que teóricos y sobre todo, un plan bien concebido y seguido con uniformidad, cuya constancia no ha podido llenarse aún menos que ninguna otra por gobiernos efímeros, constantemente atacados por facciones, y que más que en gobernar, no han podido pensar más que en defenderse".³⁷

El eje del diagnóstico era, pues, el Ministerio de lo Interior, para el cual el sabio servidor público había previsto un papel muy relevante:

"El medio necesario para hacer practicables todas las medidas concernientes a los ramos de guerra y hacienda es el arreglo de la administración interior. Sin esta, en efecto, ni pueden colectarse bien las contribuciones, ni evitarse el contrabando ni corregirse el robo, ni hacer efectivo al reclutamiento, ni tampoco corregir la desertión sino con una buena policía interior. La Constitución ha dado facultades a los gobernadores, pero no les ha señalado medios eficaces para hacerlas efectivas, y por otra parte estas facultades aplicadas a la organización de la policía usándose aisladamente van produciendo en cada Departamento reglamentos muy desemejantes que acabarán por causar grande embarazo y confusión en el gobierno. Como que este Departamento es el que requiere trabajos mas extensos, la comisión de organización se

³⁷ Este dictamen, firmado por Alamán, apareció sin título en el Archivo Noriega. Convencional, pero adecuadamente, se le tituló "Examen general de la organización de la administración pública". El documento fue signado en febrero 8 de 1838. Vid "Examen general de la organización de la administración pública", *Obras de D. Lucas Alamán: documentos diversos (inéditos y muy raros)*, México, Editorial Jus, 1946, pp. 374-375.

contentará por ahora con indicar los que pueden ser de principio de las tareas de la comisión respectiva.³⁸

"1° Revisar todos los reglamentos de policía que se han ido dando por los gobiernos de diversos departamentos confrontándolos entre sí y con otras disposiciones anteriores para formar un proyecto de reglamento general extensivo a toda la República, salvas aquellas circunstancias locales que deben ser del resorte particular del gobierno de cada departamento. Este reglamento deberá comprender aquellas medidas acomodadas a los tiempos de paz y de tranquilidad y otras más estrechas que robustezcan la autoridad del gobierno para usarlas en los casos extraordinarios de turbaciones e inquietudes públicas.

"2° Un proyecto de reglamento para la formación de presidios en el interior de la República destinados a la mejora de los caminos y sostenidos con los peajes que en estos se establezca.

"3° El establecimiento de una fuerza de policía dependiente de los gobiernos de los departamentos destinada exclusivamente a asegurar la tranquilidad interior de estos organizada por el estilo que lo estaba la antigua Acordada.

"4° La continuación de los trabajos estadísticos aprovechando en cuanto a fincas y sus valores de los trabajos que se han adelantado por la Dirección de Contribuciones Directas.

"5° Un proyecto de organización municipal explicando las funciones de los ayuntamientos y asignando fondos a estos.

"6° Los proyectos de ley que la comisión juzgue a propósito presentar sobre las reformas mas urgentes en la administración de justicia que vayan conduciendo a la compilación de los códigos de que debe ocuparse mas adelante la comisión pidiendo los auxilios que crea necesarios para este y los demás trabajos importantísimos de que va a ocuparse.

"La antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, abrazaba como su título lo indica ambos Departamentos, a excepción del ramo de Justicia y Negocios Eclesiásticos que tenía Secretaría particular. A esta han pasado hoy todos los ramos del interior quedando en aquella solo los negocios del exterior; mas como no se ha hecho en la planta y en el personal de ambas la variación que era una consecuencia

³⁸ *Ibid.* Las cursivas y el énfasis son nuestros.

indispensable de esta alteración, una y otra han quedado inadecuadas para sus respectivos objetos, y siendo indispensable para el buen servicio, que este punto se arregle, debe ser materia del examen preferente de las respectivas comisiones.

"Tal es la primera idea que la comisión de organización puede presentar de lo que en su opinión debe ser materia de los trabajos preferentes de cada comisión en particular. Este prospecto vasta para indicar lo mucho que hay que hacer pero que como se ha dicho al principio de este dictamen es indispensable se haga si se quiere que la República llegue a disfrutar, tranquilidad estable, orden seguro, abundancia y prosperidad en el interior así como consideración y aprecio en el exterior.

"La comisión al presentar el primer resultado del importante trabajo que se le ha encargado por el Consejo, celebrará haber llenado las miras de este ofreciendo a su deliberación los puntos expuestos".

Este importante documento, fechado en la Ciudad de México en febrero 8 de 1838, no evitó la extinción del Ministerio de lo Interior, cuya defectuosa concepción y aplicación pesó más que las diligentes apreciaciones de Alamán, cuya adopción hubiera posibilitado contar efectivamente con una organización administrativa cuya indispensabilidad en Europa no tenía duda, lo mismo que en suelo iberoamericano, donde su desempeño había sido analizado cabalmente en 1840. Una apreciación breve al respecto, puede ayudarnos a entender lo que hubiera significado para nuestro país la acción beneficiosa de una institución administrativa semejante.

EL MINISTERIO DE LO INTERIOR DENTRO DE UN TRATADO DE CIENCIA ADMINISTRATIVA DE 1840

Efectivamente, la idea de un Ministerio de lo Interior fue desarrollada por Florentino González en el año de 1840, para ser establecido tanto en suelo colombiano en particular, como en la geografía iberoamericana en general. González pensaba que, si el oficio del Secretario de Negocios Extranjeros era importante, por la influencia que el buen manejo de ellos tiene en el bienestar de la nación, con respecto a otros pueblos, no lo era menos el *Secretario del Interior* por lo que se refiere a la dicha del Estado que deriva de los medios internos que tiene, para lograr la felicidad de la sociedad. Tal como lo concebía, "el Despacho del Interior no sólo es el centro en donde se reúnen todos los datos relativos a los negocios generales, cuyo manejo corresponde a la administración nacional, sino también las noticias de todos los actos del gobierno y administración municipales, para que el encargado del Ejecutivo pueda ser informado del estado de la nación y de las providencias que él exija".³⁹

El Secretario del Interior estaba dotado de la superintendencia general encargada de la conservación del orden y seguridad interior, que no se reservaba a la intervención de las fuerzas armadas, y también le correspondía el cumplimiento de las leyes civiles y penales. Su ámbito de competencias se explayaba a la policía y la administración de justicia, obras públicas, educación e instrucción pública, y establecimientos carcelarios; así como a la preparación de la carta geográfica y la estadística nacional. Era su tarea, igualmente, lo que se refiere a verificar y cuidar el estado civil de las personas, y hacer constar los datos y formalidades de los contratos, testamentos y otros actos civiles, en que descansa la seguridad de las propiedades.

Por lo que ha dicho Florentino González acerca de los asuntos interiores, se puede ofrecer una nítida idea del modo como obra la administración interna sobre los asuntos de su ramo. El distinguido pensador creía que de "su competencia son todos los negocios e intereses sociales que se refieran a la condición y relaciones puramente civiles de los asociados, y que tengan de alguna manera

³⁹ González, Florentino, González, Florentino, *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla. 1840, dos tomos, Tomo I, cap. V, pp. 93-121 (Hay una edición actual: *Elementos de ciencia administrativa*, Santafé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1994). Las referencias en cursivas de las páginas siguientes, están contenidas en las páginas aquí citadas.

el carácter de públicos. Están bajo su inspección las oficinas de registro en que constan los nacimientos, matrimonios, defunciones, los contratos, los testamentos, los límites de las propiedades raíces, las sentencias de los tribunales, y la fecha en que las leyes nacionales y ordenanzas municipales fueron publicadas; los archivos públicos, en donde se conserven los procesos, los protocolos de los contratos y testamentos; todo lo relativo a la ejecución de la justicia, tanto en lo civil como en lo criminal".

Por la trascendencia de los asuntos de que tiene que ocuparse la administración interior, Florentino González resalta el cuidado que debe tener el Jefe del Estado en la elección de quien encargue su Despacho, así como de los subalternos que se empleen para que lo asistan. Igualmente, es de importancia que no recargue a un funcionario tan relevante, de más obligaciones que aquellas que deba desempeñar para que haya una buena administración pública.

El cúmulo de competencias del Ministerio del Interior así reseñado, puede agruparse en cuatro grandes ramos: intervención en el cumplimiento de las leyes civiles; obras públicas civiles; educación e instrucción públicas; establecimientos de castigo; carta y la estadística. A pesar de que normalmente los Ministerios de lo Interior tratan con algunos negocios eclesiásticos, González los omite tácitamente porque, en su entender, deben estar confinados a la conciencia de las personas. No podemos dejar pasar una consideración tal, pues en la mayoría de los países europeos y americanos, la vigilancia del culto estaba a cargo de esos Ministerios; pero las relaciones con las iglesias era una facultad de las Secretarías de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Hay que destacar que el concepto de Ministerio de lo Interior formulado por González, coincide mucho con la posterior experiencia mexicana, una vez que fue extinto en 1861 el ramo de negocios eclesiásticos, como una competencia de la Secretaría de Justicia; y después de que se extinguió la Secretaría de Justicia misma, en 1917. Es decir, dentro de la noción general de administración pública de dicho autor, no está contemplada una Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos y, de tal modo, el Ministerio del Interior debe atender los asuntos referentes a la justicia.

Así, los tribunales y juzgados son los que tienen a su cargo decidir cuando una disposición civil o penal tiene cumplimiento y velar por que, positivamente, lo tenga. "Sin embargo, el Secretario del Interior también debe tener intervención en este negocio, ya para que los que administran la justicia tengan en los casos necesarios la cooperación de la autoridad que dispone de la fuerza; ya para que averiguado el efecto que han producido las disposiciones, pueda informar sobre la conveniencia de conservarlas

o destruirlas; o bien para requerir al Ministerio Público a fin de que los que han sido omisos en la aplicación de las leyes, o que la han hecho torticeramente sean llamados a responder de su conducta".

Con tal objeto, el Secretario del Interior debe exigir anualmente la estadística judicial, y pedir informes frecuentes y detallados sobre el curso de los procesos. Así, los jueces percibirán que hay una autoridad vigilante que cuida que los funcionarios públicos cumplan con sus deberes, para exitarlos a trabajar cumplidamente. Una acción semejante, hace que los juzgadores que son insensibles a tales estímulos, puedan ser requeridos para que dejen su apatía y se les pueda exigir la debida responsabilidad.

Tanto las autoridades nacionales, como las autoridades municipales, son las facultadas para decretar la construcción de las obras públicas que sirven al fomento del comercio, las comunicaciones y las "comodidades sociales"; y que son tan útiles para perpetuar la memoria de acontecimientos que engrandecen a la Nación y que engendran en los ciudadanos los sentimientos de honor y patriotismo. "El Secretario del Interior es el que vela en que ellas se construyan, conserven y perfeccionen, y quien promueve también que se decreten, indicando su utilidad y conveniencia tanto a la autoridad municipal como a la nacional".

Florentino González discernía que hay ciertos conocimientos que no se pueden cultivar con provecho, si no se cuenta con grandes y costosos establecimientos educativos que sólo es capaz de sostener el gobierno nacional. Estas consideraciones hacen que este gobierno sea el que funde y sostenga a tales establecimientos, cuando no es posible que lo hagan los particulares ni las autoridades municipales. "En estos establecimientos tiene el Secretario del Interior una intervención directa en su administración. Pero esta intervención de ninguna manera debe ser para prescribir los principios que deben enseñarse y sostenerse, sino para que cualesquiera que sean los que tengan los profesores se enseñen a los alumnos y se examinen con la publicidad debida, para que el error pueda ser combatido y la verdad corroborada. Se extenderá también su intervención a vigilar que se guarden en los establecimientos las reglas de policía, que se hayan establecido para conservar la moral de los alumnos; y que los respectivos superiores desempeñen cumplidamente sus funciones". Dicho Ministro tendrá facultades para que favorezca la libre disquisición de los principios científicos, "pero no tendrá ninguna para lo que pueda cortar el vuelo al pensamiento y contener sus adelantos".

Dando por hecho que los establecimientos de castigo se hallan fundados y organizados conforme a las ideas de los mejores y más

experimentados jurisconsultos, González solamente se refiere a la acción que toca al Secretario del Interior con respecto a ellos: "este funcionario es el especialmente encargado de hacer que los reglamentos orgánicos de aquellos lugares de penitencia, en que se van a expiar las ofensas cometidas contra la sociedad, y a dar a esta una lección provechosa, debe informarse constantemente del estado en que se encuentran, del modo como cumplan con sus deberes los administradores inmediatos de ellos, de los delincuentes que hayan manifestado mejora en su moral, de la salubridad de las prisiones y de las observaciones que hayan hecho los que se hallan en inmediato contacto con los penados sobre los resultados del sistema que se haya puesto en ejercicio". El Secretario del Interior no sólo debe velar de que el agente de la administración pública cumpla con sus obligaciones, para ejercer su parte en la acción administrativa, sino también de la autoridad municipal en la localidad donde existan tales establecimientos penitenciarios.

Estas son las grandes ramas de la administración a cargo del Ministerio del Interior, narradas por Florentino González, y de cuyas enseñanzas podemos vislumbrar lo que, de no haber sido extinto, y si se hubiera reformado con base en la propuesta de Alamán, pudo ser el Ministerio de lo Interior en México. La narrativa de González, sin embargo, tiene un mérito más: fue desarrollada en el primer libro de disciplinas administrativas compuesto en la Lengua de Cervantes: *Elementos de Ciencia Administrativa*. Pero hay un crédito adicional: la hazaña es honra de un iberoamericano, Florentino González, cuya fructuosa actividad dejó esta sensible huella en 1840.

Tal como lo observamos, desde finales de 1836, debido al abandono del régimen federal a favor del establecimiento del centrismo, se hizo patente la necesidad de ensanchar los deberes del gobierno nacional.

El eje de los cambios administrativos siguió dos caminos: el primero significó la diferenciación mutua de los ramos de lo exterior y lo interior como una necesidad funcional que traería beneficios para el despacho de ambos negocios, toda vez que se especializarían dos organizaciones diversas y se profesionalizaría al personal administrativo de cada cual. El segundo eje de transformación afectó fatalmente a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que fue extinta fulminantemente por haber perdido su objeto vital, y sus competencias y recursos usados para dar vida al Ministerio de lo Interior.

A partir de los días finales de 1836, comienza un proceso histórico singular que vincula a las Secretarías de Relaciones Exteriores, de lo Interior, y de Justicia y Negocios Eclesiásticos,

que dejará honda huella en todas ellas. Dicho proceso ha significado un flujo y reflujo de energías organizativas y funcionales, cuyo vértice ha sido la hoy Secretaría de Gobernación, y que se caracterizó por un movimiento continuo de terminaciones y comienzos, de agregaciones y segregaciones, cuyos saldos son todavía perceptibles. Dichas terminaciones y comienzos, de flujos y reflujos a veces cíclicos y reiterativos, unió y desunió varias veces a los asuntos exteriores e interiores, o éstos y la justicia, o los negocios eclesiásticos, provocando todo tipo de composiciones y recomposiciones, cuyo efecto inmediato y prolongado es el que hace explicable a la moderna Secretaría de Gobernación.

Por tal motivo, siendo el caso, aquí se tratan las extinciones de aquellas Secretarías de Estado cuyo efecto surtió resultados en la Secretaría de Gobernación.

EXTINCIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Según lo hizo saber el titular de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Antonio Romero, una vez establecido el régimen centrista, se había "colocado el Poder Judicial por la Ley Quinta Constitucional en una verdadera y absoluta independencia del Ejecutivo; dejó éste de ejercer aquella inspección que la antigua Carta le daba, para que los tribunales administrasen pronta y cumplidamente, no pudiendo hacer otra cosa en el actual sistema, que simples exitativas con el mismo objeto".⁴⁰ La causa explícita de la extinción fue, por consiguiente, que el régimen federal inspeccionaba al Poder Judicial, socavando su autonomía, y como en adelante se protegería efectivamente esta capacidad, debía desaparecer el órgano inspector: la Secretaría de Justicia.

Como consecuencia, el cuidado y vigilancia de la administración de justicia, y el cumplimiento de las leyes relativas a la organización de los tribunales y juzgados de los departamentos, pasó a la Suprema Corte de Justicia. Igualmente, transitó hacia su responsabilidad la solución de los problemas de dicha administración, tales como los inconvenientes y embarazos que ofreciera la ejecución de las disposiciones constitucionales, y las reformas, ampliaciones o modificaciones que necesitara la administración de justicia. Con esta actividad, se pugnaría por suprimir las dilaciones por actos tardíos, costosos e irregulares, en beneficio de la moralidad de los servidores públicos y en provecho de la sociedad.

Sin embargo, la medida no resultó satisfactoria y Romero reprochó a la Suprema Corte de Justicia su falta de diligencia para atender la continuación y cumplimiento de las leyes orgánicas de los tribunales y juzgados de hacienda, dejando el juicio respectivo al Congreso.

Por otra parte, debido a que el gobierno regiría todos los ramos interiores a través de un único organismo, resultaba aparentemente adecuado fusionar los asuntos de justicia y negocios eclesiásticos, con las responsabilidades propiamente gubernativas del Ministerio de lo Interior. No obstante, tampoco esta iniciativa estuvo debidamente sustentada, como lo prueba que, a pesar de que las Siete Leyes habían previsto la formación de reglamentos internos para los Ministerios, esto no se llevaría a término, y su

⁴⁰ *Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, leída en las Cámaras del Congreso General en el mes de enero de 1838, p. 20.*

organización y funciones siguieron los trazos precedentes al conservarse las antiguas secciones como células organizativas.

En suma, todo permaneció incólume y Romero se lamentó de que la planta del nuevo Ministerio fuera la misma que antes tenía la Secretaría de Justicia, que no se aprobara la nueva y que las tareas recién adquiridas fueran un desafío insalvable para los empleados. En fin, que la materia de justicia permaneció igual, con sus responsabilidades sobre los juzgados, códigos, indultos, cárceles, presidios, vagos y escribanos.

En septiembre de 1841, con base en el Plan de Tacubaya, se adoptó una nueva organización administrativa. La base octava establecía lo siguiente: "se nombrarán cuatro Ministros: el de Relaciones Exteriores e Interiores; el de Instrucción Pública e Industria; el de Hacienda, y el de Guerra y Marina". Una de sus novedades, tal como es visible, fue el Ministerio de Instrucción Pública e Industria, el cual, luego de brevísima vida, el 13 de octubre de 1841 se convirtió en el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.⁴¹

Había culminado la primera experiencia de reforma administrativa, sin que, aparentemente, existiera un avance sustancial hacia la constitución de un organismo de la administración pública especializado en la política interior, dentro de la cual se consignaba a la justicia. El hecho de su refusión con las relaciones exteriores, independientemente de los motivos de orden doméstico, quizá abaratar la nómina de personal, contrastó con la tendencia vigente en aquellos años en el sentido de establecer a una institución administrativa separada para los negocios interiores.

El Plan de Tacubaya había facultado al titular del Ejecutivo provisional para dar arreglo a todo lo concerniente a la administración pública, de modo que, además de la restauración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación -que posteriormente mudó el concepto de lo Interior por el de Gobernación-, se creó el Ministerio de Instrucción Pública e Industria. Presumiblemente, la idea del nuevo Ministerio tuvo su origen en el proyecto de supresión del Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, pues la nueva institución podría

⁴¹ "Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República" adoptadas en Tacubaya, en septiembre 28 de 1841. Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, 1976, Cinco volúmenes, vol. 5, tomo I, pp. 193-94.

dedicar su empeño a sustituir sus trabajos o sencillamente a regular sus actividades, como lo venía haciendo el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores. Fue el caso, en fin, que la idea de creación de un Ministerio de Instrucción Pública con el ramo de Industria no prosperó inmediatamente, y a partir de octubre 13 de 1841 se constituyó el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, con base en el patrón organizativo de la extinta Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

La administración pública central siguió siendo objeto de rápidas mutaciones. Una nueva reordenación legal, conocida como las "Bases de Organización Política de la República Mexicana", expedidas a mediados de 1843, estableció que, para el despacho de todos los negocios del gobierno, habrían cuatro Ministerios: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda; y Guerra y Marina.⁴² A partir de esta fecha, la institución que es motivo de este libro, comenzó a denominarse más insistentemente invocando el concepto de *Gobernación*.

⁴² "Bases para la Organización Política de la República Mexicana, expedidas en junio 13 de 1843", *ibid*, pp. 211-215.

RESURRECCIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y GOBERNACIÓN

La metamorfosis de la antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, convertida en el Ministerio de lo Interior, fue inadecuada y ello facilitó su restauración, aunque con un nuevo nombre: Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación.

La administración pública siguió siendo objeto de rápidas mutaciones: en 1843, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación añadió al ramo de policía.⁴² A pesar de que la idea de Gobernación se estaba implantando gradualmente, en septiembre de 1844 se restituyó al Ministerio en su antigua denominación: Relaciones Exteriores e Interiores. Poco después, en diciembre de 1844, y hasta septiembre de 1845, adquirió la denominación de Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía. Los cambios de nombre continuaron: entre septiembre de 1845 y agosto de 1846 volvió a llamarse Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores -invirtiendo la tradicional posición de ambos ramos-, para posteriormente, de agosto de 1846 a marzo de 1847, retornar a Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía. Nuevamente se volvió a la denominación de Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de marzo a mayo de 1847 para, a partir de este mes y hasta 1853, permanecer como Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía.

En 1845, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía contaba con una planta de ocho oficiales, bajo la conducción del oficial mayor primero, José María Ortiz Monasterio, así como un archivero, dos oficiales de archivo, seis escribientes, un oficial mayor segundo, ocho oficiales, un portero y un mozo de oficios.⁴³

⁴² "Bases para la Organización Política de la República Mexicana, expedidas en junio 13 de 1843", Secretaría de la Presidencia, *México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*, México, 1976, cinco volúmenes, vol. 5, tomo I, pp. 211-215.

⁴³ Rodríguez de San Miguel, Juan, *La República en 1846: directorio general de los supremos poderes, y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación*, México, Imprenta de J.M. Lara, 1845 (Desconocemos el por qué de la discrepancia de fechas entre el título y la edición), pp. 117-121.

Durante el segundo semestre de 1852, en la etapa final de su existencia dentro de su forma como Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, esta institución de la administración pública fue transformada abandonándose su antiguo patrón departamental, atendiendo una distribución distinta de sus servidores públicos y segregándose de sus competencias una variedad de deberes interiores.

Se desechó la antigua fórmula de configuración de dos Departamentos, uno de lo Exterior, otro de lo Interior, creándose un sistema formado por cuatro secciones. Una continuaba encargada de los asuntos externos, en tanto que otra fue establecida para manejar la correspondencia y dar unidad al Ministerio como un todo.⁴⁴ El reglamento que organizó a la Secretaría, de octubre de 1852, solamente menciona a la configuración de lo exterior (Sección Central, Sección Interior, Sección de Negocios de Europa y Sección de Negocios de América), omitiendo toda referencia a lo interior.

⁴⁴ "Reglamento y Planta de los Ministerios de Relaciones y Justicia, de agosto 24 de 1852", *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, tres tomos, 1963, tomo I, pp. 276-278. "Reglamento para el Gobierno Interior y Económico de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones, de octubre 12 de 1852", México, Archivo General de la Nación, caja 11, folio 440, 1852.

SEGREGACIÓN DE FUNCIONES INTERIORES EN 1852

La reorganización general de la administración pública, que se realizó en 1852, trajo consigo una transformación de fondo que provocó que el Ministerio de Relaciones segregara parte de su enorme cúmulo de competencias interiores. Esta segregación, sin embargo, no fue adecuada.

En primer lugar, no fue razonable el traslado al Ministerio de Justicia de algunas de sus tareas de carácter propiamente interiores, tales como el gobierno del Distrito Federal, en lo tocante a lo económico y político, así como los negocios correspondientes a hospitales, hospicios, beneficencia pública y todo lo relativo a las enfermedades epidémicas y su prevención, además de la instrucción pública y los establecimientos dedicados al cultivo de la literatura, las festividades nacionales y las diversiones públicas. En la medida en que el Ministerio de Relaciones fue diseñado para atender estas materias, a pesar de sus deficiencias organizativas, el Ministerio de Justicia no lo estaba de ningún modo. Con esta medida desatinada, la administración interior se dividía, segregando de la Secretaría de Relaciones deberes administrativos que justificaban su existencia.

Parecería más comprensible que la guardia nacional pasara como competencia del Ministerio de Guerra, en tanto que la Contaduría de Propios y Arbitrios de los municipios fuera transferida al cuidado del Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, una vez perdido de este grueso grupo de faenas interiores, conservó los siguientes deberes internos:

1. Dirección y mantenimiento de obras públicas, tales como los canales, puentes, calzadas y trabajos hidráulicos del Distrito Federal, que incluyó al Desagüe de Huehuetoca;
2. Museo Nacional;
3. Negocios del Distrito Federal, que tuvieran efecto en las relaciones exteriores;
4. Academia de San Carlos, con la Lotería de la misma y con la cual se sufragaba buena parte de su presupuesto;
5. Archivo General;
6. Biblioteca Nacional;

7. Sociedad de Geografía y Estadística;
8. Dirección de Colonización e Industria.

Las últimas cinco organizaciones enlistadas, fueron instituidas en calidad de Secciones del Ministerio de Relaciones, e incluso sus presupuestos se integraron al de la Secretaría, salvo el correspondiente a la Dirección de Colonización e Industria.

Como es observable, estos cambios modificaron de fondo al Ministerio de Relaciones, y aunque las mutaciones se verificaron preferentemente en lo interior, la creación de la Sección de Registros fortaleció al ramo de lo exterior, mediante una organización especializada dentro del Archivo General.

El Ministerio estaba preparado para, en breve, ser transformado en dos organizaciones diversas de la administración pública, separándose definitivamente lo interior y lo exterior.

Sin embargo, la inexplicable cesión de materias interiores al Ministerio de Justicia, tuvo un efecto negativo para éste, pues estando diseñado expresamente para atender la justicia y los negocios eclesiásticos, se le convertía indebidamente en un segundo espécimen de Ministerio de lo Interior. Las labores segregadas al Ministerio de Relaciones, que propiciaron la deformación funcional de la Secretaría de Justicia, eran las siguientes:

1. El gobierno político y económico del Distrito Federal, comprendiéndose en éste la policía y administración municipal;
2. Los negocios pertenecientes a hospitales, hospicios, cárceles y casas de corrección;
3. Instrucción pública y establecimientos literarios. Exceptuábanse el Colegio de Minería, el Museo y la Sociedad de Geografía;
4. Teatros y diversiones públicas;
5. Montepío y establecimiento de beneficencia;
6. Pestes y vacuna;
7. Festividades nacionales.

A través de esta disposición, la Secretaría de Justicia asumió deberes ciertamente alejados de su objeto, principalmente el referente al gobierno y la administración del Distrito Federal, la

gestión pública de las instituciones de salud y asistencia, las festividades nacionales y las diversiones públicas, además del ramo educativo. Está claro que semejantes ocupaciones eran inherentes a la gobernación interior, no al Ministerio de Justicia, pero es destacable el caso concreto del gobierno del Distrito Federal, pues se trataba de una administración propiamente territorial desligada de los deberes de índole funcional de dicho Ministerio.

Finalmente, se dispuso que el presupuesto del Ministerio de Relaciones se pagara con los fondos que recaudara la Sección de Registros, y lo faltante se completara con la Administración de Contribuciones. Por su parte, el presupuesto del Ministerio de Justicia se cubriría por la Tesorería del Fondo Judicial, en reintegro de los sueldos que las aduanas marítimas pagaban a los juzgados de la Federación establecidos en los puertos.⁴⁵

Una vez que hemos ofrecido una panorámica de la evolución organizativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, pasaremos a observar su horizonte funcional, a través de sus tres grupos de actividades interiores fundamentales: fomento económico, bienestar social y política interna.

⁴⁵. Dicho Fondo es un caso singular de una organización financiera que aliviaba, de manera satisfactoria, las penurias del Poder Judicial. *Documentos relativos a la Creación, Establecimiento y Estado que guarda el Fondo del Poder Judicial*, México, Imprenta de la Calle de la Palma, 1848.

CAPÍTULO VII
**LABOR DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EN EL FOMENTO
DE LA PROSPERIDAD ECONÓMICA**

A semejanza de los Estados desarrollados de Europa durante el primer cuarto del siglo XIX, la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores concentró la conducción del fomento general del país. Ella asumió, como competencia principal, el desarrollo económico del país, el bienestar social y la política interior.

Habiéndose alcanzado la independendencia en septiembre de 1821, la primera *Memoria* de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores apareció en marzo 8 de 1822, bajo el régimen de la Regencia del Imperio Mexicano.⁴⁶ En ella se relaciona primigeniamente el estado de la administración interna del México independiente, tal como se encontraba en su infancia, y merced al legado virreinal y los nuevos proyectos del país que nacía.

Dicha Secretaría, como "taller de la prosperidad nacional" que era, tenía entre sus deberes el primordial cometido de fomentar económicamente el progreso del país, que entrañaba un concepto usual en aquellos días: el *fomento*, que comprendía el desarrollo de la minería, el comercio y la industria, tal como eran concebidas entre septiembre de 1821 y marzo de 1822; es decir, durante el primer semestre de vida independiente. De suyo, el fomento de la actividad económica abarcaba las esferas de la producción que el país podía desarrollar en su condición de Estado recientemente establecido, que también incluía las obras públicas y la agricultura.

FOMENTO DE LA MINERÍA

La minería era entonces la rama económica que el Estado consideraba como la que más pronto podría crear riqueza y la prosperidad pública; aún más, la verdadera opulencia y esplendor "hasta donde habrá de elevarse nuestra América", como lo hacía saber el Secretario Herrera.⁴⁷ Por otra parte, la importancia de la

⁴⁶ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada al Soberano Congreso Mexicano, México, Oficina de Alejandro Valdés, 1822. Signada por José Domínguez en marzo 6 de 1822.*

⁴⁷ *Ibid.*

minería también radicaba en la creencia de la eficacia del mercantilismo, creencia que coincidía con la tradición minera virreinal. Al respecto, Lucas Alamán, profundo conocedor de las Ciencias Económicas, explicaba que, según los economistas, el fomento más directo a la agricultura y la industria consiste en facilitar el consumo de sus frutos y artefactos. Argumentaba que "si se considera entre nosotros las minas bajo este punto de vista se encontrará que nada contribuye tanto a la prosperidad de aquellos ramos esenciales de la riqueza pública". Ella empleaba muchos brazos, ocupaba muchas bestias, movilizaba a las máquinas y al transporte, y consumía masivamente materias primas de la agricultura y la industria. En México, aunque abundantes los productos mineros y pobres en ley, servían sin embargo "para repartir a manos llenas entre los labradores, comerciantes y artesanos, debiéndose concluir que la prosperidad de éstos, depende principalmente del impulso que se presta a la minería, móvil principal en nuestra Nación de todos los demás ramos industriales".⁴⁸

Así pues, el proyecto económico nacional en el primer bienio de existencia del Estado mexicano, estaba basado en los tradicionales criterios mercantilistas, esencialmente fundados en la minería, lo que socorrió la idea de que el Tribunal de Minería fungiera como *banco de avío* para prestar apoyo a la minería, tarea que no estaba haciendo, porque no contaba con fondos para el efecto y pesaba sobre la institución una crecida deuda. Las ideas de Alamán resultan interesantes, aunque paradójicas, pues junto a la arcaica visión de la minería como fuente principal del impulso del fomento económico, planteaba la novedosa idea de la conversión del Tribunal de Minería en un banco de avío que financiara el desarrollo económico, idea que él mismo desarrollará en 1830 con la creación del Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional.

En 1824, Lucas Alamán, aún ocupando el cargo de Secretario de Relaciones Interiores, ensalzaba la relevancia de las minas y remarcaba su importancia para el desarrollo agrícola e industrial. Por lo tanto, fomentar la minería era, al mismo tiempo, alentar el desarrollo agrícola e industrial del país. Al año siguiente insistió en que la minería era la industria doméstica más importante del país e informó que a las cuatro compañías mineras en

⁴⁸ *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores presenta a su cargo, leída en la sesión de 8 de noviembre de 1923 e impresa por orden del Soberano Congreso, pp. 40-41.*

operación se sumarían otras tantas que se habían establecido recientemente.

Por decreto del 7 de octubre de 1826 se intentó revivir el decadente estado de minería, la cual, a pesar del apoyo gubernamental, no progresaba ni hacía prosperar al resto de la economía, como lo supusieron los ministros Herrera y Alamán. Por consiguiente, fue suprimido el Tribunal de Minería, dejando igualmente de intervenir en la administración de justicia en el ramo minero y cesando sus actividades gubernativas, económicas y directivas. En mayo 20 se creó un nuevo establecimiento de minería, organizándose su planta al año siguiente y puesta a consideración del Congreso General, al mismo tiempo que se le dio una sede adecuada en el local que albergaba al Colegio de Minería.⁴⁹

Hacia 1829 aún persistía la idea de la minería como la rama económica más importante, pues como lo declara el Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores, las minas eran nuestra industria peculiar y el ramo que ofrece mayores adelantos. Los progresos de la minería serían tan grandes como puedan ser, las empresas del ramo para subsistir por sí mismas. Una vez que fue suprimido el Tribunal de Minería, se estableció en su lugar, como lo adelantamos, una Junta destinada a atender sus cuentas. Sin embargo, Alamán juzgaba que "la organización de la Junta es viciosa, pues teniendo el manejo interés tan considerable, no está establecida la responsabilidad de sus individuos, ni arreglada la

⁴⁹ Lo anterior se hace constar en los siguientes documentos: *Memoria presentada a las dos Cámaras del Congreso General de la Federación, por el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores al abrirse las sesiones del año de 1824, sobre el estado de los negocios de su ramo, México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en Palacio, 1825. Signada por Lucas Alamán en enero 11 de 1825. Memoria de los ramos del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, leída en las Cámaras del Soberano Congreso en los días 9 y 14 de enero del año de 1826. México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1826. Signada por Sebastián Camacho en diciembre 31 de 1826. Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados el 10, y en la de Senadores el 12 de enero de 1827, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1827. Signada por Juan José Espinosa de los Monteros en enero 8 de 1827. Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados el 8, y en la de Senadores el 9 de febrero de 1828, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1827. Signada por Juan José Espinosa de los Monteros en enero 30 de 1828.*

glosa de sus cuentas. Tampoco está declarado si deben o no ser perpetuos, ni el modo de elección en caso de su falta, todo lo cual exige se revise la citada ley".⁵⁰

La industria minera, pues, era el aspecto de la vida económica adquirido históricamente por el Estado mexicano, como legado virreinal, que constituía de sí un cometido que traducía su actividad donde, más que construir algo nuevo, se tenía que reconstruir, situando a la minería en el lugar dentro del proyecto de fomento del país que se estaba desarrollando. La industria de los metales había sido, desde 1821 y hasta 1828, el campo de fomento principal por medio del Tribunal de Minería. Todavía los estadistas mexicanos no imaginaban otros campos de fomento gubernamental en la economía, además del minero.

En 1835 persistía la noción de la minería como el principal fruto de la República, pues entre otros beneficios, servía también para el intercambio comercial. Por lo tanto, era una rama particularmente protegida por el gobierno mexicano y, a decir de Gutiérrez de Estrada, se encontraba en una situación lisonjera. Sin embargo, se consideraba conveniente reforzarla, preparándose al efecto un proyecto para crear un Establecimiento de Minería que cuidara la recaudación e inversión de los fondos que le pertenecen, así como del arreglo del Colegio que dependía de ellos. El Establecimiento de Minería sustituiría al Tribunal de Minería y estaría formado por dos individuos electos por el cuerpo de mineros. Al efecto, los estados mineros de Oaxaca, México, Querétaro, Michoacán, Guanajuato, San Luis, Zacatecas, Durango, Chihuahua, Sonora y Sinaloa, nombrarían a un elector por cada uno de ellos.

Las funciones del Establecimiento serían las de administrar las minas y los bienes que le pertenecían, hacer el cobro de los créditos activos, percibir el producto del real de minería de manera más barata, mantener y dirigir el Colegio de Minería, distribuir los fondos, informar del estado de la minería por medio de una memoria, proponer al gobierno las mejoras del ramo, hacer corte de caja mensual y rendir cuentas al gobierno en marzo primero de cada año.⁵¹

⁵⁰ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero, y en la de Senadores el día 13 del mismo mes, p. 30.*

⁵¹ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario*

Las minas, aunque seguían siendo fuente importante de la riqueza del país, no habían alcanzado la prosperidad esperada, a pesar de la importancia que tenían para nutrir las rentas públicas. Para alcanzar su prosperidad, se había establecido la Junta de Fomento y Administrativa de Minería y constituido 41 juzgados mineros. Pero con el restablecimiento de la Constitución de 1824, que no reconoció la existencia de tribunales especiales, fueron suprimidos. José María Lafragua, Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores en 1846, consideraba que era tiempo de que se revisaran de fondo las ordenanzas de minería, pero la Junta no había presentado el proyecto respectivo. Igualmente, aunque se había dispuesto que el Museo Nacional pasara a formar parte del Colegio de Minería, ocupando los mismos locales, ello no se llevaba al cabo. Sin embargo, no todo eran malas noticias, pues los fondos provenientes de la minería, a pesar de no contar con recursos provenientes del azogue, fueron suficientes en 1850 para sufragar los gastos de dicho Colegio.

del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en las de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835.

LAS OBRAS PÚBLICAS

En contraste con la minería, existían ramos económicos muy poco alentados desde la época del gobierno virreinal. Tal era el caso de las obras públicas, un campo de actividad magramente atendido. Por consiguiente, estas obras constituyeron uno de los campos de la vida económica que el Estado estimuló como tarea prioritaria y trascendente a partir de 1821, aunque sus logros fueron modestos. La actividad estatal en las obras públicas, que también era una responsabilidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, fue dividida en dos grandes campos de acción: los caminos, puentes y canales, por un lado, y el canal de Huehuetoca, por el otro. Este último, a diferencia de otros ramos administrativos, fue la obra pública prioritaria en el Virreinato y así continuó durante el México decimonónico.

Los caminos fueron también asumidos como un cometido esencial para el desarrollo del país, pues se consideraban como indispensables para el comercio de los frutos de la agricultura, la industria y la minería, pero tenían la gran limitación de que entonces no eran transitables todo el año. En 1823 había tres carreteras, que corrían de México a Veracruz, de México a Acapulco y de México hacia el interior. La primera, construida por los Consulados de México y de Veracruz, estaba concluida del puerto a Perote y de México a Puebla, sin que el tramo en proceso fuera difícil de transitar. Sin embargo, los estragos de la Guerra de Independencia alcanzaron a este camino, por lo que estaba muy deteriorado. Por consiguiente, el gobierno excitó a los Consulados de México y Veracruz para que realizaran las composturas necesarias, y a la Diputación Provincial de Puebla para que concluyera el tramo restante.

Tal como se puede observar, la ejecución de las obras públicas era una competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, pero estaba a cargo de instituciones cuasi-públicas: los consulados, donde había representación de particulares. En suma, una especie de lo que hace poco se conocía como un empresa de participación estatal. Pero se estaba gestando la idea que la administración de los caminos debía delegarse en las diputaciones provinciales, de modo que las rentas que produjeran los peajes se invirtieran en los caminos para su ampliación y conservación.

A pesar del esfuerzo gubernamental para alentar la construcción de caminos, por parte de los particulares, su intervención directa se intensificó al prescindirse de los consulados y al renunciar los empresarios privados el sustituirlos. Año con año, la actividad del Estado se hizo obligada, hasta llegar

a los días de la Dirección General de Caminos, una institución administrativa descentralizada que se encargó enteramente del ramo.

El año de 1822 trasluce la dramática situación de los caminos y los puentes, en el amanecer del México independiente, y el imperativo de la intervención gubernamental directa. El Secretario Herrera se lamentaba de que el camino a Acapulco se encontrara tan deteriorado, pues no se le había reparado desde los días de la Guerra de Independencia y se hacía imposible el tránsito en ciertas partes, incluso para los arrieros. El camino de Acapulco era considerado como indispensable para fomentar el comercio con Asia y mejorar las comunicaciones con aquellas zonas del país por las que pasaba. Por consiguiente, mandó que el peaje correspondiente se usara para comenzar en breve su reparación, en tanto que el puente que se construiría sobre el Río Papagayo, con los fondos provenientes del peaje de la garita de Santa Ursula, quedó en mero proyecto porque los recursos se distrajeron en otros objetos.

También los canales eran concebidos como prioritarios. En 1823 se formuló un proyecto de ejecución de un canal que uniría ambos océanos, comunicando al efecto los ríos Coatzacoalcos y el Chimalapa, encargándose de la obra el Consulado de Guadalajara. Sin embargo, juzgando el Congreso que esta institución no tenía la capacidad para ejecutar la construcción, aprobó que se convocara a empresarios extranjeros que harían sus propuestas al gobierno. Al año siguiente se persistió en el proyecto de abrir un canal interoceánico en Tehuantepec, a efecto de lo cual se hicieron las exploraciones pertinentes y se difundieron las convocatorias en Londres y Washington para atraer a potenciales contratistas. Empero, con estas convocatorias a empresarios particulares daría comienzo una cadena de frustraciones debidas a la indiferencia y desinterés del capital foráneo por invertir en la construcción de la infraestructura del país.

A pesar de todo, no se cejó en su empeño de convocar y lograr el concurso del empresariado para la edificación de las obras públicas del país, y en 1824 se anunció que el Congreso General estaba estudiando un proyecto para reparar la carretera a Veracruz. Al mismo tiempo se habían tomado las providencias necesarias para componer los caminos a Toluca y Acapulco, para el último de los cuales se había establecido un peaje. Pero, como era usual entre los Secretarios de Relaciones, no dejaban de reconocer que lo hecho era insuficiente y que se requería de mucha perseverancia para seguir adelante.

El gobierno mexicano continuó empeñado en ampliar la red caminera, así como la construcción de canales. En 1825, la Comisión encargada del proyecto del canal del Istmo de Tehuantepec había

concluido sus trabajos, por lo que elevó sus resultados a consideración del Congreso. En Coatzacoalcos, en 1826, se comenzó a construir un camino de carros para comunicar esta región, desde el límite navegable del río del mismo nombre, hasta el Pacífico por Tehuantepec. Al efecto se dispuso que se levantara un poblado en un punto conveniente para que ayudase a la buena marcha de las obras. El gobierno nombró a un empleado cesante para comisionarle en esta tarea. El comisionado informó que el pueblo, de nombre *Hidalgópolis* -en honor al Padre de la Patria-, había sido establecido en un paraje denominado Remolino de Almagre, donde 60 personas empezaron a colonizar la despoblada región. Nuevamente se volvió a convocar a empresarios particulares para que hicieran posturas sobre la edificación del canal de comunicación interoceánica, así como para la apertura de canales, edificación de caminos y desecación de lagos. Pero nuevamente la respuesta fue la apatía de los contratistas. En ausencia de la participación del empresariado nacional y extranjero, el Estado mexicano asumió directamente la administración del canal del desagüe de la capital, para lo cual fue nombrado un comisionado.

En medio de las condiciones narradas, hacia 1827 el ramo caminero no había progresado mayormente, motivo por lo cual en agosto de ese año el gobierno volvió a renovar la convocatoria a los empresarios para que concursasen en la apertura o compostura de los caminos, obteniéndose nuevamente el mismo desinterés. Dos años después, nada se había adelantado en la construcción de caminos, tan importantes para la prosperidad nacional, no habiéndose ofrecido empresarios para ello, lo que también había ocurrido para la construcción del puente sobre el Río Papagayo a pesar de que los empresarios encargados de la construcción de la carretera a Toluca habían hecho adelantos, en tanto que el proyecto del canal de Tehuantepec no tenía progreso alguno.⁵²

No es extraño que hacia 1830, el progreso en la construcción de caminos fuera casi nulo. Todavía más, la construcción del puente de Zahuapán, en Tlaxcala, a cargo del ayuntamiento de la localidad, quedó suspendida por efecto del desbordamiento del río que dañó la obra. Con respecto al canal de Tehuantepec, no se abrigaban esperanzas de que la obra se pudiera iniciar en breve. Finalmente, el camino de México a Veracruz, por Jalapa, se encontraba en tan mal estado que pronto se temía que impidiera el paso de viajeros,

⁵² *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el Scretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero, y en la de Senadores el día 13 del mismo mes (1830), precitada.*

a menos que los ingresos de sus peajes se aplicarán exclusivamente, pagando a los empresarios de la obra con una hipoteca.⁵³

La vocación de la Secretaría de Relaciones en favor de las obras públicas era realmente inquebrantable: en Tampico se autorizó, en el año de 1831, la constitución de una empresa de particulares para encargarse de la entrada de buques y de alijar la carga, introduciéndola por el Río Pánuco. El Congreso aprobó al gobierno de Oaxaca la construcción de una carretera que uniría la costa del estado, con Veracruz. Igualmente, se comenzaron a reparar las carreteras de ingreso a la Capital y el camino a Veracruz. Hasta ese año, el fomento de la obra pública había sido indirecta, pues para la construcción se reclamaba la intervención de empresarios particulares. Esta práctica había sido un fracaso, motivo por lo cual el Secretario de Relaciones, Lucas Alamán, propuso una nueva estrategia. Al efecto, comentó que "en el mencionado decreto de 9 de octubre de 1826, no se habla más que de caminos que puedan hacerse por contrata, autorizando al gobierno para que las celebre con las mejores condiciones posibles; pero en muchos casos no se presentarán empresarios o la falta de concursos les hará pretender condiciones muy gravosas. Para prevenir este inconveniente, sería oportuno que se ampliase la facultad del gobierno a hacer ejecutar por sí mismo las obras necesarias con los productos de los peajes que se establezcan, siempre que ocurran los casos indicados (...)"⁵⁴

"El gobierno sabe que el buen estado de los caminos es uno de los mejores testimonios que puede dar una Nación civilizada de los adelantos de su administración", insistió en 1843 el Ministro de Relaciones Interiores y Gobernación.⁵⁵ Sin embargo, desde noviembre

⁵³ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en la de Diputados el día 7, y en la de Senadores el 8 de enero de 1831, México, Imprenta del Águila, 1831. Signada por Lucas Alamán, en enero 5 de 1831.*

⁵⁴ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, a las Cámaras del Congreso General al principio de sus sesiones ordinarias del año de 1832, México, Imprenta del Águila, 1832. Signada por Lucas Alamán en enero 10 de 1832, p. 24.*

⁵⁵ *Memoria de la Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación de la República Mexicana*

30 de 1841 se había dispuesto que los gobiernos departamentales contrataran con particulares el mantenimiento de los caminos, lo mismo que en diciembre 30 y enero 15 de 1842, a pesar de los antecedentes negativos al respecto, y que se establecieron reglas para garantizar que los carruajes no maltrataran las vías de comunicación.

En 1842 se realizaron las obras que enseguida se relacionan: se comenzó a reparar el camino a Veracruz. José Garay solicitó la concesión para abrir una vía interoceánica en el Istmo de Tehuantepec, contestándose favorablemente, pero con la determinación que las regiones tocadas por la vía de comunicación fueran colonizadas. Para auxiliar esta obra se estableció un presidio formado por 300 hombres, a cargo de la empresa. Se concesionó a los acreedores del camino de Perote a Veracruz, la construcción de un camino de fierro de Veracruz al Río San Juan, destinándose al efecto un presidio de 200 hombres para auxiliar la obra. Para financiar este camino se estableció un 2% de avería sobre los efectos que se importen por la aduana de Veracruz. El Secretario de Relaciones, Bocanegra, señaló que "es satisfactorio decir que actualmente recibe todo impulso este ferrocarril que por primera vez va a verse establecido en nuestro suelo. Se haya muy adelantado, y presenta las esperanzas más lisonjeras".⁵⁶

Asimismo, se comenzó un camino de México a Acapulco, en apoyo del cual se establecieron tres presidios, concesionándose la ejecución de la obra a particulares. Se decretó el establecimiento de un peaje entre Pachuca y Mineral del Monte, para la construcción de un camino entre ambas poblaciones, igual que de Perote a Puebla, para la construcción de un nuevo camino entre ambas poblaciones, para mejorar el tiempo de tránsito del antiguo. Se concesionó a José María Lozada la constitución de una empresa para navegar los ríos con barcos de vapor, en el área de Alvarado, para lo cual se abrió un camino de aquí a San Andrés Tuxtla, estableciéndose como puerto de cabotaje el puerto de Santecomapán. Fue construido un camino de Santa Ana (Tamaulipas) a San Luis, dándose como fondo 2% de los derechos de avería a la importación de efectos extranjeros que ingresen por aquel puerto (Santa Anna). Se comenzó el camino de Chalco a Morelos y otro de Mazatlán a Durango, con fondos de la

correspondiente a la Administración provisional, en los años de 1841, 42 y 43, leída en las Cámaras del Congreso Constitucional desde el día 12 al 17 de enero de 1844, México, Imprenta de Vicente Torres, 1844, Signada por José María Bocanegra en enero 10 de 1844, p. 80.

⁵⁶ *Ibid*, pp. 81-82.

Junta de Fomento de Mazatlán, dándosele en apoyo el presidio situado en Victoria, Durango. Finalmente, en San Miguel Allende se construyó un puente al que se denominó Hidalgo, para el cual se estableció un peaje.

Para llevar a cabo estas obras de interés nacional, se constituyó en 1842 la Dirección General de Caminos, importante institución administrativa descentralizada que implicó la asunción de una responsabilidad más intensa del Estado en las obras públicas.

En 1849 proseguía la construcción de caminos, a pesar de la escasez de fondos, empeñándose en ello las juntas formadas ex profeso. Por su parte, el ferrocarril de Veracruz a San Juan seguía atrayendo la atención del Congreso. Una junta estaba encargada de la apertura del camino de San Luis a Tampico, contándose con todo el apoyo del gobernador de San Luis. Otra carretera se construía de San Blas a Guadalajara, pero con un ramal a Tepic. Tiempo atrás se proyectó el camino de México a Acapulco y al efecto se hizo un contrato con una compañía particular, según práctica tradicional, la cual, al no llevar al cabo la obra, fue despedida por el gobierno y ella se quejó ante los Tribunales. El asunto se resolvió finalmente, entregándose la obra al gobierno. Posteriormente se lanzó una convocatoria para dar el contrato a particulares, pero sólo se presentaron postores para la etapa México-Cuernavaca, por lo que se instó al gobernador de Guerrero para que hiciera una amplia promoción en su estado.

Con respecto a las reparaciones del tramo México-Cuernavaca, se habían hecho con los productos del peaje y era nuevamente transitable. En caso de no encontrar contratistas para seguir encargándose de este mantenimiento, se recomendó que el gobierno se hiciera cargo de ella. Se proyectó un camino de fierro entre Veracruz y Acapulco, y al efecto se expidió la ley de mayo 18 de 1849, presentándose al concurso sólo los postulantes originales, pero que presentaron nuevas condiciones para la ejecución de la obra. Otro proyecto se refería a una carretera para unir ambos puertos, pero bajo privilegios legislativos que estaban fuera de la esfera del gobierno, por lo que se turnó el asunto al Congreso.

El camino de fierro de Veracruz a San Juan progresó tres leguas, según se informó en 1850, en tanto que la carretera de Tampico a San Luis siguió en construcción. Igualmente, como no se encontraron contratistas para la construcción de la carretera México-Acapulco, salvo en su parte de Cuernavaca, ya reparada, los gobiernos de México y Guerrero se hicieron cargo de la obra. El señor Ramsey se presentó como contratista para esta carretera, pero

el gobierno de Guerrero no aceptó su propuesta, a pesar que el gobierno de México sí lo había hecho.

En lo tocante al canal de Huehuetoca, que drenaba las aguas entrantes al Valle de México y evitaba las inundaciones de la capital del país, debemos comentar que servía para encauzar los flujos del río Cuautitlán y evitar su ingreso a la laguna de Zumpango, impidiendo su vaciado en la laguna de San Cristóbal, y de ésta en la de Texcoco, de donde brotaban las inundaciones de la Ciudad de México. En 1823, la obra estaba inconclusa, aunque llevaba muchos años en proceso, por motivo de la guerra de Independencia. Para hacer más dramático este panorama sombrío, estaban paralizadas obras que costaron al momento la suma de \$6.000.000, sin que el peligro de inundaciones hubiera desaparecido.

Al año siguiente era aún lamentable la situación del canal y así siguió el problema hasta 1828, año en que, luego de varios experimentos administrativos que incluyeron el manejo del canal por parte de la diputación provincial del estado de México, el gobierno de la República asumió su administración y mantenimiento directos.⁵⁷

El señor José Rincón fue comisionado en 1831 para presentar un diagnóstico de la situación del canal de Huehuetoca y en ello se empeñó con todo celo, pues ya había levantado planos del mismo y presentado una descripción histórica de la obra. Alamán, a pesar de los progresos alcanzados, consideraba indispensable se estableciera una institución administrativa adecuada que se encargara de la administración del canal, que aún era autorizada, a pesar que el Estado se había hecho cargo de la obra. Al efecto preparó el proyecto de una Dirección General del Desagüe de Huehuetoca, que tiempo después cristalizó como una empresa estatal modelo.

En 1835 continuaba en funciones la institución ideada por Alamán para la administración del Canal de Huehuetoca, cuyo director general informó que se hicieron las obras necesarias para mantener el curso del río Cuautitlán. En 1837 seguía destacándose la importancia de esta obra monumental, iniciada en el Virreinato y proseguida por los gobiernos del México independiente, pero todavía no había sido concluida. Ahora estaba a cargo del gobierno, no de la Dirección General que la estaba ejecutando, según lo

⁵⁷ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados en 8 y en la de Senadores el 10 de enero de 1829, México, Imprenta del Águila, 1829. Signada por Juan de Dios Cañedo en enero 1º de 1829.*

propusiera Lucas Alamán; pero se decidió que pasara al cuidado de la junta departamental correspondiente, en tanto el Congreso decidía a quién se asignaba la obra.

Con respecto al canal de Huehuetoca, José María Lafragua comentó que "en las *Memorias* que el señor D. Lucas Alamán presentó al Congreso en los años de 1831 y 1832, se pusieron de manifiesto la importancia de la obra y la necesidad de llevarla al cabo. Yo, recomendando la lectura de dichas *Memorias*, me limitaré a exponer al Congreso, que por las incesantes revoluciones que han conmovido a la República, este negocio, como otros muchos de igual importancia, ha sido descuidado; porque tiempo ha faltado a las administraciones para discurrir los medios necesarios para conservarse".⁵⁸ Aún persistía la amenaza de inundaciones y era necesario que se erogasen fondos para proseguir la obra. Lafragua lamentaba la pérdida del general Juan de Orbegozo, titular de la Dirección del Desagüe, quien con celo había estado desempeñando su tarea.

Aunque los caminos en general tenían como misión principal facilitar los procesos económicos, su efecto trascendente se proyectaba a comunicar al conjunto de la sociedad. En este sentido, tenían tanto valor como los medios de difusión, que hacían prosperar a la vida cívica. "Relaciones de intercambio y comunicación en la sociedad: las funciones que se atribuyen en este campo a la Secretaría [de Relaciones Exteriores e Interiores] pueden dividirse en dos grandes rubros. Uno se refiere a las condiciones materiales que hacen posible esa comunicación y esos intercambios: caminos, puentes, canales, acequias. Otro tiene que ver con las condiciones propicias para la circulación de las ideas: libertad de imprenta, libertad de reunión, organización de los correos, bibliotecas, Archivo General, Museo Nacional".⁵⁹

⁵⁸ *Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, leída al Soberano Congreso Constituyente en los días 14, 15 y 16 de diciembre de 1846, por el Ministro del ramo, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1847. Signada por José María Lafragua en diciembre 14 de 1846, p. 101.*

⁵⁹ "Apuntes para la historia de la Secretaría de Gobernación", Secretaría de Gobernación, p. 6. Las cursivas y los énfasis son nuestros.

COMERCIO, INDUSTRIA Y AGRICULTURA

El comercio y la industria fueron de los cometidos menos desarrollados, si bien las regulaciones no faltaron.

Entre 1822 y 1925 la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, planeó que el comercio fuera beneficiado mediante reformas introducidas en las aduanas marítimas y la industria, al eximirse a los extranjeros del pago de derechos por las máquinas y capitales traídas al país, sobre todo para la producción de lienzos y tejidos. Paralelamente, se alentó la creación de las sociedades patrióticas en Guadalajara, Ciudad Real y la Capital del país, para contribuir a la prosperidad de la nación. Del mismo modo, se puso en marcha el proyecto que el comercio abarcara a los productos del mar y fuera reorientado para incluir a la caza de la ballena, que estaban explotando en nuestras costas las flotas de otros países. Fueron habilitados los puertos de Tampico, San Blas y Guaymas, para impulsar el comercio exterior, al mismo tiempo que el valor de las monedas en circulación se uniformó y se estableció un sistema único de pesas y medidas. Hacia 1825 el comercio se había beneficiado con la eliminación de antiguas trabas, disminuyendo el precio de las mercancías e incrementando su consumo.

El Secretario de Relaciones Interiores, Lucas Alamán, desde 1823 se había referido al servicio de bagajes como una carga abrumadora para los pueblos, señalándolos como perjudiciales para la agricultura y el comercio, porque afectaban principalmente a los traficantes pobres que se abastecían en los mercados y plazas. En tanto se ponía remedio al problema, en Querétaro se proyectó la edificación de un depósito para proveer los bagajes necesarios.

En 1829, Lucas Alamán se lisonjeaba de la confianza restablecida en el país y que estaba haciendo florecer al comercio. Al efecto, enfatizó que "mucho contribuiría a ello que se estableciese alguna autoridad de elección de los comerciantes mismos, que desempeñase las funciones económicas y aún las judiciales del Consulado".⁶⁰ Luego de la supresión del Consulado, se estaba proyectando organizar nuevamente a los comerciantes, como antaño lo estaban los ganaderos españoles en la Mesta y poco después lo serían en México los manufactureros en la Dirección General de la Industria Nacional.

⁶⁰ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados el 8 y en la de Senadores el 10 de enero de 1829, ya citada.*

Entre 1821 y 1824, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores programó, debido a la imposibilidad de que las manufacturas mexicanas compitieran con las extranjeras, que se estableciera un sistema prohibitivo para su protección y lograr un equilibrio con las producidas del exterior. Conscientes de la virtual inexistencia de la industria nacional, se acordó la incorporación de las máquinas e ingenios que habían producido la superioridad de los productos extranjeros, decretándose franquicias para la introducción de maquinaria, como en Puebla, donde se instalaron máquinas para hilar algodón. Al mismo tiempo, se proyectó que en los alrededores de la capital del país, se construyera una fábrica de papel que era considerada necesaria para la nación, escogiéndose para ese fin a San Ángel. La Secretaría, no cejando en su empeño por conseguir el equilibrio entre la producción nacional y los efectos provenientes del extranjero, autorizó la instalación de fábricas de hilados y tejidos, así como para otros giros industriales. Con objeto de proveer uniformes al ejército, la industria textil se había reanimado en Querétaro, en tanto que la fabricación de telas también estaba prosperando en Jalisco y Guanajuato. En Puebla y Monclova se instaló maquinaria para procesamiento de algodón, en México se estableció una cervecera y en Durango se inició la industria metalúrgica.

Por su parte, en Guadalajara se fabricaron telas con materiales provenientes del maguey, aunque aún imperfectas. Se ensayó lo mismo en Querétaro. Sobre lo último, el gobierno dispuso que se publicaran las *Memorias* de los cuatro Ministerios con papel proveniente de esta fábrica y se esperaba que estos documentos pronto se difundieran en diversos puntos de Europa. Los bagajes seguían siendo una limitante al desarrollo de la industria, por lo que la Secretaría de Relaciones sugirió una reforma pronta y radical, pues también dañaban al comercio y los mercados.

El proyecto industrializador coincidía con criterios liberales, según los cuales el Estado sólo se ocuparía de preparar el terreno, para que los particulares pudieran sembrar en él. Acontecimientos posteriores impedirían la implementación de tales proyectos, pues la ausencia de capital reclamaría que el Estado participara más activamente en su fomento. Esto ocurrirá en 1830, cuando fue fundado el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional.

Con objeto de proteger el comercio, en noviembre 15 de 1841 se estableció la Junta de Fomento y el Tribunal Mercantil, pero ciertamente la primera no había podido cumplir con su objeto por causa de la turbulencia política que vivió el país hasta 1846. Puede decirse, sin embargo, que se había conseguido el arreglo de los caminos y de los pesos y medidas. Tampoco se había podido

preparar un código mercantil, tarea incumplida por dicha Junta por la falta de estabilidad de las instituciones que le precedieron. Pensada para suplir al extinto Tribunal de Minería, no había podido aún realizar su propósito. La ineficiencia con que laboraba la Junta de Fomento, preocupó a la Secretaría de Relaciones en 1849. El problema era muy sencillo: la causa era la falta de fondos. Tal carencia había provocado la suspensión de una cátedra que era atendida por profesores franceses, quedando encargada un maestro interino, así como el débito de los salarios del director, otros catedráticos y los empleados. Al año siguiente, el establecimiento no había podido funcionar regularmente ni concluir el Código de Comercio. Como consecuencia, tampoco el Colegio de Corredores, que dependía de ella, había podido operar normalmente.

La Secretaría de Relaciones había delineado un plan dentro del cual, la agricultura sería estimulada para alimentar al país y suministrar materia prima a la industria. Entre 1825 y 1830, la agricultura resurgió con el apoyo concedido a los jornaleros, que tuvieron la oportunidad de dedicarse a las faenas que antes consistieron en el trabajo de sus padres. Los ramos más desarrollados eran el café, olivo, cacao, lino, seda y cera. En este sentido, los contratos de colonización hacían su parte, pues los nuevos pobladores estaban en disposición de hacer brotar esos productos en las tierras que se les dotó.

México seguía siendo básicamente un país agrícola y minero, pero se pensaba que debía también incrementar su capacidad industrial sin contentarse con explotar sólo las dos primeras ramas de la economía. Al efecto, se estableció la Escuela de Agricultura y Artes, pero la falta de fondos provocó que su proyecto se realizara a medias, a pesar de los esfuerzos de la Dirección General de la Industria Nacional.

Ciertamente, México era un país agrícola, pero tecnológicamente muy atrasado. Para el fomento específico de la agricultura, se proyectó la creación de una Sociedad cuyos estatutos estaban por ser aprobados aún, cuestión que no impidió que se encontrara funcionando muy activamente desde agosto 24 de 1846. La forma en que se constituyó y funcionó dicha sociedad, constituye un buen ejemplo del *modus operandi* de los particulares bajo el estímulo de la administración pública.

El gobierno mexicano había creado en 1842 la mencionada Dirección General de la Industria Nacional, encomendándole, entre otras tareas el fomento agrícola del país. Pero, efectivamente, esta labor era secundaria ante al fomento industrial. Por ello, el primero de septiembre de 1844 se cuestionó si la Sociedad de Agricultura del Distrito Federal debía depender de esta Dirección

General, determinándose que no: "son obvias las consideraciones que determinaron a los labradores a tomar esta resolución. Observaron primeramente que, así los comerciantes como los manufactureros formaban sociedades separadas, asiste a la agricultura el derecho para constituir la suya propia puesto que es el origen y fundamento de las demás industrias y de una importancia decididamente mayor".⁶¹ También la especificidad de los intereses agrícolas tuvieron mucho peso, no obstante la proximidad que tenían con los respectivos a la industria y el comercio. Igualmente, siendo la agricultura antigua y la industria reciente, se consideraba impropio que la primera se subordinara a la segunda.

En marzo de 1844 se habían sometido a la consideración del gobierno los estatutos de la Sociedad, pero no fueron aprobados por la oposición de la Dirección General de la Industria Nacional, hasta que en agosto de 1846 la mencionada Dirección acordó y publicó dichos estatutos, gracias al apoyo del nuevo vocal de la misma, José Gómez de la Cortina -luego fue nombrado gobernador del Distrito Federal-, quien puso tales estatutos en ejecución e instaló a la Junta Directiva de la Sociedad en septiembre 6. De este modo, no estando resuelta la controversia con la Dirección General de la Industria Nacional, la Sociedad quedó definitivamente fundada con base en su propia fuerza política.

No teniendo fondos suficientes y apenas con tres meses de vida, la Sociedad de Agricultura había realizado modestas actividades, de modo que, para apoyar sus trabajos, solicitó la adjudicación de la Hacienda de Ascensión y el Convento de San Jacinto, devuelta por la Dirección General de la Industria Nacional a su antiguo dueño, pero no se obtuvo respuesta alguna. Paralelamente, la sociedad se puso en contacto con los gobernadores de los estados con el objeto que establecieran sociedades de agricultura locales, obteniéndose una buena acogida. Se formaron dos comisiones, una para elaborar la estadística agrícola y otra para preparar un periódico titulado *Memoria de la Sociedad de Agricultura del Distrito Federal*, cuyo primer número se remitió al Ministro de Relaciones Exteriores e Interiores.

⁶¹ Anexo número 45, contenido entre los Documentos justificativos de la *Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, de 1846*, p. 160. El documento está suscrito por Francisco Fagoaga y Manuel Piña y Cuevas, presidente y secretario respectivamente, de la Sociedad de Agrícola con fecha diciembre 1° de 1846.

En un acto de vigor propio y de sentido de empresa, la Sociedad declaró ser ajena a crecidas rentas y privilegios odiosos, y que tampoco aspiraba a vivir del erario. Su objeto era el interés público, por lo que se limitaría a pedir al gobierno sólo lo necesario, pero vivir, a fin de cuentas, del tesoro federal como otras instituciones privadas con finalidades públicas. Nótese que, a pesar del propósito autogestionario, esta corporación representativa de los agricultores no desdeñaba la posibilidad de hacer uso del subsidio estatal.

CAPÍTULO VIII
**ACTIVIDAD DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
E INTERIORES EN EL BIENESTAR SOCIAL**

Una de las actividades primordiales de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, que desempeñó entre 1821 y 1853, consistió en velar por el desenvolvimiento de las condiciones personales, colectivas e intelectuales de la comunidad ciudadana de la que cuidó. Estas actividades se resumen en el bienestar social, constituido por la salud, la asistencia, y la educación públicas.

Dentro del concepto de administración interior, la Secretaría de Relaciones realizó una gran cantidad de actividad dedicadas al cuidado y promoción de la persona humana, en su condición individual, pero con atención a las relaciones sociales en las cuales se desenvolvía. Por tal motivo, la vida personal durante el siglo XIX estuvo enmarcada por poderosos vínculos sociales que, en ese tiempo, todavía no avizoraban el desarrollo del individualismo. La sociedad corporativa imperante, herencia del Virreinato y calificado por José María Luis Mora como una sociedad colonial persistente, impuso un modo de vida colectivo y tradicional que inhibía la posibilidad de desarrollo de la existencia y la iniciativa individuales. Sólo la naciente clase media y los círculos de profesionistas y pequeños propietarios, escapaban a esta condición, pero eran una minoría en el seno aplastante de la sociedad estamental vigente.

Esto imprimió un sentido comunitario a la vida personal, toda vez que la creciente actividad del Estado ante los distintos órdenes estamentales, ensanchaba los linderos de un espacio público que contrastaba con los ámbitos corporativos. El resultado perceptible fue el desarrollo de nuevos ámbitos de la vida colectiva, dentro de los cuales transcurría la vida privada. Uno de esos ámbitos fuertemente influidos por las relaciones comunitarias, fue la salud, lo que explica porqué estuvo impregnada por un intenso carácter asistencial.

En circunstancias tales, la vida personal tiende a comprimirse en los cuerpos de la vieja sociedad o *publicizarse* por el influjo de un Estado que, a pesar de las bases tradicionales en que reposa, era el único elemento innovador. La vida civil del México de entonces, transitó lentamente durante la primera mitad del siglo pasado, del imperio de los estamentos a la potestad del espacio público que se expande, hasta que en los días de la Reforma encabezada por Juárez, se crearon las condiciones que permitieron la liberación del mundo del individuo y quedaron rotas las cadenas corporativas que aprisionaban a la vida personal.

SALUD PÚBLICA

La atención de la salud en México, históricamente se ha desarrollado en paralelo a la asistencia pública, de la que trataremos en la sección siguiente. De hecho, la asistencia se desarrolló principalmente por medio de las instituciones hospitalarias, donde se atendía a los menesterosos y los desvalidos. La administración de la salud se desarrolló a través de los hospitales, la prevención sanitaria y la salubridad.

La situación asistencial y hospitalaria, fue una de las materias que más pronto reclamaron la atención de la Regencia del Imperio. Entre 1822 y 1835, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores implementó una gran cantidad de medidas a favor de la salud pública. Una de estas medidas, fue la realización de concienzudos estudios de la situación hospitalaria en la Ciudad de México.

Para atender la situación lamentable del Hospital de Naturales, en 1822 se nombró a un comisionado especial que rindió un informe sobre el mismo y se abocó a corregir los problemas que lo aquejaban. Esta labor se interrumpió por la supresión de dicho Hospital, tocando al comisionado cambiar su oficio y ejercer la misión de implementar la terminación organizativa del establecimiento. De esta extinción se proveyó de fondos al Colegio de San Gregorio. La Secretaría también estaba preocupada, especialmente, por la situación de los sanatorios que antaño estuvieron a cargo de los religiosos hospitalarios y que los dejaron en manos del Ayuntamiento de la capital. Los problemas financieros eran, como en los establecimientos básicamente asistenciales, los mayores males que aquejaban a los hospitales mexicanos en los primeros años de existencia del Estado mexicano.

Los hospitales existentes eran insuficientes e ineficaces para cumplir con su misión, por lo cual habían desaparecido algunos y otros decaído lamentablemente. Los que subsistían eran el Hospital de San Hipólito -para dementes-, el Hospital General y el Hospital de San Lázaro. Por su parte, el Hospital del Divino Salvador, para mujeres alienadas, se mantenía gracias a la buena disposición mostrada por varias personas particulares. Por su parte, en los estados no había suficientes establecimientos hospitalarios y que los que existían estaban a cargo de religiosos hospitalarios.

El Hospital de Mujeres Dementes era una institución muy antigua, nacida en 1700, que sirvió para dar cabida a las enfermas mentales que deambulaban en la vía pública. Al ser expulsados los jesuitas, que lo habían fundado, la administración del Hospital pasó a cargo de la Dirección General de Temporalidades, que bajo la

conducción de la Junta Superior del Patronato del gobierno, puso en manos directas de un administrador honorífico. En 1800 fue ampliado su local y mejorados sus servicios, lográndose que se aumentara el número de enfermas recuperadas y disminuyera el número de los decesos. Por decreto de junio 13 de 1824 esta institución fue convertida en el Hospital General de la República. Entre sus ingresos, se tenía una fuente financiera proveniente de la renta del tabaco, además de otros, tales como una rifa organizada en su favor por el gobierno. Hacia 1826, el Hospital de Mujeres Dementes, a pesar de tener un ambiente de administración hospitalaria deficiente, había alcanzado un buen nivel de organización y funcionamiento bajo la mano atinada de su administrador.

El interés de la Secretaría de Relaciones sobre la situación de los hospitales, también fue patente en el Hospicio de Pobres de la Capital, que se reorganizó por iniciativa de la Junta de Beneficencia. Las antiguas plazas de administrador, ayudante y capellán, fueron transformadas en los puestos de rector, vicerector y mayordomo, al mismo tiempo que se ordenó la reforma de su reglamento y la dotación de fondos para que se mantuviera en funcionamiento.

Todavía en 1835 la situación de los hospitales continuaba siendo una preocupación principal de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. El Hospital del Divino Salvador, al servicio de mujeres dementes, estaba urgido de que se cubrieran los adeudos que tenía y le suministraran más recursos a través del ramo de multas, invocando el auxilio de la Tesorería General y el Ayuntamiento de México.

El centro de la *policy* de salud pública era el Consejo de Salubridad, órgano normativo dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, del cual José María Lafragua, explicaba que "llena cumplidamente los deberes que le impuso la ley de su creación; sólo es de notar que carece del poder y de las facultades coactivas, indispensables para que no sean ilusorias sus determinaciones".⁶² Por tal motivo, dicha Secretaría inició las gestiones respectivas para que el Congreso creara una "corporación" especialmente encargada para hacer que los establecimientos industriales guarden las reglas debidas, con el fin de conservar la

⁶² *Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, leída al Soberano Congreso Constituyente en los días 14, 15 y 16 de diciembre de 1846, por el Ministro del ramo, precitada, p. 109.*

salud de los operarios, y se preserve la salubridad y la seguridad de la población.

La idea de Lafragua merece dos reflexiones: primero, que dicha Junta debía convertirse en una institución ejecutiva dotada de autoridad en la materia de salubridad, haciendo que el Estado regulara este campo. Segundo, la incorporación del sentido de previsión social del trabajo.

Ante el desconocimiento de la situación de la salud pública, la Secretaría de Relaciones creó comisiones especiales para informarse y reformar la organización del ramo. En noviembre 14 de 1846 se nombró una comisión integrada por Leopoldo Río de la Loza, Manuel Robredo y Joaquín Navarro, con la finalidad de que informara sobre la situación, la historia y las reformas necesarias a los hospitales de México. Dicha comisión dio cuenta de que existían ocho hospitales: dos sostenidos con fondos municipales, uno costado por la Mitra de México, el municipio y el gobierno, y el resto sostenidos por la caridad pública.

Hagamos una breve reseña de las condiciones de operación de esos establecimientos, para apreciar la labor de la Secretaría al respecto. Particularmente, la situación del Hospital de la Santísima era tan lamentable que apenas merecía tal nombre. Estaba a cargo de la Congregación de San Pedro y sólo se asistía ahí a dos sacerdotes que estaban enajenados. El local era inadecuado y la comisión consideró la conveniencia de trasladar a uno de los enfermos al Hospital General de locos. Asimismo, juzgó conveniente que el Hospital pasase al cuidado de la Cofradía de los Custodios. Por su parte, el Hospital de Terceros, que estaba a cargo de la Tercera Orden de San Francisco, atendía a diez enfermos de males crónicos. La mayoría de sus fondos se habían perdido, por lo que su local se convirtió en una "casa de vecindad". El Hospital se podría mejorar sustancialmente, pero Lafragua pensaba que esto se encontraba fuera de la órbita de competencias de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. En lo tocante al Hospital de Jesús Nazareno, el establecimiento era el mejor de la capital de la República en todos sus aspectos. Estaba al cuidado del Duque de Monteleone, descendiente de Hernán Cortés, y en 1846 se asistía a 10 enfermos de ambos sexos. El Hospital de San Juan de Dios, finalmente, estaba a cargo de la Archicofradía del mismo nombre y contaba con 60 camas para hombres y mujeres.

También estaba en operación el Hospital del Divino Salvador, que estaba administrado por la Congregación de San Vicente de Paul, y en él se atendía a 90 enfermos enajenados. La comisión consideró que sus fondos eran suficientes, pero siempre y cuando el gobierno aportara oportunamente los recursos que adeudaba al

establecimiento. Su primera mejora, por lo tanto, sería suministrar oportunamente dichos fondos. La asistencia que ofrecía se juzgó adecuada, lo mismo que su aseo, aunque carecía de tierra para que los enfermos aceleraran su curación por medio de la labranza. El Hospital de San Hipólito, que asistía a 88 enfermos enajenados, ya no contaba con las pingües rentas del pasado, porque se habían despilfarrado por los administradores de antaño. Sus fondos los aportaba exclusivamente el Ayuntamiento de México y, para facilitar la recuperación de los enfermos, el potrero se podría convertir en terreno de labranza. El Hospital de San Lázaro, que asistía a 46 enfermos de ambos sexos, también recibía fondos del Ayuntamiento y se creía que la asistencia brindada era la adecuada, mas no la higiene, pues se carecía de una adecuada "policía" que la Comisión propondría en otro informe. Finalmente, el Hospital de San Andrés, el más grande de la ciudad, se encontraba abandonado, pese a que atendía a 650 enfermos. La reforma del Hospital implicaría que los militares enfermos se trasladaran a un establecimiento adecuado y que fundara un hospital municipal.

Lafragua expuso que no se podía dar más información sobre el estado de los hospitales, un importante "ramo de la administración", que tanta atención reclamaba del gobierno y la sociedad: "el gobierno cree que debe establecerse una Junta Directiva de los Hospitales, compuesta por personas inteligentes y activas", que velaran por la salud y el destino de todos los necesitados.⁶³ El ramo hospitalario, como la salud en general, fue uno de las materias públicas que fue más procurado por la Secretaría de Relaciones. El proyecto de Lafragua estaba acompañado por un plan paralelo, en que se sugería que el Consejo de Salubridad se convirtiera en autoridad ejecutiva para solucionar necesidades de la salud pública, que no habían tenido una adecuada atención.

La Secretaría de Relaciones también velaba por el estado de los cementerios, los cuales, según informe de dicho Consejo Superior de Salubridad, estaban ubicados en sitios que no eran los mejores, tanto por el movimiento de los vientos, como por el curso de las aguas pluviales. Tampoco la profundidad de las tumbas era la conveniente para la salubridad pública. Por consiguiente, la Secretaría adoptó inmediatamente las medidas que pusieran remedio a esta situación.

Dicha Secretaría también estaba a cargo de la prevención sanitaria. Desde principios del siglo XIX, la policía sanitaria había tenido un importante desarrollo gracias a una experiencia

⁶³ *Ibid*, p. 145.

centenaria en el ramo, nacida en Europa desde los albores del siglo XVIII.⁶⁴ En México, la prevención sanitaria se había constituido en un cometido esencial del nuevo Estado, por medio de dicha Secretaría.

Hay una buena cantidad de medidas sanitarias aplicadas por esa institución de la administración pública, entre 1822 y 1842, que dan muestra fiel de su labor.

En 1822, una epidemia nacida en pueblos circunvecinos de la Capital fue sofocada rápida y eficazmente, impidiéndose su contagio. El origen de la epidemia se encontró en algunos empleados del correo que servían de vías de trasmisión, motivo por lo cual se reformó el servicio dividiéndose en dos etapas. La primera llegaba a Xalapa, donde otros servidores lo recogen y lo llevan a la costa, segunda etapa, eliminándose así la propagación. Igualmente, se previno el contagio de enfermedades gracias a la vacuna desarrollada por Gesner. En 1824 las enfermedades epidémicas, que antaño han diezmando a la población, no habían aparecido para el beneficio del país.

Hasta 1830, la prevención sanitaria, a cargo de la Junta de Sanidad, se mantenía ocupada en sus labores sin que se reportaran grandes epidemias, a excepción de la viruela, la escarlatina, sarampión y disentería, que se lograron controlar. Dicho sea de paso, esta Junta había asumido también la administración del Hospicio de Pobres, en tanto que en noviembre 21 de 1831, se decretó la supresión del Protomedicato y su reemplazo por una Junta formada por 12 individuos. En 1833 se tomaron precauciones para prevenir el cólera, tan luego se supo de su difusión en Europa: entre otras medidas, se extremó la salubridad de establecimientos tales como las cárceles, hospicios y cuarteles, en tanto que la

⁶⁴ Una de las obras clásicas sobre el tema de la policía, el *Tratado de la policía* del francés Nicolás Delamare, que se comenzó a publicar en París en 1705, contiene numerosos capítulos sobre el tema de la prevención de enfermedades epidémicas, la administración sanitaria y diversos temas conectados con los anteriores, tales como el uso de perfumes como preventivos epidémicos o medios curativos cuando se habían desatado las epidemias. Delamare, Nicolás, *Traité de la Police*, Paris, chez Michel Brunet, cuatro volúmenes, 1705-1713. Es muy recomendable la obra de Rosen, George: *De la policía médica a la medicina social*. México, Siglo XXI Editores, 1985., cuyos capítulos relativos al "cameralismo y el concepto de policía médica" y "El destino del concepto de policía médica 1780-1890", son muy reveladores con relación al desarrollo paralelo de la policía y la medicina social.

Junta Superior de Sanidad se estaba ocupando de preparar una cartilla que tuviera un método preservativo y curativo.

Aunado al precario estado de la enseñanza de las ciencias médicas, en 1837 se hizo perceptible la mala situación por la que pasaba el ejercicio de la profesión médica en general, motivo por lo cual el Ministro de lo Interior, Antonio Romero, llamó la atención al Congreso para que atendiera su sugerencia de creación de la "Dirección General de Medicina que sisteme y uniforme sobre bases y reglas fijas su ciencia y ejercicio, el examen y licencias de los facultativos, y todo lo concerniente a la economía y buen servicio público de los diversos ramos que tienen una íntima conexión o dependencia con aquella profesión, formando al efecto un código sanitario, y desempeñando las funciones que estaban sabiamente encomendadas al antiguo Protomedicato en cuanto sea compatible con nuestro código político".⁶⁵

Con respecto a los entierros en los templos, que para la Secretaría de Relaciones ofendía a la religión, se hizo una corrección por medio de los decretos de agosto 30 y octubre 24 de 1842, determinándose que las inhumaciones se realizarían en cementerios destinados al efecto.

La administración municipal contribuyó al mejoramiento de la salubridad pública. Desde 1823, la Junta de Sanidad había excitado a los vecinos para que mantuvieran limpios los pueblos y los mercados, cuidaran la limpieza de los alimentos y mantuvieran el agua potable. Estas medidas preventivas sanitarias dieron por resultado que, hacia 1829, se difundieran disposiciones sencillas para evitar la viruela, estableciéndose una buena policía de salubridad, además que se expidió un reglamento sanitario para ser aplicado por los regidores en sus respectivos cuarteles, para la asistencia de los enfermos.

⁶⁵ *Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, leída en las Cámaras del Congreso General en el mes de enero de 1838, México, Imprenta del Águila, 1838. Signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838, p. 11.*

ASISTENCIA PÚBLICA

La asistencia pública fue un cometido de enorme importancia para la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, tal como lo hemos podido constatar. En buena medida, hasta 1937, año en que se creó la Secretaría de Asistencia Pública, la postrer Secretaría de Gobernación conservó un fuerte acento asistencialista.

Buena parte de los deberes de la Secretaría de Relaciones se ocupaban de este importante ramo, tal como se constata de los primeros días de existencia del Estado mexicano, hasta 1849.

Como en el caso de la salud pública, todavía en 1822-1823, por motivo de la Guerra de Independencia, dicha Secretaría no había podido atender a los establecimientos asistenciales existentes ni organizar nuevos proyectos, pese a los esfuerzos encomiables de la Regencia del Imperio mexicano. Tradicionalmente, estos establecimientos habían subsistido merced a la caridad privada y el subsidio público; pero, habiéndose estrechado ambas fuentes de financiamiento, su situación era precaria. Lucas Alamán explicaba que también existían problemas de organización: "estos por otra parte aislados entre sí, sin un plan uniforme que simplificando su administración economice sus gastos y facilite socorros de toda especie a la humanidad doliente y menesterosa, exige que se les redujese a un sistema más adecuado a estos objetos".⁶⁶ La acción de la Secretaría en tales establecimientos se manifestó inmediatamente, por la delicada labor que realizaban, informando al Congreso su situación, fondos y fundaciones piadosas que los sostenían; toda vez que prontamente creó a la Junta de Beneficencia, a semejanza de la Junta de Sanidad, para dedicarse de lleno a la solución a los problemas del ramo.

Antiguamente, para brindar la asistencia a los menesterosos, existían los establecimientos de caridad de las Religiosas Hospitalarias y el Hospital Real de esta capital, que realizaban sus actividades por medio de fondos abundantes que provenían del ayuntamiento de la ciudad capital. Sin embargo, hacia 1829 todo había desaparecido, no habiendo más camino que los recursos provenientes del erario, pero éste se encontraba exhausto y las fortunas particulares estaban menoscabadas. En suma, la asistencia pública se encontraba en un callejón sin salida: por un lado, la caridad particular se había comprimido, en tanto que los fondos

⁶⁶ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero, y en la de Senadores el día 13 del mismo mes, (1830), p. 30.*

municipales estaban extintos, y la solución por medio de la tesorería del gobierno Federal también era inviable, porque estaba agotada.

Sin embargo, hacia 1833 la situación fue mejorando gradualmente: el Hospicio de Pobres tuvo progresos en sus diversos órdenes: la Tesorería General estaba regularizando el suministro de recursos y la Junta de Beneficencia había incrementado sus miembros, mejorando la enseñanza primaria de los menores, así como su vestido y aseo, y se proyectaba instalar una imprenta para publicaciones del gobierno, dándose ocupación a los niños; en tanto que, para formarlos en el oficio, se instalaron talleres de tejidos de algodón y seda. En suma, se hizo cuanto estuvo al alcance de la Secretaría de Relaciones para aliviar la suerte de los pobres y proporcionarles educación y capacitación para el trabajo.

El paso progresivo que la Secretaría de Relaciones imprimió a este ramo de su actividad, había dado frutos en la Casa de Expósitos, que se encontraba trabajando adecuadamente en 1846, sobre todo, como lo discierne José María Lafragua, que la educación era importante para el país, sobre todo porque se trataba de niños abandonados "*que no tienen más padre que la República*".⁶⁷ En un informe preparado por Manuel Gómez Pedraza y Guillermo Prieto, sobre el estado de tal establecimiento, se dio cuenta que en dicha institución se atendían a 247 niños. En contraste, el Hospicio de Pobres, que era considerado como el complemento de la anterior, había sufrido por la inestabilidad política y el descuido de algunos de sus directores. A sabiendas de esta grave situación, Gómez Pedraza y Prieto visitaron el establecimiento y también rindieron un informe. La Secretaría de Relaciones pretendía que el Hospicio dejara de ser una "casa de corrección" y se convirtiera en un asilo para los ancianos, huérfanos e impedidos, de modo que, al efecto, proyectó establecer talleres, escuelas y enfermerías, con el propósito de propiciar su preparación para una vida productiva y útil.

Dentro de un campo de actividad que no es propiamente asistencialista, sino procuracional, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores experimentó un nuevo tipo de *policies* sociales cuya factura gubernamental anuncia acciones propias de un Estado social de Derecho. Un buen ejemplo lo representa el proyecto para el establecimiento de bancos de ahorro para los jornaleros,

⁶⁷ *Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, leída al Soberano Congreso Constituyente en los días 14, 15 y 16 de diciembre de 1846, por el Ministro del ramo.*

formulado en 1829, a semejanza de los existentes en otros países. La idea, propuesta por Lucas Alamán, era muy nítida: "éste sería el principio de inspirarles afición al trabajo haciéndoles percibir las ventajas que les resultarían de contar con algo para su vejez, sus enfermedades y demás miserias de la vida".⁶⁸ Se trataba propiamente de una institución de procuración social, donde los trabajadores cotizarían, y de cuyos rendimientos podrán proveerse por sí mismos de servicio médico y de jubilación.

De manera similar, dicha Secretaría decretó en enero 15 de 1842, la regulación de las casas de empeño, existentes desde tiempo inmemorial. Dicho arreglo estableció las reglas bajo las cuales operarían, fijó una cuota para el interés, se señalaron plazos y se determinó acudir a la autoridad para el establecimiento del giro. En fin, se trató de transformarlas de los centros de avaricia que eran, en establecimientos de piedad y filantropía, a pesar de las protestas de los dueños de tales casas dedicadas al agiotismo.

La Secretaría de Relaciones, tal como lo hemos observado con referencia a los niños expósitos, estaba preocupada por la educación de la niñez y la juventud. Ello también obedecía a que, dentro de sus amplias competencias, también se le había confiado el desarrollo intelectual de la sociedad mexicana.

⁶⁸ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el Secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero, y en la de Senadores el día 13 del mismo mes, (1830) pp. 25-26.*

EDUCACIÓN PÚBLICA E ILUSTRACIÓN

La educación pública fue también uno de los campos dilectos de la atención de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Hay que recordar que, junto con la promoción de las condiciones materiales de existencia y el bienestar social, el desenvolvimiento moral y espiritual del ser humano está sujeto a su progreso intelectual.

La educación es un aspecto de los asuntos públicos, que muestra una actividad creciente de la Secretaría de Relaciones, tal como se puede visualizar entre 1824 y 1829. En 1824, se estableció constitucionalmente que los ayuntamientos estarían a cargo de la instrucción primaria; pero estando desprovistos de recursos, no pudieron cumplir con su misión, toda vez que había poblaciones sin escuelas, maestros con pagas pobres y padres desobligados en lo concerniente a la educación de sus hijos.⁶⁹ A pesar de estas condiciones, el gobierno confiaba en que los ayuntamientos contarían con los medios para cumplir su encomienda.

Sin embargo, la situación era otra, tal como lo muestra el que el gobierno estuviera auxiliando a varios particulares para que fundaran una escuela primaria, en el edificio que ocupó el convento de Belemitas. Pero este caso no representaba una solución aislada, sino una muestra de una actividad que se fue generalizando gradualmente.

Como ocurrió con los establecimientos asistenciales y hospitalarios, los centros educativos también estaban sumidos en magras condiciones económicas. Hay que resaltar, sin embargo, que los ayuntamientos tuvieron una intervención decisiva hasta los primeros años del México independiente. En varias provincias del país, como en la Capital, existían diversas universidades, colegios, cátedras sueltas y bibliotecas, pero, como el caso de la beneficencia, se encontraban desarticuladas y sin un plan uniforme. Para dar remedio a este problema, se estableció una comisión de personas que estaban enteradas de los asuntos educativos y se proyectó un plan general de instrucción. La Secretaría de Relaciones dispuso una visita a los colegios de San Ildefonso y San Gregorio, esperando ser informada suficientemente, para decidir las soluciones, pues para el segundo se contaría con los recursos provenientes del extinto Hospital de Naturales.

⁶⁹ *Memoria presentada a las dos Cámaras del Congreso General de la Federación, por el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores al abrirse las sesiones del año de 1824, sobre el estado de los negocios de su ramo*

Pero no todo lo que programaba la Secretaría se encaminaba a dar remedio a problemas añejos, sino, igualmente, a introducir sustanciales innovaciones educativas. Tal era el designio de la Secretaría de Relaciones para fortalecer el estudio de la medicina, la literatura clásica y las ciencias naturales.

El Colegio de San Gregorio estaba bajo la administración de la Junta Municipal, pero debatiéndose si su gestión debería adjudicarse al Vicepatronato, para definir la situación se formó una Junta integrada por personas consideradas "de juicio y literatura".⁷⁰ Dicha Junta, presidida por el Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, propondría un plan de estudios y establecería la administración económica del Colegio. Finalmente, el Colegio fue reorganizado por la Junta mencionada, a la cual sucedió otra Junta similar, a la cual se responsabilizó interinamente de su administración y cuentas, hasta que se nombró a un administrador y se integró un arca con 10 mil pesos de remanentes, y fueron habilitadas las fincas que eran de su propiedad. Hacia 1827 los arreglos introducidos en el Colegio de San Gregorio fueron tan exitosos, que ya contaba con sus propias rentas, haciendo innecesario el apoyo financiero proveniente de la Secretaría de Relaciones. El Colegio de San Gregorio también disfrutaba de gran atención por parte de la Secretaría de Relaciones: en 1843 se le adjudicaron nuevos bienes para hacerlo uno de los colegios con más recursos económicos propios y no depender del financiamiento público, sumando sus rentas \$53,000. 00 En él se impartían las carreras del Foro y la Eclesiástica, así como la enseñanza de la agricultura. Desde antaño se enseñaban también cátedras de gimnasia, música y del arte de imprimir.

Por su parte, el Colegio de San Juan de Letrán se encontraba administrado por el patronato del gobierno. Estaba dedicado a la enseñanza de la jurisprudencia, pero también incluía cátedras de filosofía, latín y lógica. Igualmente, se enseñaba francés y dibujo. En él también funciona la academia pública de "legislación y economía política", a cargo de personas de reconocida solvencia docente. En tanto se le asignaban los fondos aprobados por el Congreso General, el ayuntamiento de México lo había estado sosteniendo, hasta que su financiamiento quedó a cargo de la Secretaría de Relaciones, contribuyendo a cubrir los magros honorarios del Vicerector y los catedráticos. Hacia 1850, el Colegio de San Juan de Letrán estaba dedicado a la Carrera de Foro y la Jurisprudencia.

⁷⁰ *Ibid.*

La Secretaría también brindaba su apoyo al Colegio de San Ildefonso, pero la escasez de las rentas nacionales lo hacían imposible, a pesar de la importancia de la institución. A mediados del siglo XIX, el Colegio estaba dedicado a la enseñanza del derecho, las ciencias eclesiásticas y la teología, pero estando regido por varias disposiciones, ello causaba confusión. En 1849 se le dio un reglamento único y se estableció una Junta de catedráticos para imprimirle mejor organización. El Colegio contaba con una renta anual de \$15,000.00 pesos, sin contar el subsidio del gobierno.

Para la educación de las mujeres se había establecido el Colegio de Niñas, en septiembre primero de 1753. A él acudían menores pobres, que en 1825 sumaban 300 mujeres, donde aprendían, además de la doctrina cristiana, a leer, escribir y bordar, sin erogaran cobro alguno. La Escuela Nacional de Cirugía fue fundada en diciembre 7 de 1768, tomándose como modelo los sistemas de enseñanza de Cádiz y Barcelona. Dos catedráticos fueron puestos a su dirección, uno como primero y director, otro como segundo y director anatómico. Sus sueldos provenían, hasta 1823, de la Tesorería General y del Hospital de Naturales, pero después sólo fluía de la primera fuente. En 1825 estaban matriculados 82 estudiantes.

Otra institución educativa célebre, el Colegio de Minería, había logrado superar su mala situación y se encontraba funcionando con regularidad. En 1850 funcionaba gracias a una contribución que pesaba sobre la producción minera y estaba dedicado a la enseñanza de las ciencias naturales, especialmente con relación al laboreo de minas.

La Academia de Bellas Artes se mantenía en buen estado, a pesar que la Secretaría no había podido auxiliar con fondos suficientes; en tanto que en la Escuela Nacional de Cirugía estaban inscritos 94 alumnos. El Instituto de Literatura, Ciencias y Artes, establecido en 1824 para reunir a los literatos y difundir las ciencias, estaba paralizado por falta de fondos, pues sólo había recibido 300 pesos provenientes del erario. Hay que hacer notar que este último había sido establecido en el México independiente, en contraste con los anteriores.

En 1829 se llevó a cabo una reforma educativa, que hizo que la instrucción general fuera dividida en ciencias eclesiásticas; derecho, política y literatura clásica; y ciencias físicas y naturales. Las primeras estaban a cargo del Seminario Conciliar, en tanto que el Colegio de San Ildefonso se dedicaba a las segundas y terceras. Así, el Colegio podía agregar otras materias que hacían falta, tales como las ciencias físicas, que ya se enseñaban en el

Colegio de Minería, pero que, aplicada a su materia, no se cultivaban con la extensión necesaria. Por cuanto a las ciencias médicas, éstas eran atendidas por el Colegio de San Juan de Letrán. Por todo lo anterior, como el Colegio de San Gregorio no entró en esta partición de responsabilidades, con sus rentas cubriría la colegiatura de sus estudiantes inscritos en cualquiera de aquellos establecimientos. Por su parte, el Colegio Mayor de Santos y el Instituto Nacional consumían fondos que, en otro caso, servirían para sufragar los propios de una Dirección General de Estudios, cuyo establecimiento se había proyectado para arreglar todo lo relativo a la instrucción, tanto en lo académico, como en lo administrativo, según proposición hecha por Lucas Alamán, Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores.

Las universidades y colegios permanecían en la situación reseñada, hasta el año de 1833. La Secretaría siguió atenta del cuidado de los colegios a su cargo, entre ellos la Academia de San Carlos, la cual contaba ya con su propio local. Por decreto de octubre 19 se reformaron los programas de estudio, que fueron confiados a la Dirección General de Instrucción Pública, que se organizó y funcionó con base en el uso de los bienes de otras instituciones, tales como la Universidad y el Colegio de Santos, pues se trataba de sufragar los gastos de la educación laica con recursos disponibles, entre ellos los provenientes de la enseñanza que se proponían suprimir: la educación eclesiástica.

Hacia 1837 la situación de la enseñanza no era lisonjera, particularmente de las ciencias médicas. El Ministerio de lo Interior, reconociendo su estado lamentable, a pesar del celo con que laboraban los facultativos para formar a la juventud estudiosa, luego de la disolución de la Dirección General de Estudios, emprendió una serie de acciones para mejorar la situación.⁷¹

En agosto de 1843 se implementó finalmente un proyecto formulado años atrás por Lucas Alamán, encaminado a crear una institución dedicada a la conducción de la educación pública, que sustituyera a la extinta Dirección General de Instrucción Pública: se trataba de la Junta Directiva General de Estudios. Su objeto fue fomentar la instrucción pública, pero la apatía de las autoridades encargadas de efectuar la ejecución de sus disposiciones, impidió que lograra sus propósitos. Sin embargo, la Junta no cejó en su empeño y mandó que se formasen juntas subdirectorales en cada uno de los estados, pero que no llenaron tampoco su objeto por la falta de

⁷¹ *Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, leída en las Cámaras del Congreso General en el mes de enero de 1838.*

fondos, salvo la de Michoacán, que restableció el Colegio de San Nicolás, uno de los primeros fundados en el país, para lo cual se contó con la cesión de derechos del cabildo eclesiástico de esta entidad federativa.

Desde entonces se había expedido un nuevo plan de estudios y se dispuso de un financiamiento adecuado para sufragar los estudios. La Junta Directiva General de Estudios, por su parte, se había convertido en el foco de coordinación del sistema educativo: "antes los colegios no tenían un centro de unión: la Universidad, que parecía destinada a conservarla, había caído en el desprestigio, y realmente los colegios eran totalmente independientes de ella (...)"⁷² Dicha Junta estuvo formada por todos los titulares de los establecimientos educativos y por otras personas instruidas, funcionando adecuadamente para llenar su cometido.

Hacia 1849 la Universidad había recuperado su prestigio y era menester darle más injerencia en los estudios, para sacar mayor provecho de la institución. En aquella época la educación estaba federalizada, de modo que la Secretaría de Relaciones solamente atendía a las instituciones educativas situadas en el Distrito Federal, de las que su titular decía que "han servido de modelo y estímulo para las de los estados".⁷³ En el Distrito Federal existían seis establecimientos de lo que se llamaba la "instrucción secundaria": San Ildefonso, San Juan de Letrán, San Gregorio, Medicina, Minería y Militar. A pesar de su especialidad, también la Academia de San Carlos era considerada de enseñanza secundaria.

La Compañía Lancasteriana, que había sido establecida en 1822, favoreció desde entonces el fomento de la instrucción primaria. En 1845 fue suprimida la ley que la fusionó a la Dirección General de Instrucción Pública, volviendo a su antigua condición, para hacer su mejor esfuerzo a favor de la enseñanza una sociedad concebida como eminentemente popular. Estaba viviendo con fondos particulares y con \$300.00 que producía el impuesto sobre el pulque, aportados por el erario. La Compañía mantenía dos escuelas para infantes, donde aprendían alrededor de 500 niños de ambos sexos.

Entre 1819 y 1821 el Doctor Arechederreta fundó una cátedra de medicina en el Colegio de San Juan de Letrán, comprendiendo en ella

⁷² *Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, leída al Congreso General en enero de 1850*, México, 1850. Signada por José María Lacunza en enero 11 de 1850, p. 14.

⁷³ *Ibid.*

la enseñanza de todas las ciencias médicas. Tiempo después la cátedra fue suprimida. El primer establecimiento consolidado de la enseñanza de la medicina surgió en 1833, para lo cual se diseñó un plan de estudios, se dotó de un edificio y se proveyó de recursos; sin embargo, todo fue anulado al año siguiente. A pesar de tan lamentable medida, por su libre decisión, los médicos siguieron profesando cátedra gratuitamente. Así continuó la enseñanza de la medicina, llena de peripecias, hasta que finalmente la Escuela fue instalada en el edificio de San Hipólito. A pesar del escuálido presupuesto, la Escuela contaba con local apropiado y los medios didácticos mínimos para la impartición de las cátedras. La Junta Directiva de la Instrucción Pública le dotaba de fondos, a razón de \$25.000 anuales, además del financiamiento que provenía de la tesorería nacional.

Una vez que hemos hecho un examen general de la educación pública, pasaremos al análisis de la ilustración general de la sociedad, que fue también un cometido de gran interés para la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. En contraste con la educación, dotada de múltiples establecimientos fundados en el Virreinato, donde el Estado actuaba como reconstructor de espacios públicos, en la materia de ilustración su labor fue más bien de construcción de nuevos espacios para la cultura nacional.

Desde 1821 la Secretaría de Relaciones se hizo cargo del antiguo Jardín Botánico, que estaba muy descuidado al final de la época virreinal, tanto en su área de cultivo, como en sus plantas. Por consiguiente, poco tiempo después, la Secretaría había proyectado que en el jardín del antiguo Hospital de Naturales, se destinara una parte para uso del jardín botánico.⁷⁴ También esta institución de la administración pública se dio a la tarea inmensa de organizar los documentos dejados por la Secretaría de Cámara del Virreinato, pues heredó expedientes desordenados, sin ramos ni índices, y era necesario establecer un Archivo General que ayudara al despacho de los asuntos, confusos y retardados por el desorden: tal es el origen del Archivo General de la Nación. El gobierno de la República, en 1824, mantenía dentro del Archivo General, además de la documentación oficial, las antigüedades provenientes de la época prehispánica.

La Secretaría de Relaciones estimuló que, en todos los locales de los ayuntamientos, se mandaran instalar gabinetes de lectura

⁷⁴ *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores presenta a su cargo, leída en la sesión de 8 de noviembre de 1923 e impresa por orden del Soberano Congreso.*

para facilitar la ilustración de los vecinos. En ellos estaban los documentos gubernamentales para ser consultados por los interesados y se invitaba a los vecinos a que contribuyeran a su conservación y fomento.

La ilustración era considerada como uno de los más poderosos medios para la prosperidad de la nación. Por consiguiente, en 1829 la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores estaba preocupada por que el Instituto Nacional estuviera sin sesionar, por falta de fondos y lo impracticable de su reglamento. En tal sentido, procuró que "este establecimiento pudiera refundirse convenientemente en la Dirección General de Estudios", que había sido propuesta por Lucas Alamán. Desde octubre 7 de 1828 se había creado el Instituto Federal, con el objeto de difundir las cualidades del nuevo régimen gubernamental mexicano, pero también había dejado de sesionar.

La Secretaría de Relaciones mandó que se compilaran las cartas geográficas de los distintos estados, así como los documentos que detallaban observaciones astronómicas y trigonométricas, para levantar el *Atlas de la República*. Al efecto, también se usaron los trabajos que preparó el general Manuel Mier y Terán en los estados internos del Oriente, así como su diario de viaje, que se le había solicitado.

La importante Academia de San Carlos continuaba en 1830 sin recibir los fondos solicitados desde el año anterior, sin que tampoco tuviera un local adecuado, en tanto el Archivo General, cuyos trabajos se hallaban suspendidos por haberse ocupado su local por la Secretaría de Relaciones, ya contaba con su propio edificio y había reiniciado sus trabajos. La Academia de San Carlos mejoró, particularmente por las pinturas traídas de Roma por el Obispo de Puebla. Sin embargo, ni el Museo ni la Academia de San Carlos se habían instalado en los locales que les signó el decreto de abril 20 de 1830, hasta que no lo desalojara el Cuerpo de Retirados.

Los progresos de la ilustración en las entidades federativas eran perceptibles en esta época. En Guanajuato fue creado un Colegio, en el cual se impartían cátedras de ciencias y literatura, alcanzando un elevado lugar entre los establecimientos literarios de la República, además de que se había establecido un gabinete de lectura y una biblioteca. En San Luis Potosí se reorganizó el Colegio del Estado y se alentaba la publicación de obras referidas a las ciencias, literatura y artes. Varios individuos fueron encargados de formar un periódico literario, que incluirá importantes datos sobre observaciones meteorológicas que ayudarán a comprender los climas de la República Mexicana.

De los diversos periódicos establecidos en 1832, sólo sobrevivía el *Trimestre Literario*, auspiciado por individuos generosos. La Secretaría de Relaciones auspició en 1835 la publicación de un periódico trimestral titulado *Revista Mexicana*, puesto al cuidado de personas de talento. Su contenido abarcaba materias tales como la historia, moral, ciencias naturales, ciencias exactas, arte militar, agricultura, bellas artes y, bajo el encabezado de "variedades", ramos relativos a las artes, oficios, descubrimientos e invenciones.

El Secretario de Relaciones Interiores propuso en 1835 la constitución de la Academia Nacional de Historia y la Academia Nacional de la Lengua: "deseoso el gobierno de elevar este monumento de gloria en nuestra patria, con objeto de que se reúnan desde luego los materiales necesarios para su construcción, ha excitado el celo y patriotismo de varias personas recomendables por su saber, talentos y dedicación al estudio de nuestras antigüedades, eligiéndolas para formar con ellas una Academia Nacional de Historia, que tenga por objeto la adquisición de materiales históricos, especialmente los documentos originales, obras inéditas, y de cuanto exista en archivos públicos y bibliotecas particulares."⁷⁵

"El gobierno se ha creído igualmente obligado a atender a la conservación del rico y armonioso lenguaje de nuestros mayores en toda su pureza. A este fin ha creado otra Academia denominada de la Lengua, cuyas atribuciones sean: conservar la lengua castellana en toda su pureza; promover la reimpresión y circulación de las obras de los autores clásicos; formar el *Diccionario de las Voces Hispano-mexicanas*, distinguiéndolas de las castellanas corrompidas; formar gramáticas y diccionarios de las diferentes lenguas que se hablan en toda la extensión de la República; determinar las obras que deben servir para el estudio de la elocuencia y poesías castellanas; acopiar materiales que sirvan para la formación del *Atlas Etnográfico de la República* en la parte perteneciente a idiomas; censurar el lenguaje y estilo de todas las obras que pasen a su censura el gobierno, los cuerpos científicos y los mismos autores".

Muy activa en 1846, la Academia de Literatura de San Juan de Letrán había dado frutos magníficos, como Calderón y Rodríguez,

⁷⁵ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en las de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835, pp. 45-47.*

gloria y honor de la literatura mexicana. Lafragua consideraba que se podía fomentar todavía más la actividad de esta institución, por medio de premios y estímulos para los jóvenes que ingresaran al mismo, así como apoyándola materialmente, pero sin dañar su independencia de funcionamiento y organización. "De este modo podría realizarse del todo la bella idea de la creación de una literatura nacional y formarse una escuela práctica de oratoria y de poesía. Muchos de los que me escuchan están sin duda interesados en ello y tienen vivas simpatías por el establecimiento de que hablo: ¿por qué, pues, no había de tocar este punto, aunque no falte quién lo vea con indiferencia, cuando la gloria nacional no sólo se cifra en el estrépito de las armas y el ruido de las discusiones, sino también en los triunfos bellos y pacíficos de la literatura y de las ciencias?".⁷⁶

El Ateneo Mexicano había sido establecido en 1841 por un grupo de particulares, que estaban interesados en el desarrollo de las ciencias y las artes, y que acordaron su sostenimiento de su peculio, así como el abrir cátedras atendidas por ellos mismos. A poco tiempo, por adeudos de sus socios, el Ateneo comenzó a padecer y, por lo tanto, reducir sus cátedras a la geografía, cronología y dibujo lineal. No obstante, se consiguió organizar una biblioteca que estaba peligro por el reclamo de una parte de su acervo, hecha por el gobernador del Estado de México. La situación era tan grave que, a falta del pago de renta del local que ocupaba, el Ateneo había dejado de contar con edificio y se encontraba en vía de extinción.

Por ser una institución cultural integrada por particulares, hasta esta época no había reclamado la atención del gobierno, por depender de particulares. El Secretario de Relaciones discernía que, "a pesar de lo cual lo hago porque siendo en mi concepto de suma importancia, ya no pudiendo subsistir por sí solo, como ya se ha visto, es indispensable que para su sostenimiento se le apliquen algunos fondos".⁷⁷ Al efecto, entonces, se le dio acomodo en los locales de la Universidad y volvió a reanimarse por medio del establecimiento de lecturas y cátedras de matemáticas e idiomas. Habiéndose comprometido a crear un periódico, éste fue posible hasta 1844, pero sólo en un volumen que incluyó trabajos originales y traducciones.

⁷⁶ *Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, leída al Soberano Congreso Constituyente en los días 14, 15 y 16 de diciembre de 1846, p. 107.*

⁷⁷ *Ibid*, p. 115.

El acento en la difusión de la cultura es apreciable en el restablecimiento de la Academia Nacional de Historia y la Academia de la Lengua. Tal como lo hace ver Lafragua, "la honra y lustre que deben resultar a la nación de tener su historia escrita y libre de los errores de que está plagada, así como la utilidad de conocer los usos, costumbres, legislación e inclinaciones de los moradores y las reglas administrativas del gobierno de España en las Indias, movieron al que suscribe a restablecer la Academia Nacional de Historia, con la esperanza de que ella prosperará merced a los talentos, instrucción y eficacia de sus miembros" (...) "El rico lenguaje de nuestros antepasados debía también llamar la atención del gobierno, y a ello se obligaba no sólo el cuidado de este lenguaje armonioso, sino la multitud de voces nacionales y provinciales con que nosotros lo hemos aumentado. Por estas razones mando también restablecer la Academia de la Lengua, bajo las mismas bases que en otro tiempo la organizaron".⁷⁸

Junto con las importantes instituciones de alta cultura mencionadas, se encontraban otras más, creadas para divulgar los frutos del saber: Biblioteca Nacional, Archivo General, Museo Nacional y Academia de San Carlos.

La Biblioteca Nacional se estableció en 1833, pero las diversas revoluciones del país la privaron de los beneficios que le hubiera proporcionado tan importante establecimiento. Con fecha primero de diciembre de 1846, se restableció la Biblioteca y se esperaba que el Congreso también le brindara su protección. Los trabajos de organización estaban en marcha, aunque aún incompletos. Lafragua propuso que se establecieran gabinetes de lectura para artesanos y "demás personas poco acomodadas", que sirvieran para difundir la cultura entre ellos.

El Archivo General había sido concebido desde los días de Alamán, como una institución de cultura. Se creó en agosto 22 de 1823, pero por diversas circunstancias no había cumplido cabalmente su función. Lafragua estableció una sección de historia a cargo de tres jóvenes preparados al efecto, para facilitar el estudio de la historia nacional.

El Museo Nacional fue establecido en 1822, para conservar las antigüedades y servir de gabinete natural, pero no tuvo dirección fija hasta que, en mayo 20 de 1831, se integró su Junta Directiva. En agosto 8 de 1843 se incorporó al Colegio Nacional de Minería, pero este cambio no produjo las mejoras que se esperaban, pues todavía en 1846 aún no contaba con los locales ofrecidos. La

⁷⁸ *Ibid*, p. 118.

solución sería el traslado a otro local e independizarlo del Colegio de Minería, lo cual Lafragua solicitó al Congreso.

Junto a estas instituciones, Lafragua sugirió la creación de otras más que juzgaba importantes para la ilustración del país, como una Escuela de Declamación. Creía que, en esta materia, dependíamos exclusivamente del extranjero, del cual provienen actores de baja calidad, no de primer orden. Se preguntaba, ¿por qué siendo México un semillero de talentos en pintura y escultura no puede ser lo propio en declamación? Se requería la fundación de una Escuela de Declamación que dotara a los teatros mexicanos de actores y que difundiera en provincia el buen gusto por este arte, al tiempo que se abría curso al establecimiento de una ocupación honrosa.

Lafragua concibió también la creación del Conservatorio de Música: "el Conservatorio no sólo será únicamente un monumento de gloria, sino un verdadero elemento de felicidad para la nación". Abriría una nueva senda de ocupación y daría una forma honrosa de vida a muchas familias. También se haría que nuestros músicos no sólo interpretan composiciones extranjeras, sino que compusieran propias para el país. Igualmente, se hacía necesario el establecimiento de un gimnasio para ejercitar a la juventud, pues la gimnasia se consideraba, a la vez, como un elemento de salubridad, y una ocupación y diversión.

La riqueza arqueológica del país suscitó, desde el origen del Estado mexicano, un deseo de preservación y más allá un motivo de definición de la identidad nacional. En 1823, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores reconocía el desorden en las antigüedades prehispánicas que se conservaban desde la época de la Secretaría del Virreinato, coleccionadas principalmente por Boturini. Muchas se perdieron, otras estaban dañadas. Por lo tanto, se expidieron instrucciones a propósito para su reunión en un solo local, junto con documentos que se estaban recogiendo en diversas bibliotecas, para que pronto sirvieran a las personas estudiosas. Estas labores habían rendido frutos: la Secretaría de Relaciones estaba proyectando la institución de un museo.

En 1825 se concebía a las antigüedades como motivo de curiosidad para Europa y de la atención por el gobierno. A decir de Alamán, "lo que en ella ha sido una consecuencia de su vehemente ardor por dilatar la esfera de sus conocimientos y anudar el hilo de la historia de las naciones y los progresos del espíritu humano, en nosotros es una verdadera obligación por lo que tenemos de no ignorar quienes han sido los habitantes de este país, su origen, la

serie de sus generaciones y las mudanzas y acaecimientos de que cuidaron dejarnos memoria".⁷⁹

Monumentos y exquisitos objetos dejados a la posteridad, serían materia de estudio para las ciencias y las artes, por lo que se hallaban reunidos en la Universidad, donde había empeño para darles orden y asegurar su conservación. En tanto, la Secretaría de Relaciones seguía empeñada en la creación de un Museo, así como de un Gabinete de historia natural, donde la nación pudiera conservar aquello que juzgara de valor histórico.

Alamán propuso que el Museo Nacional y el Jardín Botánico, por fin creados y que estaban administrados separadamente, a pesar de la similitud de objetos, se fusionaran en una nueva institución denominada Sociedad del Museo Mexicano. Estaría organizada en tres secciones: antigüedades, productos de industria, e historia natural y jardín botánico. A la cabeza de la nueva institución se establecería una Junta Directiva integrada por siete individuos notoriamente ilustrados, nombrados por el gobierno, que al mismo tiempo serían profesores de las materias enseñadas en el establecimiento. Esta Junta debía difundir lo relativo a su instituto, presentar las piezas que contiene y hacer cuanto sea necesario para su desarrollo.⁸⁰ El nuevo establecimiento fue aprobado en 1830 por la Cámara de Diputados, no sin importantes modificaciones, de la que pasó a discusión en la de Senadores.

Por ley de noviembre 21 de 1830, se procedió a la integración de la Junta Directiva del Museo y Jardín Botánico, y se adquirieron objetos antiguos y plantas para enriquecerlos. El "conservatorio de antigüedades" contaba con 600 pinturas y dibujos sobre la historia de los indígenas, 200 monumentos de piedra y 400 de barro, 60 manuscritos y 42 cuadros de varios pintores.

A una década de su fundación, el Museo de Antigüedades no había tenido el desarrollo esperado, a pesar de los adelantos tenidos por las exploraciones en México, Mitla, Oaxaca y Palenque.

⁷⁹ *Memoria presentada a las dos Cámaras del Congreso General de la Federación, por el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores de 1824, sobre el estado de los negocios de su ramo, p. 28.*

⁸⁰ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados en 8 y en la de Senadores el 10 de enero de 1829. Ver especialmente Iniciativa número 6, donde se detalla la organización de la Sociedad del Museo Mexicano.*

Es más, habían salido del país valiosísimos documentos, lo que se debía impedir en adelante. José María Gutiérrez de Estrada afirmaba que: "vergonzoso sería que nosotros cediéramos en él, y que dejáramos yacer en la oscuridad de la historia de los primeros tiempos de la Nación, y los usos, costumbres y gobierno de nuestros antepasados".⁸¹ Por su parte, la Junta Directiva del Museo mudó algunos de sus miembros, incorporándose a ella personas de celo e ilustración. Se planeaba cambiar el Museo al edificio de la Inquisición y se creó el cargo de conservador de la institución.

Tal fue la actividad de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, en los fértiles ámbitos de la educación y la cultura, cuya promoción se juzgaba como imprescindible para adelantar moral, espiritual e intelectualmente al ser humano.

⁸¹ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, de 1835.*

CAPÍTULO IX
**ACCIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EN LA POLÍTICA
INTERIOR**

En la época en la cual estuvo en actividad la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, lo que hoy entendemos como *política interior* significaba *gobernación* o, sencillamente, *lo interior*. Dicho término se usaba en un sentido laxo y en sentido estricto.

CONCEPTO DE POLÍTICA INTERIOR

En el primer caso, *política interior* significaba la actividad íntegra de la Secretaría de Relaciones, cuando se encaminaba a velar, procurar y fomentar la superación humana dentro de su vida cívica, en el seno de las relaciones públicas. En esta connotación, la *política interior* se ocupaba de la promoción de la prosperidad económica, el cuidado del bienestar social y la protección del desenvolvimiento social, tal como ya lo expusimos en páginas anteriores, además de la conservación de las relaciones ciudadanas.

En sentido estricto, la *política interior* se ceñía esencialmente a estas últimas relaciones, es decir, a la promoción de la civilidad humana. Dentro de esta concepción específica, la Secretaría de Relaciones promocionaba el desarrollo de la comunidad política, a través del cuidado de la población como substrato biológico y como entidad social; realizaba una función perenne de rescate de la civilidad perdida, recuperando y reincorporando a los tráfugas de la vida social; y salvaguardaba la tranquilidad pública, cuyo saldo esperable era el enfriamiento de las tensiones políticas y el auspicio de la cooperación social.

La *tranquilidad pública*, empero, es la que hoy en día sería la más fiel al moderno concepto de la política como el arte del gobierno, como una capacidad para dirigir al Estado. De ella trataremos en el capítulo siguiente.

No está de más que recordemos que, dentro de la exposición que daba cuenta de las acciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, su agrupación seccional las distinguía en Estado, Gobierno, Beneficencia y Fomento. La referente a gobierno, que es aquí la que nos interesa, expresaba una idea nítida de la *política interior*. José Manuel Herrera, primer Secretario de Relaciones, al referirse a gobierno, explicó lo siguiente:

"en este lugar venían a propósito las grandes innovaciones y reformas porque acaso mucho hace están clamando las

necesidades de los pueblos; pero las circunstancias exigían que la Regencia se limitase a conservar la pública tranquilidad, y el curso ordinario de los negocios, obrando con la circunspección que era menester para no traspasar, ni que se creyese que traspasaba, los límites prescritos por la ley en el ejercicio de sus facultades, y dejando para tiempo más oportuno la curación radical de males inveterados. [Solamente en] Californias no se ha visto todavía una letra en el gobierno".⁸²

La materia de gobierno, cuyo foco medular era la tranquilidad pública, estaba fuertemente matizada por una noción extendida de servicio público, en el sentido de instrumento de la gobernación del territorio nacional. Su mejor ejemplo era el correo, el cual, aunque estaba impregnado de la noción virreinal de renta para el erario, pues así se subordinaba a la Secretaría de Hacienda, como servicio público era una dependencia de la Secretaría de Relaciones. Esto explica por qué Herrera, evocando mejores tiempos, comentaba que había merecido mejoras considerables y que se esperaba que pronto "recobrará su antiguo esplendor".

La política interior era la preocupación básica del joven país, por razones obvias, como lo evidenciaba Lucas Alamán, quien juzgaba que la situación del país era deplorable a pesar de los grandes esfuerzos del gobierno para dar solución a las dificultades existentes. En circunstancias tan lamentables, en una época en la cual se estaban sentando las bases la administración pública, la Secretaría de Relaciones realizaba grandes esfuerzos para alcanzar resultados felices a través de la ilustración y la prosperidad nacional.⁸³

Aquí nos ocuparemos de la política interior, en su sentido estricto. Comenzaremos por el cuidado de la población como substrato biológico y como entidad social, tratando particularmente las acciones demográficas, colonizadoras y migratorias, de la Secretaría de Relaciones.

⁸² Memoria presentada al soberano Congreso Mexicano por el Secretario de Estado del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores (1822), pp. 5-6.

⁸³ Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores presenta a su cargo, leída en la sesión de 8 de noviembre de 1923 e impresa por orden del Soberano Congreso.

POBLACIÓN

Las responsabilidades demográficas a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, originalmente se centraron en el poblamiento del país, ciertamente extenso y deshabitado, y en el movimiento migratorio.

El desarrollo poblacional siempre estuvo íntimamente relacionado con la colonización. Desde 1822, la Secretaría de Relaciones juzgaba que la colonización era uno de los cometidos prioritarios para un país extensísimo y extraordinariamente despoblado, motivo por lo cual alentó que 300 familias luisianas, "trabajadoras e industriosas", que se establecieran en Texas, entidad federativa que será el primer gran dolor de cabeza del Estado recién nacido. Sin embargo, esto fue un gran error porque los luisianeses eran de nacionalidad norteamericana y ello sería la cabeza de playa del postrer despojo de Texas.

La *policy* de la Secretaría en materia poblacional, descansaba esencialmente en la colonización. Debido a que no conocía con certeza el progreso de la población, que razonaba que no sería demasiado, proyectaba reforzar la tranquilidad pública para que estimulara la colonización en breve tiempo. Las condiciones de turbulencia política de aquellos años, fueron uno de los grandes impedimentos para la colonización, sobre todo mediante extranjeros, motivada por la inseguridad que sentían gobiernos de otros países para fomentar la migración hacia el nuestro.

El problema territorial también fue atendido, principalmente en lo que tocaba a los terrenos baldíos, a los cuales la Secretaría de Relaciones concebía como un potencial de riqueza aún desaprovechado. Estando desérticos y despoblados, se podrían transformar en territorios ricos y habitados. En este caso se encontraban las provincias internas, las Californianas y algunas costas. En estas partes del país había tierra fértil, que estaba en espera de manos industriosas que la hicieran florecer. Había pues un gran horizonte para el desarrollo del país, si la *policy* fuera exitosa, pero no ocurrió de tal modo.

Todavía en 1824 no había datos que permitieran estimar la población del país, pero, no habiéndose presentado epidemias, la Secretaría de Relaciones juzgaba que se podía esperar un ligero adelanto. Con objeto de promover la colonización, se expidió la ley de agosto 18 de 1824, que regulaba también los terrenos baldíos. En Coahuila y Texas se estableció un nuevo poblado que llevaba el nombre de Villa de San Felipe de Austin, dando crédito a su fundador, y la Secretaría proyectaba establecer otras poblaciones en terrenos baldíos y en las recientemente secularizadas misiones

de San Juan Bautista y San Fernando, en San Juan Allende, y la de Santa Rita de Morelos. No corrió igual suerte la colonización en Tehuantepec, que estaba estancada.⁸⁴ Por cuanto a la colonización de las Californias, el bergantín Morelos había zarpado con destino a ellas para poner en práctica las reformas administrativas propuestas por la Junta de Fomento de las mismas.

En 1828 se llevaron a cabo importantes medidas a favor de la colonización del extenso territorio nacional: la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores estimuló la actividad de empresarios dedicados a la colonización, esperando que beneficiara el poblamiento del país. Al mismo tiempo, expidió disposiciones con el fin de evitar el ingreso de personas indeseables al país. Con base en la ley de colonización referida, se tomaron providencias para ampliar el poblamiento de los alejados territorios de las Californias y siguió prestando auxilios a un comisionado que se había instalado en Coatzacoalcos, para que pudiera ejecutar sus tareas de colonización de esos territorios. Igualmente, para reglar adecuadamente los asuntos migratorios, en abril 14 del año mencionado se expidió la Ley de Naturalización.

El incremento de la población seguía siendo un problema preocupante en 1829, a efecto de lo cual la referida institución de la administración pública expidió varias disposiciones para lograr un aumento combinando del medio natural -es decir, lograr que los nacimientos superen a las defunciones- y del medio artificial, a saber: la colonización por medio de extranjeros. Igualmente, también enderezó sus acciones para combatir la embriaguez, porque era un óbice del crecimiento demográfico por debilitar al cuerpo y hacerlo presa de las enfermedades. Por cuanto a la colonización del sureste, proseguía en curso el proyecto de ingreso de colonos franceses que se establecerían en Coatzacoalcos, suspendido por

⁸⁴ En la *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores* de 1824, se comenta que los trabajos de colonización estaban a cargo del distinguido jurista Tadeo Ortiz de Ayala. *Memoria presentada a las dos Cámaras del Congreso General de la Federación, por el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores al abrirse las sesiones del año de 1824, sobre el estado de los negocios de su ramo*, pp. 47-48. Ortiz es autor de la obra: *México considerado como nación independiente y libre*, México, Ediciones del Instituto Tecnológico de Guadalajara, 1952 (1832), dos tomos. Sobre el tema aquí tratado, es muy recomendable el capítulo X relativo a "Las ventajas de la colonización de las fronteras y las riberas", así como su célebre estudio sobre la colonización, agregado como apéndice en el volumen segundo.

motivo de los acontecimientos políticos de 1828 (la asunción al poder por Vicente Guerrero).

Hacia 1830 el estado de población no había variado mayormente. Muy conservadoramente, el Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores estimaba que, si bien no había crecido, tampoco disminuyó a pesar de la epidemia de viruela que se desató en ese año.⁸⁵ Pero, no obstante los encomiables esfuerzos del gobierno federal, no se había podido colonizar la zona del Coatzacoalcos y, aunque se han hecho visitas de algunas expediciones francesas, no se estaba consiguiendo el asentamiento de nacionales de aquel país. Otro caso era el de Texas, territorio cuya colonización se observaba con optimismo, donde ya radicaban 6,300 familias extranjeras y se habían establecido poblaciones similares a la Villa de Austin. Tampoco en Nuevo México y las Californias se había adelantado en este ramo, siendo territorios mexicanos que por su distancia y extensión constituían una preocupación constante. Era preocupante que, por ausencia de una legislación adecuada, esas familias siguieran viviendo según las costumbres de sus países y no se incorporaran al modo de vida de la naciente República. Por otra parte, para agravar el problema, se sabía que los colonos mexicanos seguían siendo una minoría en Texas y no se contemplaban medios fáciles para aumentar las cifras. Es más, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores juzgaba que toda la legislación de colonización necesitaba revisarse con atención.

No es difícil adivinar la profunda desazón de los gobernantes mexicanos por la desproporción existente entre el medio natural y el hombre, así como por la imposibilidad de tener instrumentos rápidos y suficientes para dar remedio a tan delicada situación. La colonización era la piedra angular de la política poblacional y mucho más: el fundamento de la capacidad de sobrevivencia del Estado mexicano como entidad nacional. Esto explica, sin duda, el porqué de la honda inquietud del gobierno sobre el despoblamiento del país en los primeros años de vida de la nueva nación. Por tanto, la política demográfica se convirtió en una de las principales atenciones de la administración pública en la cual, como lo observaremos, tuvo que intervenir activamente.

En marzo 2 de 1831 se decretó la preparación del censo de la República, comisionándose al respecto a Antonio José Valdés,

⁸⁵ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero, y en la de Senadores el día 13 del mismo mes (1830).*

experto en la materia poblacional y cesante del gobierno de la Federación. Desde 1822, con motivo de la implantación de una contribución directa, la comisión de Hacienda del Congreso General había estimado la base impositiva en 6,122,350 habitantes. Valdés juzgaba que en 1831 había 6,382,264 mexicanos, lo que ofrecía un incremento magro de pobladores en el país. El resultado no era alentador, porque significaba que para duplicar la cantidad se requerirían 80 años, en tanto que en los Estados Unidos sólo 20. La conclusión fue obvia: México distaba mucho de ser una potencia o poderlo ser en breve, si su capacidad de colonización no se incrementaba sustancialmente.

Fue observado con pesimismo que los asentamientos franceses en la cuenca del Coatzacoalcos, que finalmente se habían decidido radicar, hubieran abandonado las poblaciones. La causa, en entender de la Secretaría de Relaciones, eran los defectos del sistema de colonización aplicado por las compañías particulares contratadas y que los colonos no eran gentes apropiadas para las labores agrícolas. En contraste a la región de Coatzacoalcos, a pesar de sus defectos, en Texas la colonización seguía prosperando, aunque se había evitado la formación de una compañía colonizadora que, al parecer del general Mier y Terán, responsable del poblamiento del territorio, con su forma de constitución se violaba las disposiciones vigentes.

La colonización de Coatzacoalcos finalmente se frustró en 1833, pero la de Texas siguió prosperando, en tanto que las Californias continuaban reclamando la atención del gobierno, para lo cual se sometió a las Cámaras un proyecto de fomento de colonización e industria.

Prosiguió en 1835 el programa de colonización de Texas, en cuyas poblaciones se habían tomado providencias importantes, como el nombramiento de jueces de primera instancia y un juez para instancias definitivas. Desde el año anterior, la Secretaría de Relaciones envió a un comisionado para informarse de la situación de sus pobladores, quién regresó a la Capital e hizo una relación prolija de aquel territorio. En aquel entonces habitaban Texas 21.000 personas, su comercio era floreciente y por sus ríos navegaban barcos de vapor. La colonia asentada en las Californias no tuvo la misma suerte que las nuevas poblaciones texanas, por lo que en adelante la Secretaría propuso mejorar los proyectos de asentamientos humanos en aquellos territorios. Igual suerte habían corrido las colonias previstas en Coatzacoalcos, donde inútilmente se esperaba la llegada de 80 inmigrantes franceses, cuyo arribo se anunció desde abril de 1834.

Estando así la situación, resultó muy oportuna la iniciativa de José María Gutiérrez de Estrada para establecer una Dirección General de Colonización: "la administración actual, que no quiere incurrir en esos mismos errores, se propone establecer una Junta o Dirección de Colonización, con el objeto de que en ella se formen proyectos bien meditados que puedan conducir a un buen sistema de colonización, proponiendo además, en cada año, las mejoras que estimen convenientes".⁸⁶ Para sustentar el proyecto, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores pidió a los gobiernos de los estados un informe sobre los terrenos que se encontraban colonizados y los que se hallaran en posibilidad de estarlo. Asimismo, inició una revisión a fondo de las leyes de colonización para darle el impulso necesario.

La idea de crear una Dirección de Colonización no era nueva, pero hasta 1839 se decretó su establecimiento; sin embargo, por motivos que ignoramos, no se había ejecutado decreto. Tampoco la institución nació a raíz de la proposición de Gutiérrez de Estrada y tuvo que esperar hasta 1846 para arribar a la vida, cuando se creó la Dirección de Colonización e Industria.

La responsabilidades poblacional básicas de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, no terminaba con las *policies* de colonización. No menos relevante era la migración, que tardíamente reclamó la atención de la Secretaría. Dicho cometido fue inaugurado como deber público hasta 1824, al ponerse atención en el manejo de los pasaportes.⁸⁷ El incentivo lo ofreció la situación conflictiva que entonces se vivía en Europa, por lo que México debía cuidar el ingreso de ciudadanos de otros países exigiendo la presentación de pasaportes. Internamente, algunas entidades federativas mantienen idéntica exigencia y vigilaran al mismo tiempo que en sus territorios no se introdujeran armas.

La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, en principio ideó el uso de los pasaportes como un cedazo social, por medio del cual se desecharía la escoria que pudiera mezclarse en la

⁸⁶ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en las de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835, pp. 38-39.*

⁸⁷ *Memoria presentada a las dos Cámaras del Congreso General de la Federación, por el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores al abrirse las sesiones del año de 1824, sobre el estado de los negocios de su ramo, ya citada.*

masa de la población y permitiría calcular el número de extranjeros que ingresaban al país. Sin embargo, en 1826 redefinió a los pasaportes como instrumentos que facilitarían atraer a hombres laboriosos que portaban consigo capitales, artes e industrias, y no solamente rechazar a los espías, vagos y aventureros. En espera de la ley migratoria correspondiente, desde junio 6, la Secretaría estableció un reglamento que normaba su expedición. Obviamente relacionados a la colonización, los pasaportes eran expedidos con el ánimo de que los hombres laboriosos tuvieran el incentivo de venir a un país donde había libertad de industria y garantías del sistema social.

En 1827 se reforzó el papel de los pasaportes como preventivo de la tranquilidad pública, porque algunos españoles esgrimían posiciones destructivas contra la soberanía nacional. Por ley de marzo 12, la Secretaría dispuso la obligación de normar más estrictamente el uso de los pasaportes, reformando el reglamento expedido en marzo 12 del año anterior. La *policy* migratoria, de este modo, también estuvo encaminada a controlar a la población hispánica del país. Para la calificación de los españoles que no deberían abandonar el país, la Secretaría de Relaciones estableció una Junta de Facultativos y, por respeto al derecho internacional, los efectos de la ley de marzo 20 de 1828 se dejaron en suspenso por cuanto a peninsulares de nacimiento, pero nacionalizados en países amigos. La expulsión de los españoles fue una medida drástica, pero que se juzgó como imperiosa debido al peligro que representaban para la seguridad del país.

Pero, como ello provocaba la separación de familias enteras, éstas solicitaron permiso para que padres o hermanos pudieran regresar a México. La expulsión de los españoles, con base en la ley de marzo 20 de 1828, dio motivo para que en 1830 se criticase al gobierno alegándose que se estaba permitiendo su regreso, cuando ocurría todo lo contrario. La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores explicó que naciones amigas habían naturalizado rápidamente a los españoles expulsados, que regresaban, anulándose el espíritu de la mencionada disposición.

Una vez que hemos realizado una exposición de las acciones demográficas de la Secretaría, que es motivo de este libro, pasamos inmediatamente al estudio del modo como hacía lo necesario para rehabilitar, a quienes habían trasgredido las normas de la vida asociada.

El anónimo autor de los *Apuntes para la Historia de la Secretaría de Gobernación*, ha explicado adecuadamente a la materia demográfica como parte de la política interior:

"Si era razón de Estado proteger el territorio nacional también lo era acrecentar su propia fuerza. En la concepción tradicional del ejercicio del poder, ese acrecentamiento sólo podía darse con el aumento de la población. La población era el termómetro que media la fuerza del Estado: la posibilidad de levantar ejércitos, de asegurar la existencia de reemplazos de convocar y armar a las milicias. Por eso corresponden a la Secretaría los asuntos de estadística y censo nacional. Además, toda organización estatal basada en la representación popular, en donde el número de habitantes de una localidad condiciona su representación política ante las Cámaras, exige que se mantenga un registro de población. En esas circunstancias, el registro de la población es un instrumento fundamental en el ejercicio del poder. Son también asunto de la política las disposiciones generales y particulares sobre naturalización, migración y colonización.⁸⁸

"Pocas constituciones, como las nuestras del siglo XIX, son tan prolijas (...). Detrás de esa minuciosidad y detalle está una historia de luchas contra el poder de las corporaciones (militares o eclesiásticas) y contra la intervención de extranjeros en los negocios políticos.

"Pero si la población es un instrumento del ejercicio del poder, el Estado está obligado a conservarla y mejorarla. Por ello entre las funciones de la Secretaría aparecen asuntos aparentemente tan ajenos a ella como son: conocer el estado de las cosechas (para prevenir hambrunas), ocuparse de la sanidad general, desecar pantanos, establecer cementerios, administrar vacunas y combatir epidemias.

"Conservar y mejorar a la población quería decir también mantener instituciones permanentes para recluir y separar a aquella población afectada por las 'enfermedades sociales': hospitales, lazaretos, cárceles, casas de corrección y de dementes".

⁸⁸ "Apuntes para la Historia de la Secretaria de Gobernación", pp. 5-6.

ADMINISTRACIÓN CARCELARIA

La idea de readaptación social, que brota como un progreso histórico de los trabajos del Constituyente del 57, constituía una noción desconocida en la época en que estuvo activa la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Su principio era, que más que aplicar castigo se debería enmendar al transgresor, buscando alentar en su persona las capacidades rescatables que inspiran la vinculación asociativa sana y productiva.

Antes de la emergencia del concepto de readaptación social, la reclusión de delincuentes e infractores se entendía como un método de castigo por motivo del daño social infringido. Bajo esta perspectiva, por ejemplo, los vagos eran considerados como la escoria de la sociedad y causa, por consiguiente, de sanción. Respecto a los malvivientes, el titular de Relaciones Exteriores e Interiores pensaba que las disposiciones eran ineficaces, entre ellas la ley de marzo 3 de 1828, porque daba pie para ser eludida. Esta disposición, más que corregir la vagancia parecía fomentarla, por lo que su revisión se consideraba como un asunto urgente. La Secretaría de Relaciones también propuso la expedición de una ley sobre vagos para el Distrito y territorios federales, porque juzgaba de tal modo quedaría cimentada la tranquilidad pública y se libraría de "esta polilla de la sociedad".⁸⁹

Con respecto a la población segregada por reclusión, se proyectó en 1849 el establecimiento de cárceles para sentenciados, presos y detenidos, lo mismo que una casa de corrección. Pero esta última no se fundó, provocando que los jóvenes siguieran internados en cárceles que eran consideradas como escuelas del vicio.

⁸⁹ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados en 8 y en la de Senadores el 10 de enero de 1829.*

CAPÍTULO X
**LA POLÍTICA INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES:
TRANQUILIDAD PÚBLICA**

Como lo examinamos en su momento, la extinción del Ministerio de lo Interior propició que en octubre 11 de 1841 se uniera con el Ministerio de Relaciones Exteriores, para regresar a la condición de Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores; el día 18 del mismo mes y año, pasó a la calidad de *Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación*. En consecuencia, ésta fue la primera vez que se le denominó invocándose el vocablo de *Gobernación*, lo que se debió a que los negocios de lo exterior quedaban agregados con los de gobernación.⁹⁰ Entre dichos negocios públicos, se pueden identificar aquellos que corresponden al sentido estricto de la política interior, a la cual nos referimos en el capítulo precedente.

Las materias interiores a cargo de la Secretaría de Relaciones, *strictu sensu*, se pueden agrupar con referencia a la organización funcional del gobierno (ayuntamientos, asambleas departamentales, Congreso Nacional, Consejo de Gobierno y propios y arbitrios municipales); a la organización territorial del gobierno (división de territorio, gobernadores y límites territoriales); a los derechos políticos (libertad de imprenta, infracciones a la Constitución, reuniones patrióticas); a la policía de seguridad; y a la tranquilidad pública

Sin embargo, todas estas materias, como los planetas al sol, giraban alrededor de la tranquilidad pública, pues las libertades políticas, la observancia de la Constitución y la organización gubernamental establecida por medio de las elecciones, eran impensables sin la convivencia pacífica de la ciudadanía. Inclusive, la seguridad pública se estrechaba a la vigilancia y la prevención de delitos, en la medida en que la armonía de la vida social y política se mantuviera en la quietud necesaria.

La tranquilidad pública, empero, podía ser perturbada tanto por gobernados indómitos, como por gobernantes extralimitados. El desafío de un Estado recién establecido era el desarrollo de una

⁹⁰ "Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, de octubre 18 de 1841". Comunica que a los negocios de lo exterior, quedan agregados desde esta fecha los de gobernación, cuya lista se acompaña. *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, un tomo, cinco volúmenes, tomo V, vol. 1, p. 46.

cultura cívica que antepusiera el respeto a las normas jurídicas, a la preeminencia de los intereses corporativos.

OBSERVANCIA DE LA CONSTITUCIÓN

Una de las facultades esenciales de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, era fungir como garante de la Constitución, cuidando de su observancia. Sin embargo, el concepto de *observancia* difirió sensiblemente a lo largo del siglo XIX. "El periodo formativo del Estado nacional implicó la lucha entre dos posiciones distintas respecto a la manera como éste debía organizarse. Ambas reconocían la forma republicana de gobierno pero divergían en cuanto al carácter de la representatividad popular, al papel que le correspondía ejercer al Poder Legislativo frente al Ejecutivo y a las relaciones que debían mantenerse entre el gobierno general y el resto de las instancias gubernativas. Las diversas actas constitutivas promulgadas durante los primeros años del siglo XIX propusieron alternativamente una representación basada en el número de habitantes y una establecida por la pertenencia a un sector social o a una corporación, de igual manera a como propusieron la forma federal o unitaria de gobierno. En este contexto de lucha política es evidente que la función definitiva como asegurar la 'observancia a la Constitución' tuvo contenidos diferentes si se trataba de gobiernos liberales o de gobiernos conservadores."⁹¹

Hay que añadir, que dicha observancia obligaba por igual a los gobernantes y a los ciudadanos, y que del mismo modo como los primeros podrían recurrir a mecanismos de fuerza, también los segundos optarían por una especie de "derecho de rebelión". En este sentido, la tranquilidad pública no es la materia prima de la observancia de la Constitución, sino el resultado del cumplimiento de sus preceptos jurídicos y políticos: "la tranquilidad pública en los pueblos libres ya constituidos, es el resultado de la fiel observancia de los principios constitucionales, y de la guarda escrupulosa de las garantías individuales. Cuando la sociedad goza de estos bienes inapreciables, los ciudadanos se entregan sin sobresalto a los trabajos de la industria; el bienestar de la familia es el primer objeto de sus cuidados, y si vuelven la vista

⁹¹ "Apuntes para la Historia de la Secretaria de Gobernación", p. 10.

a los que ejercen el poder público, es sólo para asegurarse con placer de que sobre ellos no hay mas imperio que el de la ley".⁹²

Por consiguiente, cuando en México se han guardado los principios constitucionales, la República ha estado tranquila, a pesar de los conatos de quienes deseaban contrariar el orden de las instituciones. Puede ocurrir, no obstante, que el gobierno mismo pierda sus fines legales y traspase sus quicios institucionales: "cuando el poder público se ha extraviado de la senda legal, la alteración de la paz ha sido consiguiente; y ni el ascendiente de los primeros hombres de la nación, ni el uso brutal de la fuerzas ni los espectáculos de sangre, ni el movimiento activo de los resortes de la astuta política han bastado a restituir el reposo público: la inquietud sólo ha calmado, cuando los pueblos han creído sincera la promesa de que serían gobernados por la ley".⁹³

Un caso representativo de la pérdida de la tranquilidad pública, por la violación del pacto constitucional, fue la entronización de Vicente Guerrero en 1829, cuyo resultado fue la pérdida de confianza, las luchas sangrientas y la guerra civil. Una vez reconstituida la confianza por la vigencia de la Carta Magna, se reorganizó la República superando inmensas dificultades, todo volvió a la paz y ella reinaba a lo largo del territorio nacional.

Los pactos constitucionales, empero, son esencialmente consensuales no unánimes. Esto presupone las diferencias y los disensos, y aún la existencia de inconformes y enemigos. El titular de la Secretaría de Relaciones, advertía en 1833 que "no quiere esto decir que no haya enemigos del actual orden de cosas: la mudanza política que acaba de verificarse, es demasiado grandiosa para que no haya dejado disidentes". De tal modo, junto con quienes sean sinceros republicanos y hombres de buena fe que estén conformes con la Constitución, habrá algunos hombres incorregibles que decretarán por sí mismos su perdición.

En los comienzos del Estado mexicano estaba vigente esta noción de la tranquilidad pública, cuyo núcleo conceptual básico consiste en el control del Poder Ejecutivo, para que no extendiera

⁹² *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores e Interiores, leída por el Secretario del ramo en la Cámara de Diputados y en la de en día 20 de mayo de 1833, México, Imprenta del Águila, 1833. Signada por Carlos García en mayo 20 de 1833, p. 6.*

⁹³ *Ibid.*

sus facultades más allá de la Constitución.⁹⁴ El portador y garante de la tranquilidad pública es el cuerpo social, que ejercita el control a través de sus representantes congresionales, usando al efecto el marco constitucional. La tranquilidad pública es el insumo necesario para mantener el Estado de derecho, en la medida en que se revoque cualquier disposición que limite o suprima la libertad de reunión o la libertad de imprenta.

⁹⁴ "Apuntes para la Historia de la Secretaria de Gobernación", p. 10.

CONCEPTO DE TRANQUILIDAD PÚBLICA

La tranquilidad pública es un estado social de alta complejidad, en el cual, la observancia de la Constitución es necesaria, pero por sí misma insuficiente. Al efecto, la Secretaría de Relaciones debía estimular la concordia social por otros medios, y desestimular y desactivar la discordia hasta donde fuera posible.

En el grado en que el Estado de derecho adquiere consistencia política y asentimiento social, la tranquilidad pública es concebida más propiamente como un conjunto de mecanismos de índole social, cuya activación necesita ingredientes políticos. Tocaba a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores fabricar tales ingredientes y suministrarlos al orden social, para movilizar sus fuerzas materiales, espirituales e intelectuales. "A medida que se consolida el Estado, esta concepción se transforma. Entonces se considera que es la estabilidad la que asegura la tranquilidad pública y que ésta nace de la creación y protección de las condiciones necesarias para que exista el progreso, seguridad en los caminos para proteger la circulación de bienes, seguridad de las propiedades para permitir el desarrollo de los capitales".⁹⁵

La plasticidad conceptual de la tranquilidad pública, invoca una acción administrativa altamente compleja y delicada, que entraña tanto la perseverancia para conservar al Estado de derecho, como para crear condiciones sociales favorables a la prosperidad nacional. Así, Lucas Alamán advertía sobre la funesta inconveniencia de apartarse de los principios del derecho público, cuya separación sólo trajo desgracias, pues ellos han dictado la conducta política a seguir; y aludiendo los problemas políticos existentes en 1823, señalaba que el gobierno se apegó a las disposiciones jurídicas y usó solamente medios de conciliación social, para conservar la paz y unión interior. Pero, al mismo tiempo, fustigó a los "genios turbulentos" cuyo objetivo es labrar su fortuna, a costa de la ruina del Estado, porque piensan que es por medio de la rebelión el modo como se restablece la riqueza pública, siendo que en realidad producen un efecto contrario.

Se puede deducir de las ideas de Alamán, que la tranquilidad pública consistía en un efecto perdurable del arte del gobierno, como una capacidad de prevenir las sediciones y conjuras preparadas en su contra: "la vigilancia con que el gobierno ha seguido todos sus movimientos [de los *genios turbulentos*], ha desconcertado sus planes y conocido sus intentos, han podido ser reprimidos sus

⁹⁵ *Ibid.*

conatos".⁹⁶ La base sustancial de estas medidas fueron las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo, cuyo uso descansó en la prudencia para prevenir males que se percibían como inevitables. La tranquilidad pública, entonces, puede restablecerse a través de poderes *ex orbinantes*, al margen de la Constitución, para alcanzar su restablecimiento.

La tranquilidad pública ofrece, de tal modo, una visión sintética del significado político de lo interior, pues los negocios interiores del Estado "(...) comprenden todas aquellas materias que tienen relación con la seguridad y tranquilidad interior de la República".⁹⁷ La acción del gobierno para estimular la tranquilidad pública, constituye una mezcla alícuota de moderación y vigor; y tal es el mejor modo de observar a la Constitución y las leyes, es decir, como parte del complejo entramado de la tranquilidad pública. Esta es un estado social que brota como resultado del arte del gobierno, pero no constituye un fin, sino el medio de propiciar la prosperidad nacional: "la tranquilidad y el orden son los elementos necesarios para la prosperidad de las naciones: sin ellos las instituciones políticas no pueden consolidarse, ni florecer las artes, el comercio y la industria".⁹⁸

La tranquilidad pública adquiere más valor y aprecio social, cuando está ausente. ¿Cómo se puede definir una situación de intranquilidad pública? Constituye un resultado de la suma y combinación de problemas que impiden o frenan la convivencia social, promueven la disidencia violenta y atrasan la prosperidad nacional, tal como lo apreció en 1830 el Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores:

⁹⁶ *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores presenta a su cargo, leída en la sesión de 8 de noviembre de 1923 e impresa por orden del Soberano Congreso, pp. 15-16.*

⁹⁷ *Memoria presentada a las dos Cámaras del Congreso General de la Federación, por el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores al abrirse las sesiones del año de 1824, sobre el estado de los negocios de su ramo, p. 11.*

⁹⁸ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, a las Cámaras del Congreso General al principio de sus sesiones ordinarias del año de 1832, p. 5.*

"De todas las materias que deben ser objeto de esta *Memoria*, esta es sin duda la de mayor trascendencia, ya se atiende a la situación actual de las cosas, ya a los diversos e importantes puntos que con ella tienen relación. Para tratarla debidamente, se hace indispensable echar una ojeada sobre las principales ocurrencias que han influido en el estado interior de la Nación, concluyendo con examinar cual sea éste en la actualidad. Sosegadas las inquietudes a que dio motivo la elección a la Presidencia a fines del año de 1828 y principios del de 29, y verificada la expulsión de los españoles en virtud de la Ley de 20 de marzo del año anterior, parecía haberse restablecido una calma que no era en realidad más que aparente, pues el descontento se manifestaba por diversas maneras, y el hombre pensador no podía menos de presagiar nuevas vicisitudes. Las escaseces de la hacienda pública, la falta de pago de las tropas y empleados, las nuevas imposiciones a que esto daba motivo, los arbitrios a que se tenía que ocurrir para cubrir las atenciones mas indispensables, todo acrecentando materiales para nuevos movimientos, a lo que también contribuían parcialmente causas peculiares en ciertos estados; tales como la cuestión de la división en el de Sonora y Sinaloa, y las diferencias suscitadas entre las dos Cámaras del Congreso de Durango. Todos los elementos de desunión, de resentimiento y de disgusto que habían estado obrando algún tiempo hacía, continuaban en actividad y no era difícil conocer cuan vacilante era el estado de las cosas, cuando la invasión española vino a dar nueva dirección a todos los espíritus.⁹⁹

"Las facultades extraordinarias, y el uso que de ellas se hizo, aumentaron el descontento, que fue mucho mayor cuando la capitulación de Tampico quitó todo motivo racional para la continuación de aquéllas. Los gravámenes públicos se recargaron extraordinariamente, sin que por esto los ingresos engrosasen en proporción; muchos Estados rehusaron admitir el sistema de contribuciones que entonces se estableció, y el gobierno, puede decirse, que nunca fue más débil que cuando estuvo armado de mayor poder, pues el ejercicio de este estaba limitado a casi sólo la ciudad federal. Esto vino a poner la última mano al desorden de la administración, al mismo tiempo que el disgusto general crecía en una progresión maravillosa.

⁹⁹ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero, y en la de Senadores el día 13 del mismo mes (1830), p. 10. Las cursivas son nuestras.*

En tales circunstancias, la guarnición de Campeche se pronunció por la forma de gobierno central, y esta voz fue secundada por las tropas de Mérida, reuniéndose en consecuencia en la Península de Yucatán toda la autoridad en las manos del Comandante general. En el Estado limítrofe de Tabasco se verificó otro tanto, y era muy de temer que la opinión hubiera seguido extraviándose en sentidos diversos, pues el descontento era general, y no había un centro común que le diese dirección y de donde partiesen resoluciones uniformes.

"Confundiendo los abusos con el sistema adoptado, se acusaba a este de males que sólo han procedido de su inobservancia, y que hubieran sido los mismos o mayores en cualquiera forma posible de gobierno, siempre que hubiesen concurrido a motivarlos los mismos elementos. En medio de este deseo vaga, pero universalmente manifestado de una mudanza de cosas, el plan proclamado por el Ejército de reserva acantonado en Jalapa, viene a dar dirección a los espíritus conmovidos, y reduciéndose a pedir el restablecimiento de la Constitución y de las Leyes, presenta el remedio más fácil y eficaz que pudiera desearse para los males de la Nación".

Cuanta razón asistía a Lucas Alamán, al hacer notar que el valor supremo de la sociedad es su tranquilidad pública, pues el desasosiego social reinante, reflejaba con toda nitidez a la ingobernabilidad de la República. En aquella época, la Secretaría de Relaciones se desempeñaba ante un horizonte social donde el descontento se manifestaba de muchos modos: desunión, resentimientos y disgustos, cuya obviedad era tal, que el hombre pensante no podía sino presagiar resultados aún peores; sin embargo, la gravedad de la situación era tal, que el hombre común había socializado estos males y optaba por la disidencia, aún a costa de la armonía federal. La intranquilidad pública estaba sazónada por los ingredientes que más percibe el ciudadano medio: una hacienda pública en quiebra que le exige nuevos y más altos impuestos y tropas sin pago susceptibles de adherirse a cualquiera que le garantice los salarios.

La intranquilidad pública se manifiesta en un sensible deterioro de los servicios públicos, en una administración pública deficiente a la cual no estimula en nada un Poder Ejecutivo dotado de poderes extraordinarios cuyo uso fue estéril: aplicados sin la medida adecuada, solamente invitan a enjuiciar al régimen de excepción como la causa de los males, cuando su falta de aplicación fue la causa efectiva. Mal y de malas, acecha la mano extranjera, cuyos pérfidos fines atentaban contra el país.

Así la situación, se forma un consenso social a favor de una solución drástica que restablezca a la tranquilidad pública, así sea por medio de un cuartelazo.

Conservar a la tranquilidad pública, por consiguiente, es mejor que restaurarla de un modo tal. Ella es el producto de un arte, el arte del gobierno, cuya actividad sustancial es la política interior. Hacer la política interior, fue la tarea principal y más delicada de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.

Una de las habilidades desarrolladas por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, consistió en identificar las causas de la intranquilidad pública, cuya índole era su desapego a la vida cívica moderna. De hecho, las causas estaban presentes desde tiempo atrás: ellas eran las sociedades secretas, el sistema defectuoso de elecciones, el abuso del derecho de petición, la inadecuada organización de la milicia local y la licencia ilimitada a la libertad de imprenta.¹⁰⁰

La Secretaría de Relaciones identificaba a las sociedades secretas como absolutamente ajenas a un país libre, porque eran una conspiración permanente contra la tranquilidad pública. Su poder era tan grande, que la forma de gobierno establecida había sido socavada y sustituida por un régimen de facto, que era centralista y oculto. Pero no solamente había pervertido al gobierno legítimo, sino también a la administración de justicia, fomentado y extendido la vida facciosa de la sociedad, dividido a las familias y enteramente trastornado el orden político. Por consiguiente, la Secretaría consideraba que la tranquilidad pública era inalcanzable sin el aniquilamiento de estas sociedades, como un objeto primario de la acción parlamentaria de los legisladores.

Especial atención merece el derecho de petición, franquicia principal de la vida democrática, cuya exacerbación lo había convertido en fuente de discordia social, a pesar de que constituía una expresión típica de los derechos ciudadanos.

¹⁰⁰ *Ibid*, p. 18.

PRESERVACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS. EL DERECHO DE PETICIÓN

Una de las responsabilidades principales de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, era la salvaguarda de los derechos del ciudadano. Tal como lo mencionamos, uno de los derechos más relevantes era el referente a la petición. Sin embargo, debido a la hermandad que guardaba con otros derechos similares, con los cuales se confundía, es conveniente que hagamos la debida distinción, auxiliándonos de la exposición del Secretario de Relaciones en 1835.

Los derechos referidos son los derechos de demanda, de queja, de iniciativa y de libertad de imprenta. "El primero, se ejerce en materias civiles, siempre que un ciudadano considera que puede pedir a los tribunales, o cuerpos administrativos, algo de interés particular para él. El de queja, es el recurso de todo hombre que se cree ofendido en sus intereses, o en su persona, o en su honor, por alguna autoridad o individuo; así es, que sólo tiene cabida en materias criminales. El de iniciativa, pertenece exclusivamente a los supremos poderes, o a las legislaturas de los estados. La de petición, según la definición generalmente adoptada, es el que tiene todo ciudadano en ejercicio, para dar su voto, manifestar su opinión sobre un objeto de interés general. Es cierto que puede hacerlo por la prensa, y de ese modo viene a ejercer también el de libertad de imprenta; pero el de petición sólo puede ejercerse por ciudadanos y también de palabra o por escrito que es lo que le distingue esencialmente".¹⁰¹

El derecho de petición, fundamental en un país libre cuando su uso tiene límites, que no disminuye la libertad del ciudadano, ni da lugar al desorden, durante el siglo XIX se había convertido en el método de acción de las sociedades secretas; más particularmente, su ejecución se tramaba en la capital de la República y servía de proclamación y justificación del inicio de una rebelión: "la petición a mano armada, va acompañada de la ejecución inmediata de aquello mismo que se pide; todos los medios son buenos para hacerse de partidarios, y el espíritu de facción no

¹⁰¹ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en las de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835, p. 20.*

desdeña llamar a su auxilio al asesinato y al saqueo".¹⁰² El fruto de la perversión del derecho de petición, fue el desorden vivido por el país y que, hacia 1829, se había dejado sentir con más crueldad en México, Celaya, Sombrerete, Cuautla y Cuernavaca.

La Secretaría de Relaciones debía velar que las reuniones de ciudadanos, que comenzaban siempre por ocuparse de los negocios públicos, pasaran a deliberar y acordar, y esgrimieran como propio el derecho de hacer peticiones para elevarse a la condición de autoridades dominantes.¹⁰³ La apropiación corporativa del derecho de petición, se había convertido en el *modus opererandi* de las organizaciones políticas y el curso seguido de manera progresiva para insertarse en la hechura de la *Policy* pública.

Aunque la inmensa mayoría de los mexicanos veía con horror los desórdenes provocados por las sucesivas rebeliones que asolaron al país, había personajes que hicieron de ellas un *modus vivendi*. Decía Alamán que ellos hacían "el tráfico de las revoluciones, estando prontos a prestar sus servicios a la primera que se promueve". La Secretaría de Relaciones estaba preocupada porque la repetición de estos actos de violencia desmoralizaba a los pueblos, haciendo que perdiera la idea de propiedad y subordinación, destruía la confianza y aniquilaba la prosperidad pública.

Tampoco ayudaba a la tranquilidad pública la defectuosa organización de la administración de justicia, cuyo cuidado ejercía la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, pues carecía de los medios para actuar eficazmente en el ramo criminal y contaba con cárceles inseguras. Igualmente, la frecuencia con que se otorgaban los indultos y la facilidad con que se conmutaban las

¹⁰² *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero, y en la de Senadores el día 13 del mismo mes, de 1830, p. 15.* A manera de digresión, no podemos dejar de comentar, como una gran paradoja, el contraste entre la sapiencia democrática de Gutiérrez de Estrada y sus inclinaciones monárquicas, por demás extranjerizantes, que finalmente le llevaron a preferir absolutamente las segundas, cuando promovió más que nadie la entronización de Maximiliano.

¹⁰³ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en las de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835, p. 21.*

penas, solamente servía para nutrir a la impunidad con que contaba el crimen.

Ciertamente, la intervención de la Secretaría en el derecho de petición, como su salvaguarda y como dique, representaba un trabajo muy fino que se tejía con prudencia. Tal derecho, traducido en los "pronunciamientos" que tan continuos fueron en el siglo pasado, reclamaban un arreglo urgente del derecho de petición, identificando inequívocamente a quienes la Constitución lo tenía concedido.¹⁰⁴

La tranquilidad pública y el derecho de petición, desde el relevante punto de vista de la política interior, significaba la virtual disyuntiva de valores inherentes a la vida cívica. Según la Secretaría de Relaciones, por voz de su titular en 1835:

"El derecho de petición es inherente a la ciudadanía: pero es preciso determinar sus límites, para que los ciudadanos sepan hasta qué punto pueden llegar legalmente, y desde dónde comienzan los abusos. Si de ese modo no consiguen evitarse, al menos, no quedarán impunes. El gobierno desea ardientemente asegurar a los ciudadanos el libre uso de sus derechos, y conservar al mismo tiempo la tranquilidad pública. No se le oculta la dificultad de concebir una ley que abrace y concilie ambos extremos, y que llene todos los deseos y opiniones, porque no hay principios fijos y reconocidos para demarcar con exactitud, los límites de un derecho tan metafísico como el de petición. Éste igualmente, que el de libertad de imprenta son por su naturaleza tan delicados, que apenas se pueden tocar sin que se ofendan. No se puede encadenar la libertad de comunicar el pensamiento sin que se encadene el pensamiento mismo; pero sería preciso confundir la licencia con la libertad, el crimen con las acciones útiles, y proteger el desorden, para no confesar que hay necesidad de una ley contra los delitos de la imprenta".¹⁰⁵

En la época mencionada, los países avanzados habían brindado un amplio reconocimiento al derecho de petición, pero al mismo tiempo habían establecido límites a su ejercicio. Por ejemplo, en Inglaterra, el gobierno restringió el derecho de petición, pues algunos partidarios de Revolución francesa se reunían para hacer peticiones que se consideraban perjudiciales y el Parlamento se vio obligado a decretar que la persona que las convocara, diera parte

¹⁰⁴ *Ibid*, p. 19.

¹⁰⁵ *Ibid*.

oportuna a las autoridades sobre el tiempo y lugar en que se celebrarían. Al mismo tiempo, la autoridad debía asistir a ellas, garantizar el orden y cuidar que no se expresaran en ella sentimientos sediciosos o desleales al país. Los controles sobre las reuniones incluían a un número diminuto y determinado de personas, que asistían a las mismas.¹⁰⁶ Por su parte, en los Estados Unidos se prefirió el conducto de los diputados de los estados respectivos, que al derecho de petición.

En México, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores había tomado la iniciativa de reglamentar el derecho de petición en 1831 y 1832, tal como lo externó a las Cámaras del Congreso, pero, confundido dicho derecho con otros similares, antes referidos, la iniciativa no prosperó.¹⁰⁷

El derecho de petición es de índole individual, de modo que las corporaciones no pueden ejercerlo, pues esto no es solamente contrario a la esencia de tal derecho, sino que produce graves inconvenientes a la tranquilidad pública, porque una corporación, de cualquier clase, únicamente puede ejercitar potestades delegadas. Debido a que el pueblo no delega sino los poderes que no puede ejercer por sí mismo, pudiendo y debiendo ejercer directamente el derecho de petición, se infiere indudablemente que es indelegable. Siendo tal la cualidad del derecho de petición, no puede ser ejercido por ninguna entidad corporativa ni sociedad privada, sino por los ciudadanos mismos. Por consiguiente, la Secretaría de Relaciones juzgaba, que cuando un estamento se arrogaba la prerrogativa de ejercer el derecho de petición, la tranquilidad pública sufría el embate del espíritu de partido, de la violencia y las pasiones que animaban a la existencia corporativa.

La condición individual del derecho de petición era tal, que su usufructo no solamente estaba negado a los partidos políticos o los estamentos sociales mencionados, sino también a las autoridades legítimamente constituidas, tales como los ayuntamientos, que podían solicitar sobre asuntos de interés particular para el pueblo o ciudad que representa, y ejercer el derecho de demanda o de pedir gracia, pero no el derecho de petición, cuyo objeto es de interés público. El derecho de petición es un camino vedado, aún más, para

¹⁰⁶ *Ibid*, p. 20.

¹⁰⁷ No encontramos en las *Memorias* de la Secretaría de esos años, ninguna de las iniciativas.

los cuerpos que integran a la fuerzas armadas, "y nuestra propia historia es un testimonio de las consecuencias que esto trae".¹⁰⁸

Nuevamente la Secretaría de Relaciones se dio a la tarea de solicitar la reglamentación del derecho de petición, cuyas grandes líneas principiaban señalando que todo ciudadano, en ejercicio de sus derechos, puede usar ante las Cámaras y el Ejecutivo el derecho de petición. Dicho derecho consiste en manifestar, en forma manuscrita, o de manera impresa y firmada por propia mano, su opinión sobre cualquier objeto de interés general, pero observando el decoro y la moderación que exige el respeto debido a las autoridades establecidas. Tal derecho, como lo advertimos, es individual y no puede delegarse, ni puede ser ejercido bajo un nombre colectivo por los cuerpos electorales, judiciales, administrativos y municipales, ni por las reuniones de ciudadanos de cualquiera clase que ellas sean.¹⁰⁹

Este anteproyecto de reglamentación del derecho de petición, cuando trata del derecho de reunión, entraña los móviles, los marcos y los resultados esperables de la tranquilidad pública. En varios de sus pasajes se define la naturaleza de dicha tranquilidad, cuya savia vital es propiamente preventiva, sin que descarte el uso de medios coercitivos oportunos. En esta disposición se advierte a los miembros de una corporación o de una reunión de ciudadanos, que hagan peticiones bajo un nombre colectivo, que incurrirán en las penas que las leyes establecen para los sediciosos y perturbadores del orden público. Igualmente, las mismas penas sufrirían los individuos que, de algún modo, intentaran atribuirse el ejercicio de la soberanía nacional, reuniéndose para ejecutar actos que la Constitución y las leyes atribuyen exclusivamente a los representantes populares. Más concretamente, se considera que usurpa y se atribuye el ejercicio de la soberanía nacional, el ciudadano, el funcionario o la reunión

¹⁰⁸ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en las de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835.*

¹⁰⁹ "Proyecto de Ley para arreglar el Derecho de Petición, de marzo 4 de 1835", insertado como iniciativa núm. 3 de la *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en las de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835.*

ilegal de ciudadanos de cualquier carácter, que se congreguen con objetos políticos para ejercer actos que la Constitución y las leyes sólo atribuyen a los representantes populares, legítimamente electos y congregados, al Poder Ejecutivo y sus agentes inferiores, así como a los tribunales legalmente constituidos.

En el propio reglamento se delinea también el derecho de iniciativa de las leyes y decretos, como propio y exclusivo de los representantes del Congreso General, del Poder Ejecutivo de la Unión y de las Legislaturas de los estados, con fundamento en la Constitución.

La tranquilidad pública contrasta con la presencia de inquietud social, cuya condición más dramática se llama rebelión: "es rebelión el levantamiento o insurrección de una parte más o menos numerosa de ciudadanos o habitantes de la República que en cualquier punto de ella, o con cualquier pretexto se alcen contra la patria, contra el gobierno supremo constitucional que esté reconocido y obedecido en la nación, y respectivamente en los estados, ya sea negándole la obediencia debida, ya procurando substraerse de ella, ya dictándole leyes para pedirle, por la fuerza de las armas, que otorgue alguna petición, ya despojando del ejercicio de sus funciones a cualquiera de los agentes del gobierno, o los magistrados y jueces que ejercen el Poder Judicial, para que las ejerza el que para ello no tenga nombramiento, autorización, o misión legítima de autoridad competente. Se tendrá por consumada la rebelión cuando los rebeldes insistan en su propósito después de haber sido requeridos por la autoridad pública para que puedan y vuelvan a la obediencia y al orden".¹¹⁰

Una vez definida la rebelión, se deslinda el contenido que conceptúa a su protagonista: "es sedicioso cualquiera que por fuerza de armas intente trastornar o variar la Constitución federal, desmembrar la República de alguno o algunos de los estados, territorios, distritos, cantones, departamentos, fracciones o pueblos, ya para agregarlos a país extraño y someterlos al gobierno de otra nación, ya para formar nueva República, o distinta federación de la que existe por el pacto fundamental de los Estados Unidos Mexicanos; el que usurpa el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judiciario, o impide el ejercicio de estos poderes y la posesión de los ciudadanos electos para ejercerlos; el que por la fuerza de las armas, o excitando conmociones exige de estos poderes públicos, constituidos y reconocidos, leyes, órdenes, providencias, destituciones de empleados, nombramiento de otros, y fallos o sentencias de los

¹¹⁰ *Ibid.*

tribunales y jueces, bajo el pretexto de pedirlos la opinión pública, la justicia, la conveniencia, o los intereses generales de la nación, o los particulares de algún Estado".

Sedicioso fue, como ejemplo conspicuo, el autor mismo de la iniciativa, quien apoyó posteriormente la entronización de Maximiliano: "por fuerza de armas intent[ó] trastornar o variar la Constitución federal (...) someter[la] al gobierno de otra nación, ya para formar nueva República, o distinta federación de la que existe por el pacto fundamental de los Estados Unidos Mexicanos; el que usurpa el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judiciario, o impide el ejercicio de estos poderes" (...).

La rebelión era calificada como un acto deliberado y que se materializaba, cuyo signo inequívoco era su implementación en curso; porque para constituir y calificar los delitos, se requería no solamente el designio de cometerlos, *sino que el intento se haga por la fuerza*, levantándola o haciéndola adoptar algún plan, acta, acuerdo, exposición, petición o documento escrito firmado, acordado en junta o reunión pública o privada, o bien que se exigiera algún juramento. Lo importante era que se manifestara el designio de efectuar su objeto, por medio de la fuerza.

No es difícil apreciar las dificultades operativas de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, cuando los linderos sociales establecidos entre los derechos políticos y la tranquilidad pública estaban en movimiento, atrayéndose y repeliéndose. El desasosiego público es identificado cuando se implementa, pasándose del pensamiento a los hechos; pero a los hechos de fuerza. Por consiguiente, el deseo o proyecto, aún explícitos, no constituyen delito de rebelión, sino hasta que se materializan, pero ciertamente un gobierno no puede actuar hasta que los sediciosos estén en movimiento armado, porque ya en curso, es probable que no pueda sofocarlo. Aquí está la cualidad esencial de la tranquilidad pública, ante el ejercicio de los derechos ciudadanos: la sospecha de rebelión es insuficiente para reprimirla, debiéndose esperar hasta que esté en proceso armado, porque los derechos políticos no pueden ser avasallados en nombre de la tranquilidad pública. Difícil labor, no cabe duda.

El establecimiento y conservación de la tranquilidad pública es tarea difícil, porque, entre los materiales usados en su edificación, destacan los derechos políticos. Ella no es igual, por consiguiente, a la seguridad pública.

SEGURIDAD PÚBLICA

Un pasaje de la *Memoria* de la Secretaría de Relaciones de 1833, firmada por Carlos García, externa nítidamente la sustancia de la seguridad pública:

"Terminada la guerra [civil], el gobierno convirtió su atención a la seguridad pública, alterada notablemente por los malhechores que infestaron los caminos, y las poblaciones. La iniciativa que en 15 del último marzo dirigió a los gobiernos de los estados, ha correspondido a sus deseos, porque sus Poderes Supremos han dictado y puesto en ejecución medidas sabias y enérgicas, para reprimir a los salteadores. Con el mismo objeto se han puesto en los caminos partidas de tropa, que al mismo tiempo de proteger a los pasajeros, persigan a los ladrones: muchos de éstos han sido aprendidos y entregados a la autoridad competente. Para el Distrito Federal, y para el territorio de Tlaxcala, hay necesidad de leyes, que abreviando los trámites, y proporcionando más las penas, sean bastantes para el pronto escarmiento de los que se conocen con el nombre de ladrones y rateros".¹¹¹

La tranquilidad pública, cuando es trastornada, el daño obedece a sediciosos y rebeldes, y el asunto es político porque atañe al orden social necesario para estimular la prosperidad económica y el bienestar social; es político, porque atenta contra la integridad territorial, la observancia de la Constitución y la forma republicana de gobierno; es político, porque entraña la mano extranjera que acecha y lesiona a la soberanía nacional.

En contraste, la Secretaría de Relaciones cuidaba de la seguridad pública cuando reprime a malhechores, ladrones y rateros. Su índole es la vigilancia en asuntos que no hieren a la Constitución ni las leyes principales, siendo uno de los tantos asuntos tratados por la policía, en auxilio de las grandes faenas políticas.

Sin embargo, puede ocurrir que la tranquilidad pública sea subsumida en la seguridad pública, cuando se considera que aquélla sólo es posible cuando el gobierno se anticipa a reprimir las

¹¹¹ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores e Interiores, leída por el Secretario del ramo en la Cámara de Diputados y en la de Senadores en día 20 de mayo de 1833, p. 7.*

expresiones políticas.¹¹² Tal fue la óptica porfiriana de la política interior, tal como lo examinaremos más adelante.

¹¹² "Apuntes para la Historia de la Secretaria de Gobernación", p. 13.

PARTE III

LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

La administración pública mexicana, en lo tocante a las Secretarías de Estado, no había sido alterada sustancialmente hacia mediados del siglo XIX. Hasta 1853, su trazo organizativo había obedecido a cambios de denominación de sus dependencias, a separaciones o fusiones inconclusas; y añadidos y segregaciones de competencias. Sólo destacó hasta entonces, la reorganización de 1852 que redistribuyó los negocios públicos entre la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, y la Secretaría de Justicia, que fue ciertamente imperfecta.

En 1853 las mutaciones iban a producir efectos a largo plazo. Entonces existían cuatro ministerios, todos herederos del Primer Imperio, que en adelante se transformarían tanto en número, como en sustancia. Entre las novedades también destaca la institución del Consejo de Estado, que estaba compuesto con 21 personas, cuya organización en cinco secciones obedecía el número igual de secretarías de Estado previstas. Su función era la de hacer dictámenes que cada Secretaría le solicitara, además de reunirse en conjunto para atender cuestiones generales de gobierno.

Paralelamente, en mayo 25 de 1853 se expidió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, y para atender estos asuntos, se nombraría a un Procurador General de la Nación.

CAPÍTULO XI
**ESTABLECIMIENTO DE LA SECRETARÍA
DE GOBERNACIÓN**

La reforma administrativa referida tuvo su eje principal, en una reconceptuación del portador organizativo de las competencias referentes a lo interior, lo exterior y la justicia, pues la hacienda y la defensa se conservaron casi incólumes. Por consiguiente, las Secretarías de Estado a cargo de esas materias fueron las protagonistas más relevantes del cambio.

**REORGANIZACIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN 1853**

El antiguo Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, se transformó en la Secretaría de Relaciones Exteriores en abril de 1853, y en Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores en mayo, quedándole segregado para siempre el ramo de lo interior; a excepción del periodo 1861-1867, que por motivo de la grave situación de la época, entre otros factores el establecimiento del Segundo Imperio, demandó la re-fusión temporal de ambos ramos.¹

La materia de lo interior, que fue asumida fugazmente por el Ministerio de Justicia, pasó a independizarse completamente tanto de ella, como del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se erigió propiamente como Secretaría de Gobernación en mayo 12 de 1853.² Aunque el ramo de lo interior ya había engendrado una tradición dentro del concepto de gobernación, que constituía un cúmulo de cometidos que se remontaban a 1821, esencialmente nutrió la creación de una nueva secretaría por la acentuación de sus competencias internas.

El núcleo de la reforma de la administración pública, procedió por medio de un proceso de terminación, que hizo que las añejas labores externas se conservaran en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en tanto que los deberes referentes a la prosperidad

¹ "Bases para la Administración de la República", expedidas en abril 22 de 1853, Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, tomo v, vol. I, pp. 347-349.

² "Decreto que establece la Secretaría de Estado y de Gobernación, de mayo 12 de 1853"; "Decreto que designa los ramos correspondiente a cada Ministerio, de mayo 17 de 1853". *Ibid*, pp. 351-354.

económica dieran vida a la Secretaría de Fomento. Aquí es conveniente que expliquemos que dicha terminación, no consistió en la tripartición de una Secretaría de Estado, por medio de la cual se brindó la vida a una prole de tres nuevos ministerios. Lo que ocurrió fue, que la antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores se prolongó vitalmente en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en tanto que los cometidos internos, que fructificaron en la Secretaría de Gobernación, procediendo de una ancestral cuantía de experiencia administrativa acumulada, fueron sustancialmente re-procesados dentro del marco de una nueva dependencia cuyo diseño organizativo era nuevo. El hecho que la Secretaría de Gobernación ya no desempeñara labores exteriores ni económicas, expelió la enorme gravedad que ambos cometidos ejercían sobre lo interior, para reorientar a esta materia hacia un desempeño más propiamente político. Finalmente, el proceso de terminación concluyó mediante la segregación de las competencias económicas de la extinta Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, para nutrir existencialmente al nuevo Ministerio de Fomento. Hay que enfatizar que esta segregación facilitó la especialización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en las faenas propiamente diplomáticas y consulares.

Por su parte, el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, fue convertido en la Secretaría de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, y después en Secretaría de Estado de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. El cambio sustancial más apreciable, fue que esta Secretaría intercambió competencias con la Secretaría de Gobernación: segregó la materia de cárceles, penitenciarias y establecimientos de corrección, que pasaron a la Secretaría de Gobernación, a cambio de los ramos de instrucción pública e ilustración, que fueron asumidos por la de Secretaría de Justicia y desprendidos de la Secretaría de Gobernación. A partir de entonces, quedaron bajo la responsabilidad de la primera lo concerniente a justicia; lo relativo a negocios eclesiásticos; lo que pertenece a instrucción pública, y las sociedades literarias y científicas relativas al mismo ramo.

Finalmente, el ramo de industria, que antaño desempeñaba el Ministerio de Justicia, amén de la supresión de la Dirección General de Industria y Colonización, sirvió de base para la fundación del Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, cuyo caudal primordial de cometidos provenía del antiguo Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores.

El nuevo esquema despejaba, por fin, antiguos embarazos para el despacho de los negocios de la administración pública.

Así, la Secretaría de Gobernación dedicó sus empeños básicamente a la política interior, pero conservaba competencias relativas a la salud, población y otras muchas que, posteriormente, darían origen a otras dependencias de la administración pública mexicana. Fue de tal modo que la *Gobernación* contó con una organización exclusiva, que precisaba mejor las competencias a su cargo: atendía todo lo relacionado con el Consejo de Estado, seguridad y policía, centros de reclusión de delincuentes, libertad de imprenta y diversiones públicas. Más precisamente, a partir de mayo 12 de 1853 atendió lo siguiente:

1. Consejo de Estado;
2. Todo lo relativo al gobierno interior de la República;
3. Policía de seguridad;
4. Libertad de imprenta;
5. Montepíos y establecimientos de beneficencia;
6. Cárceles, penitenciarias y establecimientos de corrección;
7. Festividades nacionales y diversiones públicas.

Pocos días después, el 17 de mayo, estos deberes fueron acrecentados con dos responsabilidades más:

8. Propiedad literaria;
9. Pestes, medios de prevenirlas y socorros públicos cuando hubiera lugar;
10. Vacunas.

Nótese la sobrevivencia del concepto: *todo lo relativo al gobierno interior de la República*, el cual, además de identificar su origen, da pauta al resto de sus facultades.

LA DENOMINACIÓN DEFINITIVA: SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

El nombre de *Secretaría de Gobernación* es un hecho singular, incumbente sólo a España y México; hasta donde sabemos, únicamente ambos países llaman de tal modo a esta dependencia de la administración pública, en tanto que en la mayor parte del mundo se le conoce generalmente como Ministerio de lo Interior. El que se denomine de tal modo tiene una causa, que aquí explicaremos sucintamente.

Hay que recordar que la administración interior es la última gran rama de la administración pública históricamente en aparecer y que, en la cultura española e hispanoamericana, tiende a concentrarse tardíamente en un ministerio singular. La índole de esta organización es de tipo promocional, de coordinación y dirección; es un ministerio sin precedentes en la historia de la administración pública: su objeto, como lo anotó Javier de Burgos, era fungir como el "taller de la prosperidad nacional".

Aunque había consenso sobre el perfil funcional del nuevo Ministerio, en su origen surgió una variedad de interpretaciones sobre el modo de llamarlo. La primera se remonta a 1811, cuando el Ministro de Estado español, Bardají, sugirió que se le llamara *Ministerio del Reino*, en tanto que José de Canga Argüelles proponía *Ministerio de Fomento*.³ Esteban de Vera, Ministro de Indias, aconsejaba el título de *Ministerio de Gobierno Interior, Economía y Fomento*. Burgos aconsejaba llamarlo *Ministerio de Fomento*, como Canga Argüelles, en tanto que Sáiz de Andino prefería *Ministerio de la Administración Civil*. López Ballesteros, finalmente, proponía *Ministerio de Gobierno Político*. Una vez materializado se llamó *Ministerio de la Gobernación y Ministerio de lo Interior*.

En realidad, debido a la complejidad de su misión y diseño, así como al alcance variado y amplio de sus competencias, era todo eso: gobernaba política y económicamente; fomentaba la economía, las artes y las ciencias; velaba por las relaciones cívicas de la sociedad, y encarnaba a la administración interior. Su misión central, fomentar la riqueza material, moral e intelectual de España, era un asunto de gobierno, civilidad e interioridad del Estado. Aunque la promoción central del nuevo Ministerio provino de las filas hacendarias y mucho de su campo de acción era la

³ Guaita, Aureliano, "La competencia del Ministerio de Fomento: 1832-1931". *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, p. 352.

economía, merced a su ancestra directa: la Dirección de Fomento, sus deberes asistenciales, culturales, y principalmente los políticos, trascendieron su concepción *cameralista* primigenia.

En México se optó por la noción de *Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores*, después por *Ministerio de lo Interior*, para finalizar, hasta nuestros días, referirla como: *Secretaría de Gobernación*. Aquí también España es el origen del término: hacia 1851, después de usarse el término de *Ministerio de la Gobernación del Reino*, el uso y la costumbre hicieron su trabajo para señalarlo abreviadamente como *Ministerio de la Gobernación*.⁴

Sin embargo, además de la tradición peninsular, en la historia administrativa novohispana el vocablo *Gobernación* tiene un origen muy antiguo, tanto como la noción del *buen gobierno* como fin del Estado, de la que procede, y que aparece a partir de las transformaciones del pensamiento político en el siglo XIII, junto al propósito de conservar la justicia.⁵ Hay que aclarar, empero, que en tanto la justicia significaba la realización del derecho vigente, la finalidad del *buen gobierno* implicaba alcanzar el bien común en sus manifestaciones más variadas, no solamente la observancia del derecho existente. El buen gobierno también propendía a la creación legislativa de nuevo derecho, para implementar a elevada misión que entrañaba la utilidad pública.

La justicia, por su índole intrínseca, estaba limitada a la implementación del derecho establecido y, por consiguiente, era necesaria, pero insuficiente, para alcanzar un bien común de las proporción planteada por el Estado moderno. Tal era el motivo por el cual, gobierno y legislación se vinculan íntimamente y, por regla general, las autoridades gubernamentales activas en horizontes extensos, tenían potestad legislativa.

Por consiguiente, "la '*buen gobierno*' es considerada como una dirección adecuada a los problemas de la tierra, sobre la cual se va constituyendo una experiencia administrativa".⁶ Esta experiencia era cultivada a través de las *Memorias* que los virreyes dejaban a sus sucesores, para tal finalidad, y que tenían valor jurídico como norma supletoria de gobierno. Las *Memorias* administrativas tenían tanto un papel continuador de *policies* entre

⁴ *Ibid*, p. 365.

⁵ Góngora, Mario, *El Estado en el derecho indiano*, Santiago, Universidad de Chile, 1951, pp. 233-234. Las cursivas son nuestras.

⁶ *Ibid*. Las cursivas son nuestras.

los gobernantes novohispanos, como de insumo jurídico supletorio para estimular su implementación en pro de la utilidad pública. El contenido del *buen gobierno* estaba detallado, igualmente, en las instrucciones dadas a los funcionarios, tales como las que eran dirigidas a los Virreyes a partir de 1535.

"La *buena gobernación* comprende el bien común espiritual y el temporal, sin solución de continuidad, entre ellos, tal como lo pensaba la escolástica tomista, tan influyente en España, especialmente en el siglo XVI. El *buen gobierno* temporal está cifrado, según la doctrina escolástica tomista que pasa a la legislación indiana en la realización de la *República* o *Policía*.⁷ Esta última constituía la mejor representación del significado de utilidad pública que se imputaba a la gobernación, de modo que, la policía pasó posteriormente a significar una función administrativa destinada a la regulación de la comunidad, conforme al bien común deseado. Por su parte, República fue usada después como un sustantivo que gradualmente se convirtió en sinónimo del Estado.

El cambio de denominación, de Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, a Secretaría de Gobernación, ha hecho meditar a varios autores sobre la originalidad histórica de la última. Su tesis parte de la premisa de unicidad organizativa, cuyo sustento histórico invocado es el Ministerio de lo Interior.

Según Adolfo Prantl y José L. Groso, la Secretaría de Gobernación "fue creada en abril del año de 1837, designándose con el nombre de Ministerio de lo Interior, en el que estuvo refundido el ramo de justicia hasta 1844, y en diciembre de este año se suprimió. Restablecida el 14 de junio de 1853, no ha vuelto a dejar de funcionar bajo los diversos gobiernos que desde entonces se han sucedido, habiendo influido, por razón de tener a su cargo el sostenimiento de las relaciones con los gobiernos de los estados, en la política interior de México".⁸

En el *Directorio del gobierno Federal* de 1950 se señala lo siguiente: "figura la Secretaría de Gobernación por primera vez, en las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836, bajo el rubro de Ministerio del Interior. Más tarde, en las Bases Orgánicas

⁷ *Ibid.* Las cursivas son nuestras.

⁸ Prantl, Adolfo y José L. Groso, *La Ciudad de México: Novísima guía universal de la capital de la República Mexicana, y directorio clasificado de vecinos y prontuario de la organización y funciones del gobierno federal y oficinas de su dependencia*, México, Juan Buxó y Cía, 1901.

Centralistas de 1843 en el artículo 93, se fija la denominación de Secretaría de Gobernación y Policía; el 12 de mayo de 1853 cambió su denominación por Secretaría de Estado y de Gobernación. Después, por Decreto de 23 de febrero de 1861 tuvo el nombre de Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación; pero en abril de 1861 se fusionó con la Secretaría de Relaciones Exteriores, quedando así, hasta el año de 1867 en que recobró su denominación de Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. En la época del general Díaz, por Decreto de 13 de marzo de 1891, se le dio el nombre de Secretaría de Gobernación. Nuevamente cambió el nombre durante el régimen del Presidente Venustiano Carranza, por el de Secretaría de Estado y, a partir de 1917, es conocida con el nombre de Secretaría de Gobernación, que conserva a la fecha".⁹

Roberto Chellet Osante asume como válida la propuesta de dicho *Directorio*, y la reproduce en su libro literalmente.¹⁰

Finalmente, yo mismo suscribí una visión similar sobre el origen de la Secretaría de Gobernación, cuando en otra obra afirmé "que la bipartición de los ramos de lo exterior y lo interior no fue una simple y mecánica mitosis en dos dependencias de la administración pública, sino la permanencia de una Secretaría, la de Relaciones Exteriores, y la creación de otra nueva, la de Gobernación, especializada propiamente en asuntos de gobierno".¹¹

Tales asuntos de gobierno tendieron a centrarse en el cuidado de la tranquilidad pública, con estrecha relación con la observancia de la Constitución y la preservación de los derechos políticos, para, con base en esta triada, quedar caracterizada por principio la *política interior*. Esta tendencia, cuya fuente la encontramos en 1853, se constituyó en una fuerza inexorable que gradualmente fue empujando hacia nuevas segregaciones funcionales, las cuales, aunque tardías, excluyeron a la salubridad y la asistencia pública.

⁹ *Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1947, pp. 65-67.

¹⁰ Chellet Osante, Roberto, *Organización administrativa y política de la república mexicana*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1955, p. 62.

¹¹ Guerrero, Omar, *Historia de la secretaría de relaciones exteriores*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993.

La Secretaría de Gobernación es antigua y nueva porque, por un lado, es heredera de una vasta y prolongada experiencia de desempeño del ramo interior de la antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, de la cual nació mediante un parto organizativo; y por el otro, porque estando centrada en la política interior, y ajena a la diplomacia y la economía, orientó su actividad a una finalidad esencial que reclamaba una sola institución implementadora. La Secretaría de Gobernación, a imagen y semejanza de la diosa griega Jano, con una cara mira al pasado y con la otra el futuro.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, sin embargo, conservó varios cometidos propiamente domésticos, de modo que a pesar de su carácter organizativamente especializado en la política exterior, todavía desempeñaba funciones definibles propiamente como interiores. Ella cumplía tareas de lo interior relativas a la ilustración del pueblo mexicano y el cuidado de las instituciones de cultura y arte, además de administrar el ceremonial del Palacio presidencial y encargarse de las ediciones del gobierno. Inclusive administraba a las dos loterías públicas, de Guadalupe y San Carlos. En contraste a esta variedad de cometidos interiores, sus responsabilidades externas tenían un perfil más preciso, pues atendía los negocios exteriores, su objeto existencial, y administraba a las legaciones y los consulados. Por extensión, se encargaba de la fijación de los límites del país, expedía cartas de naturalización y atendía las cuestiones referentes a los pasaportes y la legalización de firmas.

Hay que hacer notar que lo interior, plasmado en el Ministerio de Gobernación, no contaba con una organización interna diversificada, su trazo era el tradicional que se derivaba de la oficialía mayor, al que sucedían seis oficiales, cinco escribientes, el archivero, el portero y el mozo.¹²

La situación política establecida en 1853 no tardó mucho en cambiar, pues la sublevación sustentada en el Plan de Ayutla depuso a Santa Anna y otros hombres se prepararon para asumir el gobierno del país. Aunque la organización de las Secretarías de Estado permaneció intacta, incluyendo su número, el plan ofrecía un nuevo

¹² "Decreto de mayo 31 de 1853, que establece la planta del Ministerio de Gobernación", *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, tres tomos, 1963, tomo I, pp. 343.

Estatuto para la República mexicana,¹³ aunque provisional, el cual significaba al mismo tiempo una reforma política y administrativa.¹⁴

El Plan de Ayutla había facultado de manera extraordinaria al Jefe del Ejecutivo, para reformar los diversos ramos de la administración pública. Sin embargo, la reforma no se verificó de inmediato, hubo de esperar a la llegada de Juárez y que las Leyes de Reforma la propiciaran. En un editorial periodístico preparado por Francisco Zarco, se explicaron los alcances previsibles del Plan. Zarco creía que la reforma administrativa consistía en la disminución de impuestos sobre las clases más pobres, principalmente la capitación y la contribución por puertas y ventanas; la reducción de la leva, que restaba brazos útiles al trabajo productivo; reducción del ejército a los recursos del erario; expedición de un arancel que asegurara la libertad de comercio y diera más ingresos a la hacienda; y reducción del presupuesto a los gastos precisos.

Sin embargo, Zarco aspiraba a que la reforma administrativa se extendiera aún más: "queremos todavía un poco más de la reforma administrativa. Queremos que se cumplan las promesas todas del programa del Ministerio, sea más o menos luterano. Es decir, queremos franquicias al extranjero para atraer la migración que tanto necesitamos; queremos que se mantenga la última ley sobre administración de justicia en lo relativo a fueros, porque es el primer paso que se da para conquistar la verdadera igualdad; queremos un nuevo plan de estudios que proclame la enseñanza y no monopolice para unos cuantos la instrucción pública (...)"¹⁵

Quería también que el Colegio de San Gregorio se ocupara en la educación de los indígenas, quería códigos sencillos y claros que favorecieran la impartición de justicia, quería la organización

¹³ "Decreto de junio 28 de 1853, que establece la Planta del Ministerio de Relaciones Exteriores", Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, un tomo, cinco volúmenes, tomo v, vol. I, pp. 383-384. La sección sexta mandaba la permanencia de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda.

¹⁴ Zarco, Francisco, "La reforma administrativa", Periódico *El Siglo XIX*, Cuarta Época, año decimosexto, enero 11 de 1856.

¹⁵ *Ibid.*

libre del municipio para favorecerlos con las ventajas de la descentralización administrativa, deseaba el fortalecimiento de la asistencia pública, aspiraba a la ilustración del pueblo de México, anhelaba la supresión de monopolios y estancos. Quería, en suma, reformas que fueran favorables al interés de la Nación, pues alegaba que "un gobierno inactivo, sería por esta sola circunstancia inconsecuente con los principios revolucionarios de que su existencia se deriva. Sin la reforma administrativa, es imposible la reforma política, que si no encuentra bases en que apoyarse, será tan efímera, tan ineficaz, como cuantos ensayos se han hecho antes".¹⁶

¹⁶ *Ibid.*

ASUNCIÓN DEL RAMO DE CÁRCELES, PENITENCIARIAS Y ESTABLECIMIENTOS DE CORRECCIÓN

Durante un breve tiempo, el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, había sido convertido en la Secretaría de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. Esta experiencia, comenzada en abril 22 de 1853, permaneció vigente hasta mayo 12; pero, a partir de esta fecha, se transformó en la Secretaría de Estado de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, segregándose de ella la materia de lo interior.¹⁷

Posteriormente ocurrió un cambio que afectó directamente el abanico de competencias de la Secretaría de Justicia, que contribuyó a la pérdida de una de sus facultades tradicionales: en mayo 12 del año antes mencionado, retornando al concepto envolvente de lo *interior*, fue restablecido el Ministerio de Estado y de Gobernación, e incorporadas a sus competencias la materia de cárceles, penitenciarias y establecimientos de corrección, que fueron segregados de la Secretaría de Justicia.¹⁸ Con tal sustracción de competencias, se propició que la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, se desencauzara de uno de sus quehaceres típicos. A partir de entonces, quedaron bajo su responsabilidad los siguientes deberes: justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública, y sociedades literarias y científicas relativas al mismo ramo.

La materia de lo interior, que como ya lo advertimos fue asumida fugazmente por el Ministerio de Justicia en abril 22, pasó a independizarse completamente tanto de ella, como del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se erigió propiamente como Secretaría de Estado y de Gobernación. Hay que resaltar, sin embargo, que la línea divisoria entre la Secretaría de Justicia y la Secretaría de Gobernación no quedó nítidamente establecida, pues la administración de los centros de reclusión tradicionalmente ha sido una responsabilidad de la primera, no de la Secretaría de Gobernación. En esa época, tanto la instrucción pública, como las sociedades literarias y científicas, eran ramos medulares de la administración interior. La coexistencia entre ambas dependencias de la administración pública mantendrá una línea de desarrollo similar, tal como lo podremos constatar páginas adelante.

¹⁷ "Decreto en que se designan los ramos correspondientes a cada Ministerio, de mayo 17 de 1853", antes citado, pp. 353-354.

¹⁸ "Decreto que establece la Secretaría de Estado y de Gobernación, de mayo 12 de 1853", antes citado p. 351.

La reforma administrativa de 1853 también produjo la especialización de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la creación de la Secretaría de Fomento, con las cuales la Secretaría de Gobernación tiene un origen común, y conservó una relación muy íntima. Dedicemos unas breves líneas para ambas dependencias de la administración pública.

LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Igual que la Gobernación, las Relaciones Exteriores contaban con su exclusiva Secretaría y ésta precisaba mejor las competencias a su cargo, que eran las siguientes: relaciones exteriores; consulados; designación y límites de la República; expedición de cartas de seguridad y naturaleza; pasaportes y legalización de firmas; academias y establecimientos literarios dedicados a la enseñanza primaria y secundaria (tales como Academias de Historia y Lengua Castellana, Archivo General, Biblioteca, Museo y Academia de Bellas Artes de San Carlos); ceremonial del Palacio; impresiones del gobierno a cargo del erario; y Loterías de San Carlos y Guadalupe.¹⁹

Sin duda, el hecho de la creación de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue, de suyo, un notorio progreso, así como la precisión de sus labores de política exterior constituyó un avance hacia su cabal condición de institución especializada en la diplomacia y las tareas consulares.

A partir de 1853 esta Secretaría tuvo su propia planta, como lo había sugerido años atrás Lucas Alamán, toda vez que una adecuada organización interna. La Secretaría, por consiguiente, conservó el modelo seccional con carácter principalmente geográfico, toda vez que su principio siguió siendo el de las actividades funcionales. Estaba organizada de la manera siguiente:

Sección de América
Sección de Europa
Sección de Cancillería y Registros.²⁰

El patrón organizativo de la Secretaría de Relaciones Exteriores se mantuvo igual hasta finales de 1855, salvo que la

¹⁹ "Decreto de mayo 17 que designa los ramos correspondientes a cada Ministerio", antes citado, p. 553.

²⁰ "Decreto de junio 28 de 1853, que establece la Planta del Ministerio de Relaciones Exteriores", antes citado, pp. 343 y 399-400. "Reglamento para el gobierno interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, de agosto 8 de 1853", *Compilación de Disposiciones Relativas a la Reglamentación Interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, dos tomos, 1981, tomo I, pp. 28-43.

antigua Sección de Cancillería y Registros se volvió a organizar como Archivo.²¹

Conforme a las disposiciones del Plan de Ayutla, la Secretaría de Relaciones Exteriores conservó su antigua organización con base en las Secciones de Europa y América, en tanto que el Archivo General volvió a convertirse en Sección de Cancillería y Registros. Al mismo tiempo, la planta fue reformada en atención a las condiciones especiales por las que pasaba el país, particularmente por la reducción de recursos económicos.²²

La organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores se mantuvo de este modo hasta el año de 1858, en que tuvo un nuevo arreglo.²³ En esencia, permaneció la configuración organizativa general establecida desde 1853, de modo que subsistieron las Secciones de Europa y de América, además de la Sección de Cancillería y Registros.

Esta última organización fue paralela a la expedición de las Leyes de Reforma, en tanto que la planta y organización de la Secretaría permaneció intacta hasta 1861, en que hubo de fusionarse nuevamente con la Secretaría de Gobernación.

²¹ "Decreto de diciembre 31 de 1852, por el que se expide la Ley de Presupuestos Generales de la República", *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, cinco volúmenes, tomo v, vol. I, p. 655, p. 655.

²² "Decreto sobre la planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de enero 6 de 1856", México, *Derecho internacional mexicano*, parte III, pp. 955-966.

²³ "Reglamento para el gobierno interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, de agosto 12 de 1858". México, *Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la secretaría de relaciones exteriores*, pp. 45-58.

LA SECRETARÍA DE FOMENTO

Dentro de la transformación de la administración pública mexicana de 1853, destacó la fundación de un Ministerio de Fomento muy singular, alrededor del cual funcionarían grandes capítulos competenciales. Fue, asimismo, la culminación de un proceso nacido con la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores que transitó por el Ministerio de lo Interior y la materia de "gobernación".²⁴

A partir del año referido, la Secretaría de Gobernación fue planteada al margen de toda injerencia en la prosperidad material, que antaño desempeñaba su ancestro: la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Para continuar con el papel de "taller de la prosperidad nacional", en abril 22 de 1853 fue creado el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. Sus funciones se referían a toda la obra material que requería imperiosamente el país:

- I. Formación de la estadística general, de la industrial, agrícola, minera y mercantil, siguiendo en cada año el movimiento que estos ramos tuvieran;
- II. Colonización;
- III. Medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles en todas líneas;
- IV. Los establecimientos de enseñanza especial de estos ramos;
- V. Expedición de patentes y privilegios;
- VI. Exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril;
- VII. Caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República;
- VIII. Desagüe de México y obras conexas al mismo;
- IX. Obras de utilidad y ornato que se hicieran con fondos públicos;

²⁴ "Decreto que designa los ramos correspondiente a cada Ministerio, de mayo 17 de 1853", antes citado, p. 353.

- X. Conserjería, muebles, útiles y obras del Palacio, incluyendo las que se hicieran en las cámaras;
- XI. Sociedad de Geografía y Estadística, y todo tipo de mejoras materiales e industriales.²⁵

La Secretaría de Fomento se elevó a la categoría de "Ministerio de la prosperidad material" de México, porque le tocaban, entre otras materias, las pertenecientes a las vías de comunicación, el desagüe de la Capital de la República, las obras de utilidad y ornato erigidas con recursos del Fisco, y el mantenimiento de los edificios del gobierno nacional. Sólo quedaban fuera de sus competencias el servicio postal, desempeñado por una Dirección General que gozaba de gran autonomía y que estaba funcionalmente sectorizada en la Secretaría de Hacienda.

La creación de la Secretaría de Fomento fue un hito en la historia de la administración pública mexicana, pues con su nacimiento se consolidaron y conjugaron grandes progresos de la administración interna. Fue, igualmente, el último gran ingenio de Lucas Alamán y el receptáculo de los avances de otras instituciones creadas por el propio Alamán con anterioridad.

Antes de la creación de la Secretaría de Fomento, existían varios establecimientos autónomos dedicados a las comunicaciones, transportes y obras públicas, principalmente la Dirección General de Caminos y Puentes, y la Dirección General del Desagüe (de Huehuetoca), además de otras inherentes al comercio y la industria. Todos ellos fueron suprimidos por las citadas "Bases para la Administración de la República" y sus cometidos transformados en funciones de la Secretaría de Fomento. Desde entonces, la colonización, industria, comercio, agricultura, ganadería y obras públicas, así como el mantenimiento y administración del desagüe del Huehuetoca, se convirtieron en tareas centralizadas en una nueva Secretaría.

Más de un año antes de la creación del Ministerio del Fomento, Mariano Macedo había externado argumentos muy convincentes a favor de su establecimiento. Según lo expresó, la amplitud de las materias relativas a la industria, comercio, agricultura y las artes, y su gradual imbricación, además de los vínculos cada vez más estrechos entre la industria nacional y la exterior, reclaman más atención por parte del gobierno. El gabinete gubernamental

²⁵ Ver "Bases para la Administración de la República, de abril 22 de 1853", donde se determinan exclusivamente las funciones de esta Secretaría, a excepción de las dos últimas. *Ibid*, p. 154.

mismo era un reflejo de los distintos intereses de la sociedad: "en el seno mismo del gobierno hay siempre una contraposición entre diferentes intereses, ya materiales, ya morales, que se reflejan en el gabinete desde la sociedad, y nada parece más convincente que colocar ahí representantes de todas las pretensiones legítimas".²⁶

Macedo añadió a un interés material del primer orden: "la producción nacional", que no estaba representado siendo más importante que muchos intereses morales, pues la riqueza pública no es "accesoria ni secundaria" para el gobierno nacional. Mariano Macedo, entonces Director de Colonización e Industria, agregó lo siguiente: la actividad de la República mexicana va a depender de que el poder y el celo del gobierno se apliquen a promover con voluntad decidida los intereses positivos del país, y esos intereses están cifrados en el aumento de la población, y sobre todo en el de la industria, la agricultura y el comercio. Lo que acaso conviene más para impulsar estos elementos de riqueza y prosperidad, y la ilustración pública industrial, que a juicio de la Dirección es base de toda mejora, es la creación de un Ministerio de Fomento de esos ramos, que necesitan una atención constante y no distraída a cada momento por lo que piden otros negocios gravísimos del Departamento Exterior, y los repetidamente urgentes de la Gobernación Interior. V.E. sabe por su experiencia de mucho tiempo, que es necesaria una fuerza de aplicación extraordinaria para el trabajo a fin de poder atender al que requieren todos los ramos asignados hoy al Ministerio que está a su cargo. La agitación inevitable que es consiguiente a la inmensa acumulación de negocios, no da lugar a la meditación indispensable, y a las combinaciones que requieren la formación de reglamentos y de iniciativas de ley, de cuya naturaleza es mucho de lo que hay que hacer respecto a la industria, la agricultura, el comercio y la colonización de los terrenos de la República.²⁷

La administración de las comunicaciones, los transportes y las obras públicas era entonces un amplio campo de actividad del Estado. Así lo hizo saber Luis de la Rosa en 1853, a través de una amplia referencia sobre las esferas de competencia de los gobiernos de la República, de los estados y de los municipios sobre estos ramos. Con respecto a la administración general de la República, ésta comprendía la navegación, caminos, empresas de camino de

²⁶ *Memoria de la Dirección de Colonización e Industria presentado al Ministerio de Relaciones el 7 de enero de 1851, sobre el estado de estos ramos en el año anterior*, México, Tipografía de G. Torres, 1851. Signada por Mariano Macedo, p. 31.

²⁷ *Ibid*, pp. 31-32.

fierro, puentes, calzadas, telégrafos, correos, diligencias, navegación fluvial y marítima, arsenales y astilleros, faros y lanchas de salvamento. Tales materias estarían a cargo de un Ministerio del Interior, cuya creación había propuesto el mismo de la Rosa. Por cuanto a los estados, les correspondía los caminos, en tanto que correspondían a los municipios los acueductos y las fuentes públicas.²⁸

Con la expedición de la Constitución de 1857, la administración centralizada no tuvo formalmente modificaciones en la organización general, pero sí en cuanto a las funciones de algunas dependencias. Esta organización se alteró continuamente por el influjo de la Guerra de los Tres Años y la lucha contra el Segundo Imperio, principalmente en el número de sus dependencias. La administración pública, en lo que se refiere a las dependencias centralizadas, tuvo una transformación trascendental por el influjo de la supresión del ramo eclesiástico, al decretarse la separación del Estado y la iglesia. Entre 1861 y 1867 desaparecieron y reaparecieron dependencias, unas se fusionaron entre sí y luego se volvieron a separar.

A pesar de estas circunstancias, en lo que respecta a la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, los deberes que le eran inherentes sufrieron un proceso que se caracterizó por el enriquecimiento de sus cometidos y una acusada diferenciación de los mismos por efecto del desarrollo científico y tecnológico, que de tal modo se reflejaban en sus funciones:

- I. Estadística;
- II. Libertad de industria y trabajo;
- III. Agricultura;
- IV. Comercio;
- V. Minería;
- VI. Ganadería;
- VII. Mejoras materiales;
- VIII. Carreteras, ferrocarriles, puentes y canales;

²⁸ Rosa, Luis de la, *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*, México, sin datos editoriales, 1853.

- X. Telégrafos;
- XI. Faros;
- XII. Colonización;
- XIII. Terrenos baldíos;
- XV. Monumentos públicos;
- XV. Exposición de productos agrícolas, industriales, minerales y fabriles;
- XVI. Desagüe de México;
- XVII. Trabajos públicos de utilidad y ornato hechos a costa o con la protección del erario;
- XVIII. Conserjería y obras del palacio y edificios públicos;
- XIX. Operaciones es geográficas y astronómicas, viajes y exploraciones científicas;
- XX. Lonjas, corredores y agentes de negocios;
- XXI. Pesos y medidas;
- XXII. Privilegios exclusivos.²⁹

Destacan nuevos cometidos de la Secretaría de Fomento, que conviene examinar. La Constitución de 1857 estableció la libertad de trabajo e industria, y vigilar tal derecho fue atribuido a la Secretaría de Fomento; y se le encargaron también las exploraciones geográficas y astronómicas, los viajes y las exploraciones científicas. La ampliación de cometidos fue un producto de los avances constitucionales, por un lado, y del progreso, por el otro, tal como se puede apreciar en el añadido de la dirección de los telégrafos y los ferrocarriles. Al mismo tiempo, siguió desempeñando las antiguas tareas relativas a las carreteras,

²⁹ "Decreto para la distribución de los ramos de la administración pública para su despacho, entre las seis Secretarías de Estado, de 23 de febrero de 1861", México, Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, un tomo, cinco volúmenes, tomo v, vol. I, pp. 407-408.

caminos, canales, monumentos públicos y faros, además del desagüe de México y el mantenimiento material del Palacio Nacional.

Entre 1861 y 1867, la administración pública centralizada tuvo continuas y rápidas modificaciones, pues como lo anunciamos, los tiempos turbulentos de la Reforma y la lucha contra el Segundo Imperio así lo determinaron. Entre otras modificaciones destacó la fusión de la Secretaría de Fomento con la de Justicia e Instrucción Pública en dos ocasiones, hasta alcanzar su situación original, pero sin que su misión haya tenido alguna alteración de trascendencia.

Las transformaciones en la administración pública, que como mencionamos fueron un efecto del torbellino social desencadenado por la guerra civil y la lucha por la soberanía nacional, comprimieron extraordinariamente a la administración juarista y, durante algún tiempo se convirtió en una brevísima organización itinerante junto con el Jefe del Estado, que contrastaba con la administración pública amplia y diversificada que las fuerzas conservadoras establecieron en el tiempo que dominaron al país bajo el Segundo Imperio. Las fuerzas del progreso triunfaron finalmente sobre las fuerzas del retroceso y luego vinieron varios años de sosiego social que dieron pauta a la consolidación de la administración pública y posibilitaron que la Secretaría de Fomento sentara bases materiales para la prosperidad del país.

El rendimiento histórico de la Secretaría de Fomento parece haber sido muy satisfactorio, tal como lo hace saber Justo Sierra, cuando, dentro de la sugerencia de extinción de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, aconsejó el traslado del ramo educativo a la primera.³⁰ El alegato de Sierra tiene como fundamento la aprobación de una ley que confirió a la Secretaría de Fomento la organización de las Escuelas de Minas y Agricultura, y que, significando la segregación de un grupo de instituciones de enseñanza del seno de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, era una medida necesaria porque significaba el principio de la reconstitución de un grupo escolar, bajo el cobijo de un Ministerio que por su carácter respondía enteramente a las exigencias de su tiempo; es decir, un *Ministerio científico*: el Ministerio de Fomento.

La creación de la Secretaría de Fomento explica, en buena medida, la postrer constitución de la Secretaría de Comunicaciones

³⁰ Sierra, Justo, artículo sin nombre fechado en mayo 8 de 1883, *Obras completas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, tomo VIII, pp. 116-118.

y Obras Públicas, que brotó desde su seno: una institución más especializada y apta para atender la obra material de México y perfeccionar los adelantos en las comunicaciones.

CAPÍTULO XII
**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN LA ÉPOCA
DE LA REFORMA**

Una vez constituida como una Secretaría de Gobernación propiamente política, segregada la materia de prosperidad material de la Nación, su papel en la historia de México alcanzaría una significación de enorme importancia. Los años por venir, en los que se condensa la Reforma, contribuirían de manera preeminente a la construcción del México moderno.

La Reforma dio comienzo en 1855, a partir de la supresión de fueros con la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación. Al año siguiente se desamortizaron los bienes de las corporaciones civiles y religiosas, y en 1857 se expidió la segunda Constitución Federal. Después, con su afán revolucionario, se agolparon las Leyes que viabilizaron la nacionalización de los bienes eclesiásticos, arreglaron el matrimonio civil, marginaron a los ministros del culto de la administración de cementerios y camposantos, decretaron la libertad de cultos, y secularizaron hospicios y establecimientos de beneficencia. Los ecos de la Reforma todavía resonaban con gran sonoridad en febrero de 1861, cuando se decretó la libertad de imprenta. Páginas adelante abundaremos al respecto.

**REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN 1861**

Por motivo de la trascendencia de estos acontecimientos, que se resumen en la Guerra de los Tres Años, la más grande conmoción social del país durante el siglo pasado, la administración pública sufrió transformaciones tanto en sus aspectos generales, como en aquellos otros más de detalle y calidad.

Las condiciones reinantes no tardaron en demandar cambios en los aspectos generales de la administración pública, y en febrero de 1861 brotaron nuevas mutaciones organizativas. La primer Secretaría en cambiar su condición fue la Secretaría de Justicia, en la cual se ratificó la adscripción del ramo de instrucción pública, extinguiéndose los negocios eclesiásticos como materia administrativa, y cuyo estado hasta ese año lo reseñaremos posteriormente.³¹ Los archivos del extinto ramo de los negocios

³¹ "Decreto de febrero 18 de 1861, que declara que pertenece a la Secretaría de Justicia el ramo de Instrucción Pública", Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes*

eclesiásticos pasaron a la Secretaría de Gobernación, tratándose del clero nacional, y a la Secretaría de Relaciones Exteriores siéndolo de los extranjeros.

A la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, una vez refrendadas sus dos grandes materias, se le confiaron los siguientes deberes, por cuanto al ramo de justicia: administración de justicia; Suprema Corte; tribunales de circuito y de distrito; controversias que correspondieran a los tribunales de la Federación; causas de piratería; expropiación por causa pública; códigos; colecciones oficiales de leyes y decretos; organización judicial en el Distrito Federal y territorios; abogados y escribanos; e indultos. En lo referente a instrucción pública, sus tareas eran las del cuidado de libertad de enseñanza; títulos profesionales; instrucción primaria, secundaria y profesional; colegios nacionales, escuelas especiales, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias; propiedad literaria; museos; y antigüedades nacionales.

Salta a la vista la recuperación de un perfil más especializado de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, a partir de la segregación de otros ramos administrativos: antes el de negocios eclesiásticos, después el de industria; destaca, igualmente, que la justicia se ha desligado del concepto de lo interior. Pero hay que resaltar que la instrucción pública se había segregado de los asuntos interiores y que, inadecuadamente, compartía espacios organizativos comunes con la justicia. La instrucción pública, tradicionalmente, había sido un campo de actividad de la Secretaría de los negocios interiores.

Días después se precisaron, más de fondo, las competencias de las seis Secretarías de Estado.³² Aunque el trazo organizativo de 1853 estaba presente, la transformación administrativa de febrero de 1861 dio más precisión y diferenciación a las funciones de cada una de las secretarías.

La Secretaría de Justicia e Instrucción Pública se encargaba, entre otros deberes, de los relativos a la libertad de enseñanza, en tanto que la de Fomento lo hacía con respecto a la libertad de

presidenciales: la administración pública, cinco volúmenes, tomo v, vol. I, pp. 405.

³² "Decreto de febrero 23 de 1861, que establece la distribución de los ramos de la administración pública para su despacho, entre las seis Secretarías de Estado". *Ibid*, pp. 405 y 407-409.

industria y trabajo. Hacienda, por su parte, se hizo cargo de la nacionalización de los bienes en manos muertas.

Por su parte, la Secretaría de Gobernación afirmó sus deberes propiamente gubernamentales, enriquecidos por los frutos de la Reforma, y que eran los siguientes:

1. Elecciones generales;
2. Congreso de la Unión;
3. Reformas constitucionales;
4. Observancia de la Constitución;
5. Relaciones con los estados;
6. División territorial y límites de los estados;
7. Tranquilidad pública;
8. Guardia nacional;
9. Amnistías;
10. Registro civil;
11. Derecho de ciudadanía;
12. Derecho de reunión;
13. Libertad de imprenta;
14. Libertad de cultos y policía de este ramo;
15. Policía de seguridad y de salubridad;
16. Festividades nacionales;
17. Epidemia;
18. Vacunas;
19. Gobierno del Distrito Federal, en lo político y administrativo;
20. Beneficencia pública, hospitales, hospicios, casas de expósitos y salas de asilo;

21. Montes de Piedad, casas de empeño y cajas de ahorro;
22. Cárceles, penitenciarías, presidios y casas de corrección;
23. Teatros y diversiones públicas;
24. Impresiones del gobierno.

**Tribulaciones de la Secretaría de Gobernación:
1861-1867**

Los tiempos transcurridos entre 1861 y 1867, estuvieron caracterizados por el enorme influjo de la Guerra de los Tres Años y la intervención extranjera, en la organización y actividad de la administración pública. Aquí ocurre uno de los fenómenos más sorprendentes de la historia de la administración pública mexicana: las Secretarías de Estado se unen y se separan varias veces a partir de 1861, hasta retornar a la etapa original de seis instituciones administrativas en 1867.

Los cambios fueron los siguientes, comenzando en abril de 1861: por fusión, se establecieron la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación, y la de Justicia, Fomento e Instrucción Pública, en tanto que Guerra y Hacienda continuaron con estatutos organizativos separados. En junio del mismo año se restablecieron las seis Secretarías, pero en diciembre se volvieron a fusionar. El esquema de las cuatro Secretarías de Estado y del Despacho perduró hasta 1867, en que se restituyó la situación anterior y volvieron a funcionar separadamente las seis dependencias de la administración pública.³³

A partir de 1861 se estableció una nueva administración de personal motivada por la re-fusión de los ramos de lo exterior y de lo interior, y una reorganización que dividió a la Secretaría de

³³ "Decreto de abril 6 de 1861, por el cual se reducen a cuatro las Secretarías de Estado"; "Decreto de junio 12 de 1861, por el cual se restablecen las seis Secretarías"; "Decreto de diciembre 16 de 1861, por el cual se reducen a cuatro las Secretarías de Estado"; "Decreto julio 20 de 1867, por el cual se restablece las Secretarías de Fomento"; "Decreto de noviembre 29 de 1867, por el cual se restablece la Secretaría de Gobernación". *Ibid*, pp. 390, 445 y 449.

Relaciones Exteriores y Gobernación, en los Departamentos del Exterior y Sección de Europa, y el Departamento de Gobernación.³⁴

El Departamento del Exterior y de la Sección de Europa, significó la compactación en su seno de todos los ramos que antiguamente estaban encomendados a la Secretaría de Relaciones Exteriores, de modo que además de lo concerniente a Europa, también pertenecía a este órgano la Sección de América y la Sección de Cancillería. Tanto el Departamento como sus tres Secciones, estaban encabezados por un jefe y dos oficiales.

Este órgano tenía a su cargo todo lo referente a lo interior y en contraste al Departamento del Exterior no estaba dividido en secciones, por lo que únicamente lo integraban un jefe y cuatro oficiales.

Ambos Departamentos compartían al archivero y al oficial del mismo, el oficial de partes y cuatro escribientes, además del portero, el mozo y dos ordenanzas.

Esta reorganización se fundó, asimismo, en el dictado del mérito y la aptitud para la provisión de plazas, merced al mejor servicio público; pero, como contraparte, se decretó la cesación de todo derecho de jubilación, cesantía, pensión y montepío, a excepción de aquellos servidores con derechos adquiridos con antigüedad. Así, aunque el mérito, la aptitud y el desempeño eran las divisas de ingreso, la imposibilidad de permanencia y debida jubilación, discrepaban marcadamente con ellos.

A pesar de estas circunstancias impropicias para la tranquilidad nacional, y por ende para un adecuado orden administrativo, una vez que la Secretaría de Gobernación fue restablecida en noviembre de 1867, no cejó en su empeño por mejorar el despacho de sus negocios.³⁵

³⁴ "Decreto sobre la planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación, y prevenciones para la provisión de plazas y derechos de los que las obtengan, de abril 6 de 1861", México, *Derecho internacional mexicano*, parte III, pp. 960-961.

³⁵ El "Decreto de noviembre 29 de 1867", antes citado, que restableció a la Secretaría de Gobernación, le encomendó nuevamente los ramos respectivos a su objeto.

Configuración de la Administración Pública en 1874

La administración pública, como conjunto, seguía el trazo organizativo establecido desde 1853, pero el cuerpo de sus dependencias había crecido y madurado hacia 1870.

Dependía de la Secretaría de Relaciones Exteriores el Archivo General de la Nación, y estaba integrada por las secciones de América, Europa, Cancillería y Archivo.³⁶

Por su parte, la Secretaría de Hacienda estaba configurada en las secciones de Aduanas Marítimas y Fronterizas; de Crédito Público; de Contribuciones, Papel Sellado y ramos menores; de Presupuestos, Pagos Civiles y Militares; de Estadística y Contabilidad Directiva; de Bienes Nacionalizados; y de Archivo.

En esta época, dentro del seno de la administración pública se habían consolidado las *direcciones generales*. José María del Castillo Velasco las diferencia nítidamente de las secciones: "aunque todas las secciones de las cuales se forman los ministerios ejercen una verdadera dirección en los ramos que les corresponden, no pueden llamarse propiamente direcciones porque no tienen facultades propias".³⁷

Las direcciones generales de la Secretaría de Hacienda eran las siguientes: Tesorería General de la Nación; Administración de Rentas del Distrito; Dirección de Contribuciones Directas del Distrito; Administración de Rentas de la Baja California; del Timbre; de las Aduanas Marítimas. La Tesorería General, por su parte, estaba constituida por las Secciones de Recaudación; Pagos Civiles; Pagos Militares; Revisión y Glosa de Cuentas de Aduanas Marítimas y Fronterizas, y de Jefaturas y Pagadurías; de Contabilidad; y de Caja y de Archivo.

El Ministerio de la Guerra estaba dividido en los departamentos del Estado Mayor; de Ingenieros; de Artillería y Médico, además de una Sección de Marina y seis secciones encomendadas a otros tantos oficiales y al archivo. Contaba con las Direcciones Generales del Colegio Militar; de Construcción Militar; y del Cuerpo Médico Militar.

³⁶ Castillo Velasco, José María, *Ensayo sobre el derecho administrativo*, México, Taller de la Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874, pp. 89-91.

³⁷ *Ibid*, p. 90.

La Secretaría de Fomento, por su parte, estaba integrada por las Secciones de Geografía, Estadística, Terrenos Baldíos y Colonización; de Industria, Comercio, Casas de Moneda, Telégrafos y Pesos y Medidas; de Mejoras Materiales, y de Archivo. Dependía de ella, la Dirección de Caminos y Puentes, y la Dirección del Desagüe de México, además la Sociedad de Geografía y Estadística - "corporación muy respetable que llama la atención por la importancia de sus trabajos científicos y por el empeño de los miembros de esa sociedad compuesta de personas de incontestable mérito y saber"-.³⁸

El Ministerio de Justicia e Instrucción Pública contaba con las Secciones de Justicia, de Instrucción Pública y de Archivo, en tanto que sus Direcciones Generales eran la Academia de Ciencias y de Literatura; la Junta Directiva de la Instrucción Pública y las particulares. También cuidaba de las Escuelas Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina, de Agricultura, de Ingenieros, de Bellas Artes, de Comercio, de Artes y Oficios, y de Sordo-mudos. Igualmente, atendía la educación secundaria de niñas, y la Dirección del Museo y Biblioteca Nacional.

Finalmente, Castillo Velasco da cuenta que "son direcciones dependientes del Ministerio de Gobernación las siguientes: Administración de Correos, por variación hecha en la ley antecedente, y regida por las ordenanzas de 1794; Inspección de Policía Rural; Inspección de Policía Urbana; Consejo de Salubridad; Dirección de la Casa de Niños Expósitos; Junta Administradora de Fondos de Beneficencia que dirige y administra la Escuela de Ciegos, la de Artes y Oficios para Mujeres, y el Banco de Socorros para artesanos y labradores pobres, Dirección del Monte de Piedad, aunque la fundación de este es particular, y el gobierno del Distrito Federal que tiene a su cargo inmediato la dirección de la policía de seguridad y la administración local. Este Ministerio tiene cuatro secciones, siendo la primera de estadística y el archivo".³⁹

³⁸ *Ibid*, p. 90-91.

³⁹ *Ibid*, p. 91.

LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN BAJO EL INFLUJO DE LA REFORMA

Las mutaciones en la administración pública obedecieron a las peculiares condiciones vigentes en México durante la época de la *Reforma*; pero fue la administración pública la que hizo realidad lo que en la letra mandaban las Leyes de Reforma.

Entre los reformadores más conspicuos se encontraban los miembros del gabinete de Benito Juárez, integrado por José María de Zamacona, Joaquín Ruiz, Blas Barcárcel, Ignacio Zaragoza y José Higinio Núñez, en julio de 1861.

El programa de reformas configurado por el gabinete estaba orientado a dar un debido arreglo a la administración pública y pacificar al país. La Reforma, concebida como una revolución política, era considerada como inviable si no se coronaba con una revolución administrativa que consistiría en la prosperidad material de la nación, pues "la Reforma pone el pie en la administración".⁴⁰ La administración pública asumiría nuevos deberes relativos a la seguridad pública, la administración de justicia y metodología tributaria, pues era menester suprimir a las bandas de reaccionarios, reorganizar a la administración de justicia, establecer la seguridad en los caminos, regularizar el correo, abolir los impuestos irregulares y vejatorios, y fomentar los diversos ramos del progreso del país.

Los Secretarios del Despacho aseguraban que "el país no carece de esos elementos de acción que el gobierno necesita, y sólo es menester organizarlos en virtud de una administración previsora, metódica y económica". Ya no se debía postergar la organización de la administración pública, hasta el punto de que no hubiera enemigos que combatir, pues "los trabajos organizadores son cabalmente los que darán lugar a un triunfo definitivo sobre los enemigos de la sociedad; sólo el poder que llegue a organizarla asentará sobre una base segura las conquistas de la revolución". En fin, se trataba de "la revolución de la administración, la reforma administrativa que viene a coronar la reforma política y social".

El programa del gabinete de Juárez había sido precedido por el *Manifiesto a la Nación*, de julio 7 de 1859, signado por el Presidente de la República y sus colaboradores, en el cual estaba

⁴⁰ "Circular de julio 18 de 1861, que contiene el Manifiesto y Programa del nuevo Ministerio", Secretaría de la Presidencia, *México a través de los Informes presidenciales: la administración pública*, un tomo, cinco volúmenes, tomo v, volumen I, pp. 451-455.

nítidamente planteado el concepto de Nación inspirado bajo la Reforma. El *Manifiesto* traslucía la crisis de los modos tradicionales de administrar, un "modo de ser social administrativo" en el que "se conservan los diversos elementos del despotismo, de hipocresía, de inmoralidad y de desorden".⁴¹

Con el nuevo régimen se inauguró un método de administrar que abolió los vicios del pasado y cimentó las bases del proyecto reformista, que se sintetizó en seis programas: 1) perfecta independencia entre el Estado y la iglesia; 2) supresión de las corporaciones del sexo masculino, secularizándose a los sacerdotes que se hallaban en ellas; 3) extinción de las cofradías, archicofradías, hermandades y corporaciones similares; 4) clausura de los conventos de monjas, conservándose a las que existieran en ellos con los capitales o dotes con los que hubieran ingresado, y ministrándoles lo necesario para el mantenimiento del culto; 5) "declarar que han sido y son propiedades de la nación los bienes que hoy administra el clero secular y regular con diversos títulos, así como el excedente que tengan los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes, y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor títulos de la deuda pública y de capitulación de empleos"; 6) declarar que los aportes que dan los fieles por la administración de sacramentos y otros servicios eclesiásticos destinados al sostenimiento de sus ministros, como "objeto de convenios libres entre unos y otros, sin que para nada intervenga en ellos la autoridad civil".⁴²

Se proyectaron otras modificaciones sustanciales para la vida social del país: educación pública a cargo del Estado, asumiendo desde entonces la enseñanza primaria con carácter gratuito; eliminación de los pasaportes interestatales; establecimiento del registro civil; supresión de las alcabalas, contrarregistros, peajes e impuestos que entorpecían el movimiento de las personas y la riqueza; extinción de la traslación de dominio en fincas rústicas y urbanas; disminución de las pensiones civiles y militares, y reducción de aquéllos que con el título de retirados, cesantes, jubilados y viudas, pretendían vivir a expensas del erario, y acortar el número excesivo de empleados públicos. Con estas medidas, los reformadores afirmaban que "así se dejará ver a todo el mundo que sus pensamientos sobre todos los negocios relativos a la política y la administración pública, no se

⁴¹ *Manifiesto a la Nación*, de julio 7 de 1859, *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, 1974, tres tomos, tomo II, pp. 27-28.

⁴² *Ibid.*

encaminan sino a destruir los errores y abusos que se oponen al bienestar de la nación (...)"⁴³

Los cambios anunciados en 1859 tenían como antecedente la *Ley Juárez* de 1855 y la *Ley Lerdo* de 1856. Los procesos estaban dirigidos a transformar a la sociedad, alterando su organización y relaciones. Fue una cadena de acciones consciente y deliberada cuyo destino era la construcción de la sociedad civil, tal como se constata en la copiosa legislación administrativa expedida durante y después de la Guerra de los Tres Años.

La institución de la administración pública, que más profundamente se transformó al calor de las mutaciones introducidas por la Reforma, fue la Secretaría de Gobernación. El motivo es fácilmente explicable: en ella se resumía, organizativamente, el diversificado y engrandecido espacio de la administración interior.

La administración interna, tal como lo hemos observado, estaba compuesta por tres ramales íntimamente relacionados, pero cada cual caracterizado por la diferenciación y la especialización en otras esferas de actividad de la Secretaría de Gobernación, que eran más precisas y concretas. Estos ramales son la administración de la prosperidad económica, la administración del bienestar social y la política interior. Aquí nos ocuparemos solamente de la segunda, donde se expresa más sensiblemente el impacto de la Reforma.

Dentro del bienestar social, la administración de la vida personal significó la actividad del Estado en el seno de los procesos naturales e individuales de la sociedad civil. A mediados del siglo XIX, la vida personal en México yacía sumergida y determinada en el mundo existencial de los estamentos. La Reforma, al desatar los lazos estamentales de las corporaciones religiosas y de sus asociaciones anexas, tales como las cofradías, archicofradías y hermandades, liberó grandes fuerzas y recursos sociales capaces de reconstituirse en nuevas formas de organización. Estas fuerzas tenían que ser reagrupadas y movilizadas dentro de un nuevo régimen, y al efecto, a la vez que la sociedad civil comenzaba a ser construida desde sus cimientos, se estaba fraguando en el mismo crisol a la administración de la vida personal.

La vida física individual entrañaba el desarrollo de la familia como unidad natural de la sociedad, el desenvolvimiento de la población como totalidad natural de la misma y la garantía de la

⁴³ *Ibid.*

reproducción familiar, para asegurar la progresión demográfica por medio del matrimonio. Su corolario era el registro civil.

La mayor parte de esas materias formaban parte del caudal de competencias de la Secretaría de Gobernación, dentro de cinco de las atribuciones asumidas a partir de 1861: registro civil, derecho de ciudadanía, derecho de reunión, libertad de imprenta, y libertad de cultos y policía del ramo.

Uno de los grandes poderes de la sociedad antigua era el control de la unión matrimonial, autorizándola o impidiéndola, vigilando y coartando su modo de vida. Este control estaba en manos del clero, hasta que por medio de la Ley del Matrimonio Civil de julio 23 de 1859, el Estado recuperó tal potestad. Así, debido a la independencia del Estado y la iglesia, "ha cesado la delegación que el soberano había hecho al clero para que con sólo su intervención en el matrimonio, este contrato surtiera sus efectos civiles". El matrimonio quedó definido como "un contrato civil que se contrae lícita y válidamente ante la autoridad civil", mediante el consentimiento de los contrayentes, garantizándose por medio del mismo, que los así unidos contarán con los derechos y prerrogativas de la ley.⁴⁴

El control sobre el matrimonio había servido antaño para chantajear a la sociedad y diezmar su desarrollo, consolidando la sumisión de la feligresía a las corporaciones religiosas. Fue, igualmente, fuente de ingresos para estas corporaciones, motivo de penas y castigos para creyentes, y arma poderosa para perpetuar una forma tradicional de sociedad. Una vez que el Estado recuperó lo que la Ley definía acertadamente como una concesión temporal, pudo asegurar la forja de un nuevo tipo de sociedad articulada por los fuertes lazos de unidad natural: la familia, que era consecuencia del matrimonio. En adelante, la población podía desarrollarse y vigorizar a las fuerzas sociales del país.

El mismo día que se expidió la Ley del Matrimonio, ésta fue acompañada de una circular como medio de remisión donde se asentó que fue retirada la facultad que permitía la intervención clerical en el matrimonio. En ella se explicó que esa corporación había hecho del contrato civil un recurso de poder y que antaño, por el hecho de que algunas personas prestaron su juramento a la Constitución vigente, se había negado el enlace conyugal. Al no estarse cumpliendo con esta delegación de la autoridad soberana, y

⁴⁴ "Ley del Matrimonio Civil", de julio 23 de 1859. *Ibid*, pp. 254-258.

"minando a la sociedad en su parte esencial que es la organización de la familia", se suprimió su intervención en la materia.⁴⁵

Dicha circular introdujo un factor relevante: la condición de la mujer, quien había estado al margen de los progresos de la civilización. Por consiguiente, "el gobierno se ha formado el deber de levantarla de ese abatimiento, rompiendo las trabas indebidas que la tiranía ha puesto a sus legítimos derechos, para que tan honrada por la ley como enriquecida por la naturaleza, pueda llenar dignamente los sagrados deberes de la maternidad". Finalmente, el Estado manifiesta su aquiescencia para que, de así desearlo, la pareja unida por la ley civil pueda luego reclamar la bendición del culto del que sea creyente. Queda pues abolida, por principio, la desigualdad formal del hombre y la mujer, puntualizando un elemento sustancial de la vida física individual: la potenciación de la sociedad, por medio de la reproducción biológica de sus miembros.

Con objeto de hacer más perfecta la independencia del Estado y la iglesia, por medio de la Ley sobre el Estado Civil de las Personas de julio 28 de 1859, se declaró lo siguiente: "no puede encomendarse a ésta por aquél el registro que había tenido del nacimiento, matrimonio y fallecimiento de las personas, registro cuyos datos eran los únicos que servían para establecer en todas las aplicaciones prácticas de la vida del estado civil de las personas". Era obligado un cambio radical, y que la propia sociedad recuperara su registro, para hacer valer sus constancias ante la ley. Las Leyes de Reforma estaban haciendo que la sociedad civil pudiera reorganizarse a partir de la recomposición de su base: la familia y el estado civil de las personas.

Paralelamente, para que la administración de la vida intelectual tuviera una existencia plena, era necesario que el Estado dejara de sostener a una religión única. La libertad educativa no era posible sin una más amplia libertad de pensamiento y de conciencia, lo que no se había planteado en la Constitución de 1824 ni en la Constitución de 1857. Esto fue posible a partir de diciembre 4 de 1861, cuando se expidió la Ley de Libertad de Cultos, cuyo cuidado era una de las responsabilidades principales de la Secretaría de Gobernación.

Esta Ley dispuso la protección igual para todas las iglesias, como un efecto de la libertad religiosa, cuyo goce es un derecho natural del hombre que no tiene más límite que los derechos de

⁴⁵ "Circular del Ministro de Justicia, por la cual se remite la Ley del Matrimonio", de julio 23 de 1859. *Ibid*, pp. 251-252.

terceros y las exigencias del orden público.⁴⁶ Se definió a la iglesia como una sociedad religiosa formada voluntariamente por hombres que así lo manifiestan directamente o por medio de sus padres o tutores; y que cada iglesia, de las varias que pudieran existir, fijarían libremente las condiciones de admisión y exclusión, pero nunca forzando lo uno ni lo otro, ni definiendo las faltas internas como delitos civiles.

Evocando la supresión de la coacción civil en los votos monásticos en 1833, se estableció que "la autoridad de estas sociedades religiosas y sacerdotes suyos, será pura y absolutamente espiritual, sin coacción alguna de otra clase, ya se ejerce sobre los hombres fieles a las doctrinas, consejos y preceptos de un culto, ya sobre los que habiendo aceptado estas cosas, cambiarán luego de disposición".⁴⁷ Caso contrario, el gobierno concedió acción popular para acusar y denunciar a los infractores. Se ratificó indudable e incontrovertiblemente lo establecido por el decreto sobre votos monásticos, en el sentido de no coercitividad dentro del orden religioso y eclesiástico; pero se fue más allá: el Estado se declaró ajeno al culto, no forzando a los fieles, y prohibiendo la coerción en su seno, definiendo claramente la distinción entre el delito y el pecado: "en el orden civil no hay obligación, penas ni coacción de ninguna especie con respecto a los asuntos, faltas y delitos simplemente religiosos. En consecuencia, no podrá tener lugar, aún precediendo excitativa de alguna iglesia o de sus directores, ningún procedimiento judicial o administrativo por causa de apostatía, cisma, herejía, simonía o cualesquiera otros delitos eclesiásticos".⁴⁸

Con base en lo anterior, se prohibió a la iglesia o sus directores ejercer actos de la potestad pública, so pena de sufrir castigo. Asimismo, la iglesia dejó de ser una ínsula autárquica de poder y ley, pues se suspendió el derecho de asilo en los templos, quedando el gobierno autorizado para recurrir a la fuerza para detener a los reos en su interior.

Los beneficios de la libertad de cultos corrió en paralelo a otro de los más importantes derechos del hombre, nacido de la libertad de pensamiento: la libertad de imprenta, igualmente uno de los deberes principales al cuidado de la Secretaría de Gobernación.

⁴⁶ "Ley sobre Libertad de Cultos", de diciembre 4 de 1860. *Ibid*, tomo II, pp. 314-317.

⁴⁷ *Ibid*.

⁴⁸ *Ibid*, p. 314.

Pocos meses después de la expedición de la Ley de Cultos, en febrero 2 de 1861 se publicó el Decreto sobre la Libertad de Imprenta, por medio del cual se declaró inviolable "la libertad de escribir y publicar en cualquier materia".⁴⁹ Se prohibió que cualquier ley o autoridad ejerciera previa censura, que exigiera fianza a autores o impresores, y que coartara la libertad de imprenta, que no tiene más límites que la vida privada, la moral y la paz pública. Igualmente, se declaró plenamente libres a la industria tipográfica, las oficinas de imprenta y los sistemas conexos.

Como contraparte a la libertad de imprenta, se exigió la responsabilidad de los suscritos, motivo por lo cual se demandó la firma del autor, a menos que se tratara de publicaciones científicas, artísticas y literarias. Había otra limitación: las manifestaciones del pensamiento, fuera por medio de la pintura, escultura, litografía u otra forma, quedaron sujetas a las prevenciones de la ley, pero no habría censura sobre el teatro, salvo que los autores o traductores quedaron obligados y responsables de su trabajo.

Igual al caso de la vida intelectual, la salud pública también ha sido un campo de actividad estatal a la cual el desarrollo histórico del país le ha dado un carácter peculiar. La salud pública fue también un campo sustraído al control del clero, con el cual el Estado compartía su administración desde los primeros días del México independiente. Las distintas instituciones sanitarias que se sucedieron, hasta los días de Juárez, manejaban sus negocios con arreglo a sus atribuciones, en tanto que el clero hacía lo propio con base en sus poderes. Sin embargo, entre 1859 y 1861, al declararse la perfecta separación entre el Estado y la iglesia, la coadministración de la salud pública quedó cancelada.

Un grupo de competencias de la Secretaría de Gobernación, de antiguo cuño, sufrieron una fuerte mutación a partir de las Leyes de Reforma: policía de salubridad; epidemias; vacunas; y beneficencia pública, hospitales, hospicios, casas de expósitos y salas de asilo.

Antes de la Reforma, la salud pública seguía en buena parte en manos de la iglesia. Como en el caso de la educación, también la salud pública fue rescatada del poder clerical. En la Ley del Matrimonio se establecieron algunas prevenciones relativas al enlace conyugal, que significaban relevantes efectos sobre la

⁴⁹ "Decreto de gobierno sobre la Libertad de Imprenta", de febrero 2 de 1861. *Ibid*, p. 346.

salud. Se declaró la prohibición del matrimonio entre hombres menores de 14 años y mujeres menores de 12, salvo cuando la naturaleza se anticipara a tales edades. Se impidió también en el caso de parentesco de consanguinidad legítima o natural, fuera ascendente o descendente, o en línea colateral, cuando se trate de tíos y sobrinos en tercer grado. Igualmente, se prohibió el matrimonio cuando existiera locura incurable.

También se dieron progresos importantes en lo relativo al divorcio, que fue permitido cuando fuera temporal y sujeto a ciertas condiciones. No se aprobaba cuando los contrayentes eran reos del mismo delito y cuando el esposo prostituía a la esposa con su consentimiento; se aprobaba, por lo contrario, cuando existía enfermedad contagiosa o demencia de uno o de ambos.

En agosto 6 de 1859, el Ministro de Gobernación, Melchor Ocampo, por medio de una circular hizo una excitativa a los gobernadores para que ejecutaran las Leyes de Reforma. Explicó que el clero se había negado a dar servicios mortuorios a quienes no fueran fieles de su culto. Con la expropiación de los cementerios y camposantos, el gobierno asumió los deberes de "policía, de salubridad y limpieza que le obligan a inhumar o alejar de los centros poblados aún los cadáveres de los pequeños animales".⁵⁰ En julio 31 de 1859 se decretó cancelada toda intervención del clero en los cementerios y camposantos.⁵¹ Esta disposición constituyó una medida plena de control sobre cementerios, camposantos, panteones, bóvedas y criptas.

La administración pública, que incide en la vida, también se ocupó de la muerte, para garantizar que la existencia continuara sana y prosperara al margen de la enfermedad y las epidemias. La reversión de aquella materia administrativa fue plena, pues abarcó también las bóvedas situadas en la Catedral y las iglesias, que pasaron a ser inspeccionadas por el gobierno por medio de funcionarios públicos nombrados al efecto. Invocándose disposiciones precedentes, se recordó la prohibición de enterrar cadáveres en los templos. Los jueces del estado civil quedaron encargados de la inspección de los cementerios, y al mismo tiempo, fueron facultados para vigilar el funcionamiento de los camposantos

⁵⁰ "Circular del Ministerio de Gobernación, de agosto 6 de 1859, recomendando a los gobernadores la ejecución de las Leyes de Reforma". *Ibid*, p. 269.

⁵¹ "Decreto de julio 31 de 1859, por el que se declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos". *Ibid*, pp. 266-268.

establecidos y administrados por los particulares. En todo caso, estos funcionarios deberían estar presentes en los entierros. Por cuanto a las inhumaciones, se ordenó, que además de la presencia de los jueces del estado civil, habría testigos que corroboraran que las fosas medían cuatro pies en terrenos duros y seis en suelos blandos.

Se determinó que, en lo sucesivo, se podrían establecer nuevos panteones, pero fuera de las poblaciones, y situados a sotavento del viento reinante, rodeados por un muro y cerrados con una puerta. Se exigió que en las cercanías hubiera árboles que se desarrollaran rápidamente y, para aquellos difuntos que no pudieran ser enterrados en la parte principal, habría un departamento especial para que ahí fueran inhumados. Los fondos que se recabaran de la administración de los panteones, serían usados por la autoridad civil para mantener y ornamentar estos lugares. En los estados, los gobernadores fueron facultados para dictar medidas complementarias para la conservación, decoro, salubridad, limpieza y adorno de estos establecimientos.

En la circular del 6 de agosto de 1859, antes citada, Ocampo se refirió al nacimiento, matrimonio y muerte, pero aclaró que poco podía agregarse a la importancia de los dos primeros. Prefirió ceñirse a los últimos, donde identificó los abusos más "bárbaros y repugnantes".⁵² Reconoció que era comprensible que el clero rehusara inhumar a quienes murieran fuera de sus cánones o ajenos a su gremio, pero no que junto al condenado pusiera al miserable, negando a los dos la sepultura. El asunto, pues, tocó también la asistencia pública porque las medidas clericales tocaban también a los menesterosos. Atinadamente, el gobierno estableció panteones laicos donde fueron enterrados quienes, por negativa del clero, no tenían más tierra para su sepultura.

Con relación a la beneficencia pública, por el decreto de 2 de febrero de 1861 quedaron secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia. Por esta disposición también cesó toda la intervención del clero en estas instituciones, que a la fecha había administrado. En adelante, el gobierno se encargaría de su cuidado, dirección y mantenimiento en el Distrito Federal, y al mismo tiempo pasaban a su control las fincas, capitales y rentas de estos hospitales y establecimientos. Esta misión se encomendó a la

⁵² Circular citada, *ibid*, p. 271.

Dirección General de Beneficencia Pública, en tanto que en los estados se atribuyó a sus respectivos gobernadores.⁵³

⁵³ "Decreto de gobierno de febrero 2 de 1861, por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia". *Ibid*, pp. 344-345.

CAPÍTULO XIII
**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN LA REPÚBLICA
RESTAURADA**

Los trascendentales cambios introducidos en la Secretaría de Gobernación durante la Reforma y la ocupación extranjera, impidieron que anualmente se presentara la *Memoria* respectiva, en la cual se daba cuenta de su actividad administrativa. Una vez que el gobierno legítimo retornó a la Capital de la República, por primera ocasión el Secretario de Gobernación daba cuenta al Congreso del estado que guardaban los ramos encomendados a su cargo.⁵⁴ Por consiguiente, José María del Castillo Velasco, titular del ramo, ofreció un ligero bosquejo de la obra de la Secretaría de Gobernación a partir de su restablecimiento en 1867, hasta el año de 1871. Este bosquejo es de suyo relevante, pues muestra los pincelazos más representativos del nuevo perfil organizativo y funcional de dicha dependencia de la administración pública.

EL NUEVO PERFIL DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Tal como lo hicimos saber páginas atrás, por algún tiempo los ramos de gobernación fueron asimilados a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Entonces se conoció como Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, y como Secretaría de Relaciones y Gobernación, haciendo suponer por lo tanto que el único objeto de la Secretaría de Gobernación eran las relaciones entre los estados de la Federación y el gobierno nacional. Castillo Velasco advirtió sobre semejante equívoco, pues, además de que dichas relaciones eran sostenidas con las diversas Secretarías según sus ramos, la Secretaría de Gobernación tenía a su cargo también la administración del Distrito Federal, la dirección de correos, la seguridad y salubridad públicas, y otros más, que merecían la vigilancia y la constancia de su despacho.

Cuando fue suprimida la Secretaría de Gobernación, por decreto de diciembre 16 de 1861, sus ramos se anexaron a la Secretaría de Relaciones Exteriores, hasta su restablecimiento por decreto de noviembre 30 de 1867. "La razón de ambas disposiciones es clara: en 1861 la República se preparaba a defender su independencia, y era preciso no solamente hacer toda clase de economías, sino procurar hasta donde fuera posible la concentración de todos los recursos

⁵⁴ *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Sexto Congreso Constitucional, en octubre 6 de 1871.* México, Imprenta del Gobierno, 1871. Signada por José María del Castillo Velasco en octubre 6 de 1871.

del país; no se trataba de gobernar, sino de organizar la defensa nacional, y esta Secretaría era hasta cierto punto superflua, como lo fue por todo el tiempo de la invasión francesa, en que no había mas objeto atendible que la defensa nacional".⁵⁵

Una vez restablecido el gobierno nacional en la Capital de la República, después de haberse extinguido al Segundo Imperio, era provechoso que la Secretaría de Gobernación consagrara todas sus fuerzas y atenciones a la reorganización de la República, que fue desquiciada por la ocupación y la guerra extranjera. La situación era realmente desastrosa: todos los ramos de la administración pública estaban desorganizados, especialmente los del Distrito Federal, toda vez que la mayor parte de los estados estaban acéfalos por haber expirado durante la guerra el periodo constitucional del ejercicio de sus poderes. A la Federación, por consiguiente, correspondió proveer al remedio de tan grave mal.⁵⁶

"Era, pues, indispensable el restablecimiento de la Secretaría de Gobernación cuyo despacho se confió al Sr. D. Sebastián Lerdo de Tejada, que desempeñaba la de Relaciones (...) pasó ya el tiempo de la revolución y ha llegado el de gobernar; administración más que todo es lo que necesita la República, para que se desarrollen sus abundantes recursos estancados hasta hace poco por causas conocidas".⁵⁷

No fueron estériles los valiosos años de paz que había disfrutado la República, ya comenzaba a desarrollarse el espíritu de empresa por doquier, como era el caso del proyecto del panteón de la Capital de la República; que sería construido con el concurso de empresarios acaudalados que aportarían grandes sumas a la obra, así como para el empedrado y limpia de la Ciudad, y la construcción de un asilo.

⁵⁵ *Ibid*, p. 3.

⁵⁶ "El Sr. Lic. D. Ignacio L. Vallarta tomó posesión de la cartera el día 24 de marzo de 1868 y la dejó el 31 de agosto siguiente, quedando encargado del despacho *ad interim* el oficial mayor, quien la entregó en 19 del mes inmediato al Sr. Lic. D. José María Iglesias; por renuncia de este ciudadano, el 30 de octubre de 1869, entró a desempeñarla el Sr. Lic. D Manuel Saavedra hasta 10 de marzo último, en que pasando a la de Justicia, el C. Presidente tuvo a bien confiarla al que suscribe". *Ibid*.

⁵⁷ *Ibid*, pp. 3 y 35.

Renació así el concepto de administración, en el sentido de promoción de la prosperidad nacional. Sólo bajo un elevado sentido de administración era comprensible la frase de Castillo Velasco, en el sentido de que "solo administrar más que gobernar es lo que hará feliz a la República". Bajo un significado tal, la administración pública abrió al pueblo vías para su instrucción, trabajo, bienestar y moralidad; en tanto que a las clases acomodadas ha brindado la seguridad y tranquilidad públicas para hacer prosperar a sus capitales. La Secretaría de Gobernación perseveró en dotar a la Capital de la República de los establecimientos inherentes a su civilización y condiciones peculiares, empleando los recursos financieros del gobierno y los productos de las loterías.⁵⁸

La Secretaría de Gobernación, a la cual estaban encomendados los principales ramos del gobierno interior del país, duplicó sus labores por efecto de la Reforma, procurando que en las oficinas que le estaban subordinadas imperara la probidad y la aptitud indispensables para que la administración fuera "justa, inteligente y republicana".⁵⁹

Debido a la paz disfrutada por el país, el Ministerio de Gobernación, así como sus oficinas, dejaron de sufrir cambios esenciales en sus mecanismos.⁶⁰

En 1875 ocurrió un suceso de gran importancia, que influyó notablemente en la situación de la República mexicana: tuvo su causa en las reformas de la Constitución de 1857, aprobadas por la mayoría de las legislaturas, y promulgadas en noviembre 13 de 1874, según las cuales el Poder Legislativo fue dividido en dos Cámaras: de Diputados y de Senadores.⁶¹ A pesar de que estas reformas debían

⁵⁸ En junio 10 de 1872, José María del Castillo Velasco renunció a la Secretaría de Gobernación, siendo sustituido por el oficial mayor, a cuyo cargo estuvo por tres años.

⁵⁹ *Memoria que el Oficial Mayor encargado de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, presentó al Séptimo Congreso Constitucional, México, Imprenta del Gobierno, 1873. Signada por Cayetano Gómez Pérez, en septiembre 30 de 1873, p. 10.*

⁶⁰ *Memoria que el Oficial Mayor encargado de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Séptimo Congreso Constitucional, México, Imprenta del Gobierno, 1874. Signada por Cayetano Gómez Pérez en septiembre 30 de 1874.*

⁶¹ *Memoria que el Oficial Mayor encargado de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Séptimo Congreso*

comenzar a regir el 16 de septiembre de 1875, los actos preparatorios tuvieron que cambiar a partir de la forma de la ley electoral, hasta el sufragio de los colegios de distrito, llevando a las legislaturas el computo de las votaciones del caso. Una vez instaladas ambas Cámaras el día fijado por la Constitución reformada, la acción de los dos cuerpos colegisladores fue imprimir otro aspecto a la cosa pública, ciertamente muy distinto de la que tenía cuando el Congreso era de tipo unitario.

Observemos estas alteraciones tan sustanciales en la organización de la Secretaría de Gobernación

Uno de los aspectos que más debe destacarse del nuevo diseño organizativo y funcional de la Secretaría de Gobernación, fue el espíritu de convocación ciudadana en sus labores, principalmente en el aspecto de formulación de proyectos y programas de trabajo. Hay que resaltar, sin embargo, que dicha convocación consistió en un modo de participación ciudadana facultativa, pues los convocados eran personajes hondamente compenetrados en los asuntos a su cargo.

Explicó Castillo Velasco, que estando el gobierno firme en su propósito de consagrar toda su atención en las mejoras que dependían del Ejecutivo, sobreponiéndose a la agitación que en el país ocasionaba el periodo electoral de entonces, solicitó el concurso de personas ilustradas para que prepararan proyectos especiales de la Secretaría de Gobernación y se abocaran a su ejecución.⁶² La convocatoria estaba animada, además, por el deseo de alejar todo exclusivismo virtualmente atribuible a su política, como no podía estarlo en la política de ningún gobierno que se considerara como justo. Así, la Secretaría de Gobernación integró, para el concurso referido, a diversas comisiones con ciudadanos de varios grupos políticos y todos respetables, además, por su saber y patriotismo.

"Los Sres. D. Ignacio Ramírez, José María Baranda y D. Luis Malanco fueron nombrados para proponer las disposiciones convenientes a fin de lograr que todos los niños concurren a las escuelas a recibir instrucción, venciendo las dificultades que para tal objeto ofrece la miseria o el abandono de las respectivas familias.

Constitucional, México, Imprenta del Gobierno, 1875, Signada por Cayetano Gómez Pérez en septiembre 30 de 1875, p. 5.

⁶² *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Sexto Congreso Constitucional, en octubre 6 de 1871, p. 33.*

"Los Sres. D. Mariano Riva Palacio, D. R. Terreros, D. Gabriel Mancera y D. Joaquín Acalde fueron nombrados para formar el proyecto del establecimiento de un asilo de mujeres públicas arrepentidas.

"Los Sres. D. Rafael Martínez de la Torre, D. Guillermo Prieto, D. Ignacio Trigueros, D. Francisco de P. Cendejas y D. Pedro Ordaz, fueron nombrados para formar el proyecto del establecimiento de un Banco de Avío y caja de ahorros.

"Al Sr. D. Leopoldo Río de la Loza se le encomendó un estudio sobre las adulteraciones que sufre la leche en los expendios de este artículo, y respecto de los cuales se presentaban algunas quejas".

Las personalidades que integraron a tales comisiones son tan conspicuas, que huelga comentario alguno sobre las mismas.

ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA

Luego de haber sufrido varios arreglos y transformaciones provocados por los decretos de diciembre 16 de 1861, que la suprimió, y el de noviembre 29 de 1867, que la restableció; y después de haber estado refundida en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en 1872 la Secretaría de Gobernación estaba organizada con base en el diseño establecido desde marzo 24 de 1868, cuando tomó posesión de su cartera Ignacio L. Vallarta.

La organización de sus labores sufrió algunas modificaciones: configurada como lo previno la fracción II del artículo 1° de la Ley de diciembre 16 de 1861, no sólo fue preciso dar cabida en sus ramos a las materias que fueron creándose por los efectos de leyes posteriores; sino repartirlos equilibradamente entre las cuatro secciones que integraban al Ministerio. La idea era dar a cada una de ellas las materias administrativas que tuvieran más analogía entre sí, o al menos, que no fueran enteramente disímbolas, cuidando al mismo tiempo que los trabajos de la Secretaría fueran repartidos con igualdad entre sus empleados.

La organización seccional de la Secretaría, significó que sus tareas quedaron distribuidas del siguiente modo:

SECCIÓN PRIMERA

Congreso de la Unión
Elecciones generales
Reformas constitucionales
Observancia de la Constitución
Derechos de ciudadanía
Derecho de reunión
Amnistías [tramitación]
Asuntos de hacienda
Subvenciones
Cesantías
Infracciones de policía
Policía de ornato
Jubilaciones
Estadística.

SECCIÓN SEGUNDA

Relaciones con los estados
División territorial
Límites de los Estados
Constituciones de los mismos
Elecciones de sus poderes
Registro civil
Votos de gracias, felicitaciones, etc.

Consejo de salubridad
Policía y libertad de cultos
Asuntos de justicia
Cárceles
Indiferente.

SECCIÓN TERCERA

Libertad de imprenta
Festividades nacionales
Diversiones públicas
Impresiones del gobierno
Reclamaciones de indígenas y municipales sobre terrenos,
ejidos, etc.
Policía rural
Loterías
Casas de asilo.

SECCIÓN CUARTA

Hospitales
Montepíos
Asuntos de guerra
Guardia nacional
Tranquilidad pública
Epidemias
Vacuna
Correos.

En 1873, como lo referimos, se efectuó una redistribución de las materias entre las cuatro secciones, intentándose agrupar a las que eran análogas o menos discrepantes:

SECCIÓN PRIMERA

Elecciones generales
Congreso de la Unión
Reformas constitucionales
Observancia de la Constitución
Derechos de ciudadanía
Amnistías
Derecho de reunión
Policía rural
Correos
Estadística.

SECCIÓN SEGUNDA

Relaciones con los estados
División territorial
Registro civil

Gobierno del Distrito Federal en lo político y lo administrativo
Policía y libertad de cultos
Cárceles, penitenciarías, presidios y casas de corrección
Teatros y diversiones públicas
Panteones.

SECCIÓN TERCERA

Tranquilidad pública
Libertad de imprenta
Festividades nacionales
Impresiones del gobierno
Loterías.

SECCIÓN CUARTA

Guardia nacional
Policía de seguridad y salubridad
Epidemias
Vacunas
Beneficencia, hospitales, hospicios, casas de expósitos
y salas de asilo
Montepíos, casas de empeño y cajas de ahorro

EL ACENTO EN LA POLÍTICA INTERIOR

La reforma administrativa de 1853 segregó los deberes económicos de la Secretaría de Gobernación, trasladándolos al Ministerio de Fomento. Desde entonces, sus atribuciones fueron centrándose en materias políticas y sociales, y así se ratificó en la reorganización administrativa de 1861. Sin embargo, a raíz de la *Reforma*, la asunción de nuevos deberes brotados de la separación entre el Estado y la Iglesia, acentuaron sus trabajos propiamente políticos. Tales deberes, igualmente, fueron fortificados por la secuela del conflicto de los tres años y la intervención francesa. De hecho, algunas de sus competencias se aplicaron en una escala sin precedentes, tal como las referentes a la amnistía y los derechos políticos.

Luego de los difíciles años de la guerra civil y la lucha contra la intervención extranjera, el uso adecuado que hizo el titular del Poder Ejecutivo de la facultad de rehabilitar a los infidentes a la República, redujo a muy pocos beneficiados que fueron exceptuados de tal gracia, e inclusive se emplearon a quienes el gobierno consideró conveniente. Cosa igual hicieron los gobiernos de los estados, donde frecuentemente se solicitaban determinadas rehabilitaciones.⁶³ Estando restablecida la República, el Congreso decretó una amnistía por medio de la ley de octubre 13 de 1870.

Igualmente, habiendo perdido los derechos políticos una multitud de personas que estuvieron comprometidas con la usurpación o con el segundo Imperio, el gobierno procuró atemperar la pena rehabilitando tales derechos a aquellos que, además de así solicitarlo, carecían de cualquier responsabilidad considerada como de circunstancias agravantes. En 1873 sumaron más de tres mil las rehabilitaciones concedidas, aunque unas fueron amplias y otras restringidas. La amnistía decretada por el Congreso volvió la condición de ciudadanos a todos los que la habían perdido y sólo unos cuantos, que fueron juzgados como criminales, quedaron fuera de la comunidad ciudadana de los mexicanos.

Ciertamente, México apenas había comenzado a establecer su comunidad política de ciudadanos. Antes de la reforma, la configuración social estaba todavía integrada por estamentos, gradualmente suprimidos a favor del concepto de ciudadanía, cuya base era el establecimiento del estado civil de la persona humana.

⁶³ *Ibid*, pp. 10 y 12.

La Secretaría de Gobernación se mantenía atenta de que los padres estuvieran obligados a sustentar y educar a sus hijos, tanto por el derecho natural, como por el derecho civil.⁶⁴ En la medida de que cumplían con este deber y obedecían tal precepto de la ley, la administración pública robusteció con su apoyo a la autoridad paterna. Sin embargo, dado el caso de existir indiferencia, ella se ocupa de la infancia que no hallaba en el hogar el cuidado necesario. De tal modo, la Secretaría de Gobernación velaba de la suerte de los desamparados exhortando o compeliendo a los padres o tutores al cumplimiento de sus obligaciones, o ejerciendo la tutela del infante. Acordes con las ideas ilustradas del siglo XIX, el gravamen y la responsabilidad de alimentar e instruir a la niñez era considerado como un deber de la familia, más que del Estado, y por consiguiente, los establecimientos de beneficencia dependientes de la Secretaría sólo acogían a los niños expósitos y desamparados que no eran socorridos en sus domicilios.

Estaba fijada la mayoría de edad civil a los 21 años, lo mismo que la edad política, salvo los casos en que las leyes exigían un número determinado de años como requisito para que el ciudadano pueda ser electo como diputado, magistrado o Presidente de la República. Entre los diversos estados del orden civil, el relativo a la ciudadanía se adquiría en todos los estados de la Federación por nacimiento, por intención expresada de establecerse en el Estado del caso o por concesión hecha por los estados mismos para honrar a las personas que les han prestado algún servicio.

Los diversos estados civiles producían distintos derechos, unos civiles propiamente, otros políticos. Los más importantes son los que la Constitución de 1857 reconocía a todos los hombres que vivían en el territorio mexicano, aunque fuera en tránsito, sin distinción de nacionalidad o extranjería; fueran ciudadanos o simples habitantes. Incluso su reconocimiento se consideraba como un título de honor cívico dentro de la República mexicana. La Constitución declaraba que son mexicanos todos los nacidos dentro o fuera del territorio de la República, de padres mexicanos; los extranjeros que se naturalizaran conforme a las leyes de la Federación; y los extranjeros que adquirieran bienes raíces en la República o tuvieran hijos mexicanos, siempre que no manifestaran la resolución de conservar su nacionalidad.

Son ciudadanos los mexicanos que cumplieran 18 años si estaban casados y 21 si no lo estaban. Sus prerrogativas eran las de votar, ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado

⁶⁴ Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo*, pp. 460-466.

para cualquier empleo o comisión, teniendo las cualidades que la ley estableciera. Igualmente, podría asociarse para tratar los asuntos políticos del país, tomar las armas para la defensa de la República y de sus instituciones, y ejercer el derecho de petición en toda clase de negocios públicos. La ciudadana se perdía por naturalización en país extranjero, por servir oficialmente al gobierno de otro país, o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones sin previa licencia del Congreso federal; en este caso, se exceptuaban los títulos literarios, científicos y humanitarios, que podían aceptarse libremente.

Con base en los lineamientos de un federalismo quizá recalcitrante, en algunos de estados se exigía la ciudadanía particular de cada uno de ellos para ser electo para ejercer funciones públicas en el gobierno local.

Tal como lo hicimos saber, los derechos de ciudadanía descansaban en la integración del sentido de estado civil, como base de la vida social. Castillo Velasco, quien fuera Secretario de Gobernación, explicó que la calidad de fe pública que antaño tenían los registros parroquiales fue autorizada antiguamente por el legislador y no había duda de la facultad que el legislador conservaba para restablecer registros independientes de toda autoridad no gubernamental, y darles toda la validez necesaria con miras al servicio público.⁶⁵

A pesar de la legitimidad de tal verdad, después de las Leyes de Reforma continuó la discusión sobre este punto y "provocó una temible tempestad cuyos truenos suelen oírse todavía". No faltaban quienes confundían los actos religiosos con los actos civiles y pretendían arrebatarse a la potestad civil su propia autoridad, algo plenamente lícito en la República mexicana, igual que aceptado en otras naciones. Por tal causa, el gobierno de la República resolvió estas cuestiones estableciendo el registro civil, por la Ley de julio 28 de 1859. Conforme a esta Ley, se instituyeron los jueces del estado civil para encargarse de la averiguación y hacer constar el estado civil de los mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional, en todo lo que concierne a su nacimiento, adopción, arrogación, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento.

Debido a la independencia entre el Estado y iglesia, que fue establecida por la Ley de diciembre 4 de 1860, se desautorizó a las parroquias para que ofrecieran los datos que poseían a modo de registro civil. Asimismo, se le negó permanentemente toda autoridad para solicitar esos datos porque se consideraba violatorio de la

⁶⁵ *Ibid*, pp. 204-206.

perfecta independencia que la ley referida estableció entre los negocios estatales y los puramente religiosos. Por su parte, en caso de muerte en los hospitales y otros recintos públicos, los directores, administradores o dueños tenían la obligación de dar aviso al juez del estado civil de la muerte, en las 24 horas siguientes. Ese funcionario se aseguraba del fallecimiento y levantaba acta en las formas dispuesta por la ley. Se ordenó igualmente que se llevara en dichos hospitales y recintos públicos, un registro destinado a inscribir este tipo noticias.

Sin embargo, la oposición contra el registro civil dio como resultado que hacia 1874 no pudiera todavía satisfacer las necesidades que la administración pública esperaba del mismo. Contribuía el que aún eran insuficientemente conocidos los efectos civiles del registro, sin los cuales las leyes no reconocen la validez civil del matrimonio, ni la legitimidad de los hijos. El registro civil, como cualquier institución recién implantada, chocó con hábitos inveterados y tuvo que combatir con los prejuicios sociales que fueron hábilmente explotados por corporaciones interesadas. Por consiguiente, tampoco había podido aún consolidarse para ofrecer la estadística de los servicios que se esperaban. El saldo inconveniente de tal situación, era que en los estados había una enorme desproporción entre los nacimientos, los matrimonios y las defunciones.⁶⁶ La diferencia estadística era explicable, porque estando los panteones bajo la inspección municipal, era indispensable el registro de la defunción para que el cadáver fuera inhumado. Sin embargo, no estando presente la autoridad en los nacimientos y matrimonios, muchos no eran registrados.

Paralelamente, una vez establecido el gobierno federal en la Ciudad de México durante 1867, los jueces del estado civil elevaron una multitud de consultas referentes a los matrimonios que ocurrieron en las zonas ocupadas por los invasores extranjeros o por el Imperio. Debido a una demanda social enorme sobre esta medida y en virtud de las graves consideraciones que se evaluaron, fue expedida la Ley de diciembre 6 de 1867, mediante la cual se revalidaron aquellos actos civiles.

La modernidad política del país produjo un acento en los sistemas democráticos, cuyo vértice era el régimen electoral. Tal como lo expresó quien años antes fuera Secretario de Gobernación, José María del Castillo Velasco, "los más importante de los

⁶⁶ *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Sexto Congreso Constitucional, en octubre 6 de 1871, pp. 11-12.*

derechos políticos en la República mexicana, así como en todos los países en los cuales se siente siquiera el espíritu de la democracia, es el de elegir a las personas en quienes se ha de depositar el ejercicio del poder público".⁶⁷

La Constitución Federal de 1857, respetando la soberanía popular y la soberanía individual, estableció que los pueblos de la República estarían gobernados por funcionarios de elección popular. De esta manera, los poderes de la Unión y de los estados, así como los ayuntamientos y autoridades municipales, eran de elección popular. Incluso debía ser igual en el Distrito Federal, según se previno en el artículo 72, fracción VI, de la Constitución.

Era comprensible que, si el ciudadano tenía gran interés en las elecciones generales, debía tenerlo más todavía en las elecciones municipales, porque sus autoridades son las más próximas al pueblo, tanto por la naturaleza de las funciones municipales, que afectan lo más importante para el individuo, tales como la salud y la seguridad; como por la influencia que ejercían los ayuntamientos a los cuales están encomendadas las operaciones preliminares y decisivas de toda clase de elecciones, tanto las federales, como de cada uno de los estados.⁶⁸

Una de las responsabilidades más relevantes a cargo de la Secretaría de Gobernación era el cuidado de la libertad de cultos, así como de su vigilancia. Habiendo cesado los negocios eclesiásticos como una materia de la administración pública, antaño a cargo de la Secretaría de Justicia, el culto religioso se declaró asunto de la conciencia personal, pero se sometió a las reglas del interés público.

Por consiguiente, el sentido y significado de la acción pública cambió sustancialmente, toda vez que la asignación dentro de la administración gubernamental cambió de portador organizativo. "Pero la administración pública tiene para con los individuos el deber de hacer respetar sus creencias y sus iglesias, así como el de abstenerse de proteger o de perseguir a alguna religión o a algún culto, entendiéndose sin embargo, que no son ni aún toleradas aquellas sectas que profesan principios contrarios a los constitutivos de la República, como son por ejemplo, las que

⁶⁷ Castillo Velasco, *op. cit.*, pp. 451-453.

⁶⁸ *Ibid.*

admiten la poligamia, el sacrificio de un cónyuge por la muerte del otro, etc.". ⁶⁹

Bajo la garantía de la más completa libertad de pensamiento, y estando separados perfectamente el Estado y la iglesia, los ciudadanos mexicanos estaban a la altura de los hombres más libres en lo que respecta a la manifestación de sus creencias religiosas.⁷⁰ Así, ya se habían establecido asociaciones de protestantes y de otras confesiones religiosas. Sin embargo, en 1871 todavía ocurrieron algunos disturbios, como en Puebla, Tlálpan, Tizayuca y algunas otras poblaciones. Tales disturbios fueron reprimidos, dando garantías legales a los perseguidos, como las se han dado a los católicos. Bajo esta protección se había desarrollado la secta evangélica que contaba con millares de adeptos y abrió un templo en la antigua iglesia de San José de Gracia. También el culto católico gozaba de plena libertad, celebraba sus funciones bajo la garantía de la ley y el gobierno no ejercía ya ninguna injerencia en las asociaciones religiosas, más que la vigilancia que corresponde para asegurar la libertad de cultos.

En la República mexicana fue establecida la más amplia libertad religiosa, pero al mismo tiempo, la más severa prohibición para todo culto externo fuera del recinto de los templos, así como para la subsistencia de votos monásticos y otras restricciones que comprometieran la libertad personal.⁷¹ Tales disposiciones ya integraban el derecho constitucional mexicano, en el orden nacional, de modo que los estados de la Federación no fueron facultados para legislar en materia de cultos.

En suma, por Ley de diciembre 14 de 1874 se corroboró que el Estado tenía autoridad sobre la iglesia, en todo lo referente al orden público. Sin embargo, con motivo de la protesta de jurar la Constitución exigida a todos los funcionarios y empleados públicos, tanto de la Federación, como de los estados, ocurrieron algunos motines y resistencias que fueron reprimidos, castigándose a quienes agredieron a los miembros de una secta protestante.⁷² La paz

⁶⁹ *Ibid*, p. 439.

⁷⁰ *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Sexto Congreso Constitucional, en octubre 6 de 1871, p. 14.*

⁷¹ Castillo Velasco, *op. cit.*, pp. 438-439.

⁷² *Memoria que el Oficial Mayor encargado de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Séptimo Congreso*

se conservaba inalterable a pesar de que se excitaba el fanatismo de algunos pueblos y se incendió nuevamente la guerra civil en Michoacán, y algunas gavillas invadieron los estados limítrofes.

A pesar de estos sucesos, México se encaminó en definitiva hacia el estatuto de un Estado laico cuya base es la libertad de creencias.

En la época que cubre de 1871 a 1877, la tranquilidad pública tendió a enfocarse en los problemas de bandolerismo y plagio, que asolaron al país en aquel tiempo como una secuela de la guerra civil y la intervención francesa. El desasosiego imperante en el país provocó una nociva desorganización que propició, a su vez, un serio problema de intranquilidad pública, no solamente de seguridad y vigilancia.⁷³

Sin embargo, una vez transcurridos los primeros tiempos de la posguerra, el bandolerismo y el plagio se comenzaron a eternizar.⁷⁴ El problema no era, como se pensaba, que su origen estaba en la pérdida de los hábitos de trabajo y de moralidad, sino que se había convertido en un medio sencillo de enriquecerse a través del crimen. Principalmente, el plagio se había convertido en un modo de vida de los bandidos que, como advertimos, traspasó los límites de la seguridad pública y atrajo gran preocupación al gobierno como un problema de tranquilidad pública.

A pesar del acento de la tranquilidad pública en los problemas de seguridad, su idea atendía más fielmente los más amplios ámbitos de la vida política.⁷⁵ De hecho, la tranquilidad pública era considerada como un sano efecto de la renovación legal de los poderes, por medio de elecciones, y como beneficioso producto de la ausencia de asonadas y rebeliones. Sin embargo, la tranquilidad

Constitucional, de 1875, p. 6.

⁷³ *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Sexto Congreso Constitucional, en octubre 6 de 1871, en octubre 6 de 1871.*

⁷⁴ *Memoria que el Oficial Mayor encargado de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, presentó al Séptimo Congreso Constitucional, en septiembre 30 de 1873.*

⁷⁵ *Memoria que el Oficial Mayor encargado de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Séptimo Congreso Constitucional, en septiembre 30 de 1874.*

pública estaba amenazada ahora por la desobediencia a las Leyes de Reforma y el sempiterno problema de los plagios.

Aunque la tranquilidad pública continuó definiendo más acentuadamente los deberes de la Secretaría de Gobernación con respecto a la política interior, la categoría desapareció de las *Memorias* de la institución. Hasta donde alcanza nuestra información, fue hasta 1878 cuando se trató el tema de la tranquilidad pública por última vez.⁷⁶ En esta ocasión, la dicha tranquilidad estaba amenazada por las demandas que las comunidades indígenas habían interpuesto contra los hacendados, por motivos de propiedad de la tierra, y que podría convertirse en una "guerra de castas" por el carácter comunitario de la forma de vida de la mayor parte de los indígenas. El asunto se consideraba de tal envergadura que el Secretario de Gobernación planteaba la posibilidad de fraccionar terrenos y dotarlos de manera legal a los indígenas, incluso a costa del erario, pues ningún costo sería mayor que la pérdida del orden público.

Posteriormente se comenzó a utilizar el término "paz pública" y después "paz y seguridad pública", hasta que los regímenes revolucionarios omitieron estos conceptos del todo.

⁷⁶ *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Congreso de la Unión, en diciembre 31 de 1878, México, Imprenta del Gobierno, 1879. Signada por Trinidad García en diciembre 14 de 1878.*

DEBERES SOCIALES EMANADOS DE LA REFORMA

Debido a que la Secretaría de Gobernación tenía responsabilidades sociales muy ensanchadas por las Leyes de Reforma, sus actividades se multiplicaron dentro de los amplios rangos de la beneficencia pública y la salud.

Con el objeto de brindar asistencia a los pobres, en la Ciudad de México se habían establecido dos instituciones de tipo social: el Monte de Piedad, fundación privada debida a Pedro R. Terreros - pero cuya vigilancia y cuidados estaban encomendados a la Secretaría de Gobernación-, y el Banco de Socorros para Artesanos y Labradores pobres, de creación más reciente, y cuya administración estaba confiada a una Junta de Beneficencia dependiente del mismo Ministerio.⁷⁷

En el primero, además de las operaciones de préstamos a un interés de 9% al año, hecho con la contraprestación de un depósito prendario, existía una caja de depósitos, así como otra de ahorros, donde el capital depositado ganaba un interés muy reducido. En el segundo de los establecimientos mencionados, el interés del dinero que se prestaba al interesado era del 6%, pero no se exigía el depósito de una prenda, sino una garantía que asegurara la devolución de la suma prestada.

Castillo Velasco explicó que "llámense establecimientos de beneficencia pública, aquellos que subsisten a expensas de las rentas públicas o con fondos de la misma naturaleza". En México existían entonces, los siguientes: la Casa de Maternidad, cuyo doble objeto era prestar socorros a las esposas que por excesiva pobreza no podían ser asistidas en sus propios domicilios, y "salvar el honor de las mujeres que habiendo concebido ilegítimamente se hallen en la necesidad de implorar este socorro, y evitar los infanticidios que la vergüenza provocan".⁷⁸ La Casa de Expósitos, un asilo fundado por el arzobispo Lorenzana, que subsistía con las rentas de las fincas urbanas que fueron de su propiedad antes de la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Eclesiásticas y Civiles. Las rentas fueron cedidas a la Casa de Expósitos por el nuevo adjudicatario de las fincas. Y las Salas de asilo, más recientemente establecidas, pero suprimidas enseguida por un ayuntamiento de México y vueltas a restablecer parcialmente. Fueron fundadas para recibir, durante el día, a los

⁷⁷ Castillo Velasco, *op. cit.*, pp. 379-390.

⁷⁸ *Ibid.*

hijos de las obreras pobres que se veían en la necesidad de abandonarlos mientras buscan trabajo y medios de subsistencia.

También, a favor de los huérfanos de ambos sexos que han superado la infancia, existía otro establecimiento originalmente de fundación particular y después a cargo de la Municipalidad, y que estaba bajo la dirección del ayuntamiento. Era el Hospicio de Pobres, donde se recibían y se educaban a los huérfanos desvalidos, siempre y cuando carecieran de una familia que los sostuviera y educara.

En lo referente a salud, los hospitales públicos bajo el cuidado de la Secretaría de Gobernación fueron de fundación primigenia a cargo del clero católico: "único antiguamente en el país, este género de establecimientos, cuya necesidad es de tal modo clara y perceptible que no puede desconocerse".⁷⁹ En 1874 todos los hospitales del Distrito Federal estaban a cargo de los fondos municipales y bajo la administración del Ayuntamiento. Eran dirigidos por facultativos de la medicina, que hacían notables empeños a favor la asistencia pública a pesar de los sueldos bajos que les estaban asignados. Los establecimientos de salud eran el Hospital Juárez, Hospital de San Andrés, Hospital de San Juan de Dios y Hospital de San Lázaro, entonces anexo al Juárez. También funcionaba el Hospital de San Hipólito para dementes masculinos, y el Hospital del Divino Salvador para mujeres dementes, así como el Hospital de Infancia y el Hospital de Jesús, fundación particular hecha por el duque de Monteleone, que subsistía con fondos particulares y estaba bajo la administración y dirección igualmente de particulares. En el Hospital Juárez algunos extranjeros establecieron salas particulares para la asistencia de sus compatriotas, en tanto que la municipalidad contribuyó a la obra dando el local y la asistencia de los encargados del Hospital.

En aquellos años se resentía en los hospitales de México un gran atraso en las ciencias médicas, debido a que no estaban edificados conforme a las reglas de higiene reconocidas. Castillo Velasco opinaba que "son los hospitales grandes aglomeraciones de enfermos, sin los medios de obtener la ventilación conveniente y sin las separaciones que son debidas, especialmente para los convalecientes". La corrección de estos defectos exigía cuantiosos gastos y posiblemente el cambio de algunos hospitales a edificios construidos con las reglas propias de esta clase de establecimientos de salud pública.

⁷⁹ *Ibid*, p. 389.

Con un carácter asistencial, la enseñanza especial no estaba a cargo de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, sino de la Secretaría de Gobernación. Existían dos establecimientos de esta clase: la Escuela para Ciegos y la Escuela de Artes para Mujeres. Por cuanto a la primera, "tomando esta Secretaría bajo su patrocinio directo esta Escuela, se ha ensanchado su enseñanza estableciendo nuevas cátedras, dotando a todas de los útiles necesarios, abriendo sus puertas y con ellas las de la ilustración, las del saber a todos nuestros desgraciados hermanos de quienes el cielo privó de la luz física y a los que por ello la sociedad condenaba a la ignorancia e inutilidad".⁸⁰

Por su parte, la Escuela de Artes para Mujeres era un establecimiento inaugurado en 1871, donde se enseñaban las artes y oficios tales como la relojería, bordados de todas clases, tapicería, fotografía, trabajos en cera, modelación, dibujo natural y lineal, y encuadernación, así como francés, moral, higiene y economía doméstica.⁸¹ Una dificultad que el Ministerio de Gobernación encontró en su cuidado, fue la falta de un local que reuniera las condiciones convenientes a su objeto. De hecho, ningún edificio llenaba los requisitos de adecuada situación e independencia. Por ello fue necesario alquilar una casa particular que resultó ser muy conveniente.

Desde el punto de vista de la salud pública, las inhumaciones fueron asumidas como una responsabilidad pública ligada a la previsión de las epidemias, cuya responsabilidad era materia de la Secretaría de Gobernación.

La perniciosa costumbre de hacer las inhumaciones en las iglesias, fue resuelta en principio durante el Virreinato con la construcción de panteones en terrenos anexos a los templos, tales como los de San Pablo, Santa Cruz Acatlán, San Fernando y San Diego, además del de Santa Paula, que pertenecía al Hospital de San Andrés. Sin embargo, todos eran defectuosos y antihigiénicos.

Debido a que la inspección de los panteones era exclusiva del clero católico, el gobierno ejercía antes de la *Reforma*, una órbita de vigilancia muy estrecha de cumplimiento de las leyes de

⁸⁰ Anexo de la Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Sexto Congreso Constitucional, en octubre 6 de 1871.

⁸¹ La obra de Castillo Velasco aquí citada, fue editada en la imprenta de dicha Escuela.

policía.⁸² Sin embargo, la intolerancia religiosa hacía que constantemente surgieran conflictos con motivo de la inhumación de cadáveres de los extranjeros e inclusive de algunos mexicanos. Tal fue la causa que dio origen a la construcción de panteones particulares para los extranjeros, costeados algunos por ellos mismos. Paralelamente, en julio 14 de 1854 se expidió un decreto que ordenó edificar un panteón municipal, facultando al Ayuntamiento para que se procurara los fondos necesarios hipotecando los productos del edificio.

Pero una vez expedidas las Leyes de Reforma, cesaron tales inconvenientes: la República tomó posesión de los cementerios. No obstante, permanecieron graves males para la salud pública debido a la defectuosa ubicación de los panteones, toda vez que estos males crecían en la medida en que los cementerios iban quedando en el centro de la ciudad al paso de su expansión.

"Esta Secretaría después de maduras reflexiones expidió una disposición; por ella se mandaron cerrar todos los panteones, dejando solamente al servicio del público el del Campo Florido, que por su situación reúne si no todas, sí la mayor parte de las condiciones apetecibles. Para poner este panteón en estado de servicio, fue necesario casi renovar el terreno en su totalidad reponiéndolo con tierra vegetal, y subiéndolo en muchas partes, plantar más de mil árboles y arbustos, y hacer diversas obras materiales" (...) "La Secretaría de Gobernación se ocupa anualmente en los trabajos necesarios para que todos los cementerios de las poblaciones que forman el Distrito queden situados convenientemente y se observen en ellos las reglas que prescribe la higiene".⁸³

⁸² *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Sexto Congreso Constitucional, en octubre 6 de 1871, pp. 17-18.*

⁸³ *Ibid.*

LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN COMO VÉRTICE DEL RÉGIMEN FEDERAL

Uno de los rasgos sobresalientes de la Secretaría de Gobernación bajo la República restaurada, fue su papel de eje interactivo del régimen federal vigorizado dentro de la República misma.

A partir de la época en que se promulgó la Constitución de 1857, sufrió varias alteraciones en la división territorial de la República. Destacó principalmente la erección de Campeche como Estado soberano, mediante la segregación de una parte de Yucatán; la creación del Estado de Coahuila, separado del Estado de Nuevo-León; y el establecimiento de los Estados de Hidalgo y Morelos, integrados con fracciones territoriales del Estado de México.⁸⁴ Sin embargo, el Estado del Valle, previsto en la Constitución, no se erigió por no ser el caso previsto en el art. 46 de la Constitución misma. En suma, la Federación mexicana se integraba entonces por 27 estados, un territorio y el Distrito Federal.

No obstante las mutaciones territoriales mencionadas, en el Congreso existían expedientes sobre la petición de algunos pueblos, que pretendían fundar un nuevo Estado con el nombre de *El Centro*. El Ejecutivo no había emitido aún su opinión sobre un punto que se juzgaba tan delicado, pero sabemos que posteriormente tal solicitud no prosperó. El Secretario de Gobernación consideraba todavía más delicada la proyectada erección del Estado de *El Nayarit*, sobre la cual el Congreso determinó su anuencia posteriormente. Quizá a ello ayudó el que Tepic ya estaba separado de Jalisco y en una situación anómala, pues obraba como distrito independiente del Estado al que pertenecía, aunque le estaba sujeto en lo propiamente judicial.

Los poderes federales no tienen autoridad alguna para intervenir en la división territorial de los estados, que depende exclusivamente de ellos por ser libres y soberanos para todo lo tocante a su régimen interior. Únicamente podían ejercer autoridad los poderes federales en lo concerniente a la división territorial del Distrito federal y del territorio de la Baja California.

Hacia 1874, las partes integrantes de la Federación mexicana eran los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México

⁸⁴ *Ibid*, 29.

Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como el territorio de la Baja California. A estos debían agregarse los estados de Campeche, Hidalgo, Morelos, Nuevo León y Coahuila.

La Secretaría de Gobernación, de tal modo, estaba directamente relacionada con la creación de nuevos estados y la segregación de territorio para dar vida a nuevas entidades federativas, dando la opinión debida al Congreso para que resolviera lo conducente.

CAPÍTULO XIV
**EL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN
DEL SEGUNDO IMPERIO**

La repulsa de la Constitución de 1857 por las fuerzas conservadoras, hundió a México en una de sus más grandes divisiones sociales y dio pie a la Guerra de los Tres Años. La facción del "Retroseso" -como la había llamado José María Luis Mora-, conocida como Poder Ejecutivo Provisional, organizó en junio de 1863 a la administración pública con base en el tradicional esquema que estaba vigente desde 1853; a saber: Secretarías de Relaciones Exteriores; Gobernación; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra; Hacienda; Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.⁸⁵

**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DEL GOBIERNO
USURPADOR**

Dentro del conjunto de la administración pública del régimen espurio, la Secretaría de Gobernación quedó responsabilizada de las siguientes funciones:

1. Junta Superior de gobierno en todo lo concerniente a las relaciones generales con el gobierno;
2. Todo lo relativo al gobierno interior de la República;
3. Política de seguridad;
4. Montepío y establecimientos de beneficencia;
5. Cárceles, penitenciarias y establecimiento de corrección;
6. Libertad de imprenta;
7. Museo;
8. Festividades nacionales y diversiones públicas;
9. Pestes, medios de prevenirlas y socorros públicos cuando las hubiera;

⁸⁵ "Decreto que fija las atribuciones de las Secretarías de Estado, de julio 6 de 1863", Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, un tomo, cinco volúmenes, tomo V, vol. I, pp. 464-465.

10. Vacunas, su conservación y propagación.

No mucho podemos añadir a lo antes dicho sobre estas funciones, en los regímenes inmediatamente precedentes, de modo que entraremos en la materia de este capítulo.

EL RÉGIMEN POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO EN EL SEGUNDO IMPERIO

La existencia de proyectos, acciones y negociaciones perseveradamente alimentados por los conservadores entre 1840 y 1865, que inspiraron la instauración del Segundo Imperio, explican porqué su elevado nivel de organización, toda vez que muchos de sus ministros y altos funcionarios habían ocupado cargos de la administración durante la República, y algunos en el primer Imperio; y que el gobierno itinerante de Benito Juárez durante la usurpación y el régimen imperial, dejó las oficinas, los recursos y los empleados mismos al servicio del nuevo orden.

Los conservadores pensaban que había cuajado finalmente y por mucho tiempo su histórico proyecto monárquico, pero no fue así.

El Estado imperial fue organizado de una manera extraordinariamente detallada. Se decretó un *Estatuto* que, a modo de Constitución, daba arreglo a los renglones generales del país. Igualmente, se configuró hasta en sus aspectos más elementales la gestión interna de la administración pública, para lo cual se expidió la Ley de lo Contencioso Administrativo, se mandó uniformar las comunicaciones gubernamentales por escrito y se dio arreglo a las audiencias ministeriales. Por cuanto a la organización de la administración misma, se decantaron con toda precisión las atribuciones de cada uno de los ministerios, se elaboraron cuidadosos reglamentos interiores, se delimitaron escrupulosamente las responsabilidades de sus titulares, se conjugó su mejor coordinación en el Gabinete del emperador y se creó, como cabeza tutelar, al Consejo de Estado, además de un Tribunal de Cuentas - modelado en la tradición administrativa francesa- para vigilar la gestión de los recursos financieros. No menos diligente fue la configuración del Ministerio de Gobernación.

La instauración del Segundo Imperio constituyó más que un cambio de régimen o gobierno, es decir, del modo de organización del Estado. Fue una mudanza del Estado mismo, pues los elementos constitutivos del Imperio eran diversos a los de una República, no sólo en lo relativo al régimen, sino también en los soportes sociales. El Imperio declaraba principios tales como la nacionalidad y la ciudadanía, divisas de la civilidad política moderna, pero distinguía las calidades de las personas a través de órdenes nobiliarias, declaraba la primacía de la sangre para acceder al trono y jerarquizaba claramente la importancia social de los funcionarios públicos con fundamento, no en responsabilidades oficiales, sino en las dignidades de la monarquía. No contemplaba la existencia de representantes populares y, por consiguiente, no

existía un Parlamento como en Francia e Inglaterra, ambas bajo monarquías en aquella época.

Aunque se trataba de un gobierno moderado, el régimen regalista de los Habsburgo no estaba fundado en una Constitución, sino en un Estatuto provisional del Imperio emanado del emperador, y de su Consejo de Estado y de Ministros. Tampoco existía un cuerpo jurisdiccional, como en el régimen republicano de Juárez, sino una cantidad de tribunales independientes que no servían de contrapeso, porque el régimen imperial soslayaba la división de poderes. Únicamente existía como poder la persona del monarca, quien representaba a la soberanía nacional.

Para el despacho de los negocios se establecieron nueve Ministerios: de Estado; de Negocios Extranjeros y Marina; de Gobernación; de Instrucción Pública y Cultos; de Guerra; de Fomento; de Hacienda; de Justicia; y de la Casa Imperial.⁸⁶ Había un contraste entre la administración imperial y la republicana, que era evidente: aquélla tenía una distribución más especializada de los ramos de la administración pública. Además, el emperador estaba asistido por el Consejo de Estado, el cual, debido a la inexistencia de un Congreso popular, participaba en la formación de las leyes y era un órgano de consulta imperial. Paralelamente, el Tribunal de Cuentas revisaba y examinaba la contabilidad de todas las oficinas de la administración, así como la de personas y corporaciones, a modo de contraloría gubernamental.⁸⁷

Siguiendo la tradición impuesta por los conservadores con respecto a la administración territorial, el Imperio adoptó la organización mediante departamentos, que eran administrados por prefectos, también calcados de la tradición administrativa francesa, que se desempeñaban como delegados del emperador, y eran asistidos por un Consejo de Gobierno formado por un funcionario judicial, el administrador de rentas, un agricultor, un comerciante y un minero o un industrial; es decir, se trataba de una instancia consultiva de carácter estamental.

⁸⁶ En el "Proyecto de Ley de Organización General de los Ministerios" [1865], no fechado, no se incluía originalmente al Ministerio de la Casa Imperial. El resto es muy similar a la disposición señalada en la nota núm. 4. México, Archivo General de la Nación, Documentos Referentes a la Intervención y el Imperio, sin clasificación. 1865.

⁸⁷ "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.

La unidad básica del Departamento era el Distrito, a cargo de los subprefectos, en tanto que cada villa contaba con una administración municipal confiada en los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales. Igualmente, se instituyeron prefecturas marítimas y capitanías generales de puerto para la administración de las franjas marítimas. Finalmente, fueron creados los comisarios imperiales para encabezar la administración de las ocho divisiones territoriales en que se dividía el Imperio y que agrupaban a los Departamentos, además de los visitantes que inspeccionaban los propios Departamentos y todas las oficinas de la administración pública.

El Estatuto provisional del Imperio proclamaba formalmente las garantías individuales, la ciudadanía y la mexicanidad, así como la condición de los empleados públicos como servidores de la monarquía, como émulo de una Constitución política; pero en esencia respondía más bien a los principios de una constitución estamental fundada no en la igualdad, sino en la desigualdad. Como lo adelantamos, una variedad de órdenes nobilarias distinguían a la aristocracia mexicana del pueblo común, toda vez que se habían establecido precedencias, las cuales, además de distinguir la calidad de los dignatarios del Imperio, jerarquizaban la estima y el prestigio sociales que tenían, y por lo tanto, la relevancia social que disfrutaban. En todo caso, la posición social estaba basada en el papel formal que se ocupaba, por ejemplo: embajador, ministro o consejero de Estado, no en el mérito ni la propiedad.

Un aspecto relevante de esta sociedad estamental, era el principio del co-gobierno con corporaciones sociales, de modo que en los departamentos el Consejo de Gobierno incluía representantes de oficios, ocupaciones o profesiones, tales como los de minero, industrial o agricultor.

Tal como lo advertimos, la administración pública estaba detalladamente reglada, principiando con la distribución de los negocios entre los Ministerios. Aunque esta distribución era estricta, algunos ramos estaban compartidos. Por ejemplo, la política exterior era materia del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina, pero el ceremonial entero estaba a cargo del Ministerio de la Casa Imperial, incluyendo el ceremonial diplomático, toda vez que la cancillería era deber del Ministerio de Estado.⁸⁸

⁸⁸ "Atribuciones de los nueve Departamentos Ministeriales", n° 3. *Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos que interinamente forman el Sistema Político, Administrativo y Judicial del Imperio*, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865, cuatro tomos.

La organización interior de los ministerios era uniforme y la administración de personal estaba reglada hasta el detalle más elemental. Todos los ministerios compartían idéntica composición jerárquica: secretario, subsecretario, director, jefe de sección, jefe de mesa, oficial y escribiente. Se decretó la supresión de meritorios, y que los pensionistas y supernumerarios necesariamente ocuparan las jerarquías anotadas. Salvo excepciones, los empleados debían someterse a examen de admisión, o excepcionalmente, probar de modo diverso capacidades que se juzgaran como extraordinarias. El personal de designación imperial se restringió a los servidores públicos con las tres primeras categorías, los restantes eran nombrados por el ministro correspondiente. Para ocupar la categoría de jefe de sección se requería ser oficial y demostrar la aptitud necesaria. La promoción, por su parte, exigía el ejercicio de dos años como mínimo en el cargo inmediatamente inferior, habiendo vacante, y debiendo aprobar un examen, pero la mera antigüedad era insuficiente para los ascensos. Para poner en práctica estos mandatos, se exigió a los empleados en activo que, a partir de octubre 12 de 1865, permanecieran por seis meses, luego de los cuales debían demostrar suficiencia en sus empleos.⁸⁹

También se estableció el principio de responsabilidad para los ministros, tanto en los delitos comunes, como en los delitos oficiales, y se extendió para omisiones en el cuidado de las obligaciones de sus subordinados.⁹⁰ Para facilitar el despacho de los negocios, se instituyó un sistema de audiencias de los Ministros, que por ejemplo, mandaba que el titular de Gobernación atendiera lunes, miércoles y viernes de 3 a 4 de la tarde.⁹¹ Finalmente, con el objeto de uniformar la redacción y contenido de la correspondencia oficial, que incluía informes y acuerdos, así como los formularios, papel usado y sellos, se estableció un procedimiento de jerarquización de firmas entre el emperador y sus ministros.⁹²

⁸⁹ "Decreto sobre Organización General de los Ministerios". *Ibid*, n° 6. *Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos que interinamente forman el Sistema Político, Administrativo y Judicial del Imperio*.

⁹⁰ "Sobre Responsabilidad de los Ministros", n° 4. *Ibid*.

⁹¹ "Audiencias Ministeriales", n° 7. *Ibid*.

⁹² "Circular a los Ministros sobre las Comunicaciones por Escrito", n° 10. *Ibid*.

Tal como lo adelantamos, el emperador contaba con un Consejo de Estado cuya proyección primigenia fue muy ambiciosa. Su autor, un francés de apellido Bouard, lo concibió como un brazo de fiscalización del emperador sobre los actos de los ministros.⁹³ Estaría integrado por diez consejeros, seis jefes de hacienda y 20 auditores, además de una organización por secciones. Dicho Consejo se movería como un ente consultivo en materias administrativas y contencioso-administrativas. En cuanto a lo primero, opinaría sobre todos los proyectos que les remitiera el emperador; en lo segundo, sería como una especie de "Suprema Corte" que prepararía los juicios que el emperador dictara en última instancia, en lo referente a los litigios entre la administración y los particulares. Probablemente el aspecto más interesante de su diseño, es que ese cuerpo serviría de núcleo de formación del alto funcionariado imperial: "el Consejo de Estado vendría a ser un excelente semillero de jóvenes funcionarios iniciados directamente en el pensamiento del emperador y capaces de dirigir conforme a sus miras los diferentes ramos de la administración que se les confíe".

Igualmente, para auxiliar al emperador fue organizado un gabinete civil y militar, cuya función era servir de filtro de todos los asuntos que le eran remitidos o que él remitía, ya fuera a funcionarios públicos, ya lo fuera a corporaciones o particulares. El gabinete era un órgano permanente, su sección civil estaba a cargo de un jefe que era asistido por un secretario y cuatro empleados de primera, varios empleados de segunda y un número de escribientes.⁹⁴

Con el propósito de favorecer la expedición de los negocios públicos, fue instituido el Consejo de Gobierno, de modo que junto a la administración activa, este cuerpo fungiera como un cuerpo de administración consultiva dedicado a la elaboración de leyes y decretos, fungir como Tribunal de lo Contencioso Administrativo y atender las causas de responsabilidad de los servidores públicos del Imperio. Sus tareas eran continuas, estaba formado por un presidente, ocho consejeros y ocho auditores.⁹⁵

⁹³ Dicho proyecto fue preparado en francés y español. *Proyecto de Creación y Organización del Consejo de Estado*, México, Archivo General de la Nación, Sin clasificación, 1865.

⁹⁴ "Organización del Gabinete del Emperador", n° 11. *Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos que interinamente forman el Sistema Político, Administrativo y Judicial del Imperio*.

⁹⁵ "Creación del Consejo de Estado", n° 8. *Ibid*.

La organización judicial imperial se extendía al Tribunal de Cuentas, como una institución separada del Ministerio de Hacienda, dedicado al examen, liquidación y glosa de las cuentas de la administración pública, así como la recaudación y distribución de los productos, ramos y bienes relativos a los recursos financieros del Imperio. Sus funciones incluían las cuentas de los ingresos municipales, es decir, los propios y arbitrios, y por lo tanto, centralizaba estas funciones compartidas en la República con otros cuerpos, como la Contaduría Mayor y la Contaduría de Propios. Así, el Tribunal fungía con base de una potestad administrativa que podía exigir cuentas a personas y corporaciones públicas, y como autoridad judicial con capacidad coercitiva.⁹⁶

Coronaba a este entramado organizativo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al que le tocaba la materia administrativa y entrañaba la defensa de los particulares ante los actos del gobierno, lo cual era una paradoja dentro de un régimen fundado en la desigualdad. Incluía las disposiciones dictadas por los funcionarios públicos, tanto de los ministerios como de las prefecturas, y todo tipo de disposiciones emanadas del poder imperial. En lo general, los ramos de lo contencioso administrativo comprendían a las obras públicas, rentas nacionales, policía, agricultura, comercio e industria, que le eran inherentes, y la aplicación de bienes a los ayuntamientos y los establecimientos públicos. La existencia de un órgano tal, estaba en abierta contradicción con la constitución estamental del Imperio y constituía, irónicamente, uno de sus rasgos de modernidad.⁹⁷

⁹⁶ "Ley Orgánica y Reglamento del Tribunal de Cuentas". *Ibid*, sin número y sin paginación.

⁹⁷ "Ley sobre lo Contencioso Administrativo, y Reglamento de la misma". *Ibid*, tomo III, números 15 y 16.

EL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN

El Ministerio de Gobernación de la administración pública imperial, estaba dedicado a la atención de las siguientes actividades:

1. Todo lo concerniente a las Prefecturas, Subprefecturas y municipalidades;
2. El registro civil;
3. Policía de seguridad y ornato;
4. La gendarmería;
5. Higiene pública;
6. Los hospitales, casas de beneficencia y cementerios;
7. Los montes de piedad;
8. Los socorros públicos en las grandes calamidades;
9. Dirección general de las festividades nacionales y de las diversiones públicas;
10. Dirección de vigilancia de la imprenta.

Estas funciones estaban a cargo de siete secciones:

Sección de Gobernación
Sección de Municipalidades
Sección de Policía
Sección Beneficencia
Sección (de indiferente)
Sección de Contabilidad
Sección Archivo.⁹⁸

Esta organización seccional fue establecida en noviembre 1° de 1865, estando José María Esteva al frente del Ministerio. Semejante configuración organizativa convertía las funciones administrativas generales en actividades más concretas, de modo que los negocios

⁹⁸ "Organización del Ministerio de Gobernación y sus dependencias". *Ibid*, tomo VI, pp. 8-9.

pertenecientes a esta organización se distribuyeron conforme a la siguiente manera:

La Sección de Gobernación procuraba lo relativo a prefecturas, subprefecturas, consejos departamentales y de gobierno, lo contencioso administrativo, el registro del estado civil y los terrenos del común repartimiento. Por su parte, la Sección de Municipalidades atendía la dirección y administración municipal, su hacienda, presupuestos y gastos anuales de los municipios, así como su glosa y finiquito del gasto corriente del Ayuntamiento de México. También atendía la higiene pública. Por su parte, la Sección de Policía cuidaba de la policía general y municipal, la gendarmería, la guardia rural y todo lo concerniente a la tranquilidad pública. La Sección de Beneficencia atendía lo relativo a hospitales y casas de beneficencia, cementerios, montes de piedad, socorros públicos ante las calamidades, vigilancia de la imprenta, y lo relativo a festividades nacionales y diversiones públicas. La Sección de lo Indiferente celaba de todo aquello que no tenía cabida en las secciones precedentes, pero particularmente estaba dedicada a atender las quejas y reclamaciones que se hicieran sobre las medidas gubernativas, así como la organización interior del Ministerio y la administración de personal. Finalmente, la Sección de Contabilidad estaba a cargada de este ramo, en tanto que el encargo de la Sección de Archivo trataba el ramo a su cuidado.

Las providencias organizativas se extendían a los empleados en general y se referían al horario de labores, días de descanso, faltas, castigos y cuestiones similares, todo plasmado detalladamente en una reglamentación interna.⁹⁹

La experiencia de organización administrativa especializada del ramo de gobernación fue breve, solamente subsistió alrededor de un año, antes que una secular tradición mexicana hiciera que la justicia y lo interior volvieran a reunirse en el mismo Ministerio. En efecto, en junio 15 de 1866 se da cuenta que el Ministerio de Estado fue extinto y que sus asuntos pasaron al Ministerio de Gobernación y Justicia; es decir, que ya estaban fusionados los Ministerios de Gobernación y Justicia, como había ocurrido antes, en la República.¹⁰⁰

⁹⁹ "Reglamento Interior del Ministerio de Gobernación, de noviembre 1° de 1865". *Ibid*, pp. 8-19.

¹⁰⁰ "Decreto de junio 15 de 1866, por el cual se suprime el Ministerio de Estado y sus Asuntos serán del Ministerio de Gobernación y Justicia". *Ibid*.

Una función muy relevante del Ministerio de Gobernación era la administración territorial del Imperio, a cargo de las prefecturas.

La Administración Territorial

El Imperio estableció tres categorías de departamentos, clasificados según su importancia política. Igualmente, se dispusieron tres categorías en los distritos y paralelamente se creó un régimen municipal con dos categorías de funcionarios, unos electos para la formación de corporaciones que se definían como "puramente deliberantes"; y otros nombrados por el gobierno e investidos con facultades ejecutivas. A la primera categoría pertenecían los ayuntamientos, en tanto que a las segunda los alcaldes y los comisarios municipales. Había un ayuntamiento en todos los municipios cuyo censo ascendía a tres mil habitantes o más.¹⁰¹

Los prefectos eran representantes directos del emperador, quien los nombraba y removía libremente, y su función era la de administrar a los departamentos; pero gozaban de la triple investidura de agentes del gobierno, delegados imperiales y representantes de los intereses departamentales.

Tenían a su cargo las siguientes atribuciones: publicar y circular las leyes y decretos; cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos y órdenes del gobierno, procurando que la circulación fuera tan extensa y profusa como fuera necesario, para que los preceptos del soberano llegaran a conocimiento de todos los habitantes del Imperio; conservar la tranquilidad y el orden público, respetando y haciendo respetar las garantías individuales; resolver los negocios gubernativos que ocurrieran en el departamento; vigilar e inspeccionar todos los ramos de la administración departamental y municipal, cuidando de que cumplieran con sus deberes las autoridades y empleados; dirigir excitativas a los funcionarios del orden judicial, y dar oportuno aviso al gobierno las faltas que advirtieran en la conducta de todos y cada uno de ellos; ejercer las funciones propias de la policía general, vigilar el servicio de la policía municipal y la conducta de los agentes de ambos ramos; procurar aprender a los delincuentes, poniéndolos a disposición de la autoridad competente, y dar el auxilio para ejecutar sus providencias.

¹⁰¹ "Ley Orgánica Sobre la Administración Departamental Gubernativa, de noviembre 1° de 1865". *Ibid*, pp. 21-39.

Igualmente, vigilaban la recaudación de las rentas públicas, ejerciendo en las oficinas de hacienda la intervención que les confieren las leyes fiscales, y hacer la inversión de los fondos con arreglo a los presupuestos y autorizaciones extraordinarias del gobierno; requerir el auxilio de la fuerza pública con el objeto de llevar adelante sus providencias o de restablecer la tranquilidad de los pueblos; conocer los negocios contencioso-administrativos; cuidar de lo concerniente a la salubridad pública, y dictar en caso de epidemia o epizootia las providencias provisionales que demandara la urgencia, dando aviso al gobierno y proponiéndole todas las demás que conduzcan a la cesación del mal; dictar, en caso de urgencia, o proponer al gobierno, las medidas que tendieran a aliviar la situación de los pueblos en las calamidades públicas; y procurar la abundancia, buena calidad y libre circulación de las subsistencias públicas.

Finalmente, una llamativa responsabilidad al cuidado de los prefectos, era proponer honores y recompensas para los funcionarios y empleados que se distinguieran en el servicio público, por cuanto fomentaran la agricultura, las artes y el cultivo de las ciencias; y premiar a las personas que hubieran prestado grandes servicios a la humanidad o al país.

Cada prefectura estaba asistida por un secretario, nombrado por el prefecto, con aprobación del gobierno. Eran atribuciones suyas, acordar con el prefecto el despacho de los negocios; refrendar con firma del prefecto la publicación y circulación de los decretos y órdenes del gobierno, y la expedición de títulos; y formar y reformar, con la aprobación del prefecto, el reglamento de la Secretaría.

Había un Consejo Departamental en cada departamento, compuesto de cinco vocales, además de tres consejeros suplentes encargados de cubrir las faltas temporales de los propietarios. Los consejeros eran nombrados por el gobierno, a propuesta de los prefectos.

En cada Distrito, con excepción de los de las capitales de departamento, existía un subprefecto nombrado por el gobierno, también a propuesta del prefecto. Los subprefectos tenían la investidura de subdelegados del poder imperial, jefes secundarios de la administración departamental, y agentes y representantes de los prefectos. Contaban un Consejo de Distrito, compuesto con el concejal de mayor edad, el juez municipal, el receptor de contribuciones en la cabecera y dos propietarios de la comarca, además de dos consejeros suplentes para las faltas temporales de los consejeros amovibles. Los consejeros eran nombrados por el prefecto con la aprobación del gobierno. Las atribuciones de los

Consejos de Distrito eran las de dictaminar los asuntos remitidos por el prefecto o el subprefecto, y promover ante el segundo los medios necesarios de mejorar la condición moral y material de los pueblos.

La administración territorial, subordinada al Ministerio de Gobernación, estaba sin embargo cuidadosamente vigilada por otros funcionarios también dependientes del Ministerio: los comisarios y los visitadores imperiales.

Los Comisarios y los Visitadores Imperiales

En una carta fechada a mediados de julio de 1866, Maximiliano externó lo siguiente a su Ministro Salazar Ilarregui: "nuestras primeras impresiones al ocupar el trono, fortificadas con el conocimiento que pronto adquirimos de una pequeña parte de su territorio, nos llevaron luego a considerar que un Imperio de tan lejanos límites y desprovisto de rápidos medios de comunicación, no podría gobernarse con el acierto, justificación y ventajas a que aspiramos, sujetándolo "al sistema de la severa centralización administrativa que por tradición forma el programa de las instituciones monárquicas". Lejos de eso, siempre tuvimos presente, que como los gobiernos se han instituido, no para la comodidad y conveniencia de los gobernantes, sino para las de los pueblos, la comodidad y conveniencias de estos exigían se les facilitaran los medios de obtener pronto y seguro alivio en sus más urgentes necesidades. A estas quisimos proveer con las leyes de 9 de noviembre de 1864 y 11 de octubre de 1865, instituyendo los comisarios imperiales, diseminando con ellos, por todo el territorio, otras tantas abundantes fuentes de poder que cada cual puede aprovechar, sin los obstáculos que opone la distancia de la Metrópoli, y sin los embarazos y retardos consiguientes a la acumulación de negocios en un centro único de acción".¹⁰²

Efectivamente, por tratarse de una monarquía altamente centralizada, el Imperio requería de brazos numerosos y extensos que abarcaran el territorio entero. La misión de servir de mediación a los funcionarios de inspección así establecidos, se confió al Ministerio de Gobernación, como conducto de comunicación con los comisarios para hacer fluir la correspondencia a través de la cual se les daban las órdenes relativas al desempeño de su

¹⁰² Carta de Maximiliano al Ministro Salazar Ilarregui, de julio 1° de 1866, México, Archivo General de la Nación, Sección de Folletería, Caja 22, f. 677, 1864. Cursivas nuestras.

cargo.¹⁰³ Sin embargo, los comisarios se podían entender directamente con otros Ministerios para la expedición de los negocios que fueran de su objeto y que no debían tratarse con el Ministerio de Gobernación o por su conducto. Igualmente, los comisarios eran el medio de comunicación con los prefectos y las autoridades de los distritos, aunque, siendo el caso, por la urgencia o conveniencia, los Ministerios podrían librar sus órdenes directamente a los prefectos o las autoridades.

Según Maximiliano, los comisarios fueron instituidos para cortar de raíz los abusos existentes y los que en lo sucesivo se pudieran dar en la administración pública, con perjuicio del Imperio y los particulares, y la respetabilidad y buen nombre que deben acompañar a la autoridad: "la institución de los comisarios imperiales y visitadores, tiene por objeto enmendar y precaver los abusos que no llegan a nuestra noticia; reprimir los que cometan los funcionarios públicos y empleados en el ejercicio de su encargo; informarse de la administración política y judicial, y hacer efectiva la garantía de la igualdad ante la ley, a fin de que no sea oprimida indebidamente la clase desvalida de la sociedad".¹⁰⁴

La primera tarea que les encomendó el gobierno imperial, una vez que tomaran posesión, fue inquirir sobre los delitos y abusos que se hubieran cometido antes de su gestión y los motivos por los que no se hubieran ejecutado los castigos.

Las obligaciones de su cargo comenzaban con dar noticia circunstanciada de los propios y arbitrios de sus respectivas municipalidades, de las leyes de su concesión y cargas perpetuas o temporales que las gravaban, y gastos ordinarios o extraordinarios que sufragaban; vigilaban que en los tribunales, oficinas y establecimientos públicos del Estado, los empleados concurren con puntualidad, permaneciendo el tiempo previsto en las leyes y reglamentos; y celaban de la exactitud del peso, ley y tipo de la moneda que se acuñara en su Distrito, dando cuenta de los defectos y abusos, tanto al Ministerio de Gobernación, como al de Hacienda.

Dos veces al mes enviaban al Ministerio de Gobernación una reseña de los sucesos notables que ocurrían, además de otras noticias de interés en el orden político, físico, agrícola,

¹⁰³ "Instrucción para el Gobierno de los Comisarios y Visitadores Imperiales, y exacto cumplimiento de las leyes de 9 de Noviembre de 1864 y 11 de Octubre de 1865", Archivo General de la Nación, Sección de Folletería, caja 22, f. 677. 1864.

¹⁰⁴ *Ibid.*

industrial o comercial del Imperio. Cada cuatro meses enviaban un informe reservado sobre quienes eran las personas de su Distrito, "tanto eclesiásticas como seculares, de la clase civil y militares", que se distinguían por sus virtudes, capacidad y buen nombre, enumerando las partes, calidades y servicios de cada cual y expresando en cuáles puestos o encargos podrían ocuparse con utilidad y ventaja para el Imperio. El informe incluía a los letrados más capaces para ocupar las plazas de judicatura, el gobierno o cualquier ramo de la administración pública. Por cuanto a la última, cuidaban particularmente de "las personas que por notoriedad se sepa que pretenden empleos o cargos en la administración pública, informando sobre sus buenas o malas calidades, y conveniencia que haya en ocuparlas".¹⁰⁵ Sus actividades se extendían al cuidado de la manera en que se administraba la justicia, la conducta que observaban sus encargados, y reputación de que disfrutaban.

Las tareas de vigilancia no eran momentáneas, los comisarios debían atender los cambios o novedades habidos en el estado, condición y calidad de las personas sobre los que antes hubieran informado, ya fuera por enfermedad, vicios u otros motivos, que pudieran inutilizarlos para el desempeño en el servicio público.

Los visitantes promovían, por todos los medios a su alcance, la distribución de la propiedad rústica y la colonización de los terrenos, cuidando que los poseedores de una vasta extensión territorial, que estuviera despoblada y fuera susceptible de producción, compensaran con impuestos el perjuicio público que causaban con mantener estéril la propiedad. Igualmente, cuidaban de la regularidad y buen gusto en la construcción de edificios públicos, tanto civiles como religiosos, a cuyo efecto disponían que, antes de comenzarse la obra, se les presentaran los dibujos de su plano, el alzado y los cortes, haciéndolos examinar por peritos titulados que calificaba si en ella había las calidades de firmeza, duración, hermosura, buena distribución y lo demás que recomienda "el arte y convienen para su estabilidad y ornato de las poblaciones".

Una función muy importante a su cargo, era la conservación de la paz y armonía entre los prefectos, cuidando que no traspasaran sus límites y evitando su conflicto.

Más puntualmente, los comisarios imperiales tenían encomendado lo siguiente:

¹⁰⁵ *Ibid.*

- "1° Impulsarán la agricultura, la industria, el comercio y minería de los pueblos, promoviendo su adelanto y mejora por cuantos medios estuvieren en su arbitrio y facultades;
- "2° Se cerciorarán si los ejidos, tierras, aguas y bienes de las poblaciones están ilegítimamente ocupados por los particulares, haciendo que se les restituyan, conociendo de ello en la formas prescrita por las leyes;
- "3° Se informarán de la manera con que las autoridades, funcionarios y empleados de todas clases desempeñen sus cargos, y reconociéndolos culpables, procederán según el caso lo requiera y lo permitan sus facultades;
- "4° Averiguarán si hay personas que abusando de su poder, influjo o riqueza agravien y opriman a los desvalidos, enmendando y precaviendo los agravios, si pudieren hacerlo conforme a sus facultades, y si no, dando conocimiento a nosotros, y al juez que corresponda, para que proceda con arreglo a las suyas;
- "5° Averiguarán si los prefectos y subprefectos cumplen con cada una de las obligaciones que les impone su cargo, cuidando particularmente de cerciorarse si los propietarios de fincas rústicas tienen cárceles privadas para castigar a sus sirvientes, si retienen a estos contra su voluntad, no siendo sus legítimos deudores, y si les pagan cumplidamente sus jornales;
- "6° Se informarán del orden y manera de vivir que observan los indios en sus poblaciones, su régimen y policía, conservándoles sus buenos usos y costumbres en cuanto no se opongan a la religión, la moral y las leyes;
- "7° Colectarán los datos necesarios para hacer las rectificaciones convenientes en los derroteros y planos topográficos de sus distritos, procurando que con ellos se de noticia del temperamento, producciones, calidad de sus terrenos, conveniencias particulares que ofrezcan para el cultivo, u obstáculos que a él se opongan.
- "8° Se informarán de los terrenos baldíos adecuados a la colonización, y reconociéndolos por sí mismos, darán cuenta al Ministerio respectivo con sus observaciones".¹⁰⁶

¹⁰⁶ *Ibid.*

Los comisarios eran considerados como superintendentes de Hacienda, teniendo en esta calidad la amplitud de facultades necesarias para hacer que sus oficinas y empleados cumplieran estrictamente las obligaciones que les impusieran las leyes y órdenes del gobierno, para vigilar la recaudación, la segura conservación y la legítima distribución de las rentas; impedir la erogación de gastos no autorizados; separar de sus oficinas y de cualquiera otra pagada por el Tesoro público, a los ocupados o agregados en ellas sin título; e introducir todas las economías y mejoras que les inspiraran su celo y experiencia, e iniciar las medidas que convengan.

Podían los comisarios imperiales exigir de las autoridades eclesiásticas, políticas y militares, las noticias y documentos que estimaren necesarios para el ejercicio de su cargo; visitar a los tribunales, oficinas y establecimientos públicos de todo género, y pedir a las autoridades o empleados respectivos los informes que estimen convenientes, de palabra o por escrito; supervisar las causas pendientes o concluidas, los archivos y protocolos; residenciar a los funcionarios públicos y empleados, instruyendo por sí o mandando instruir la correspondiente información, dando cuenta de lo que resulte; y suspender a los mismos de empleo y sueldo, y nombrarles sustituto, dando cuenta con justificación.

Por su parte, los visitantes ejercían solamente las facultades y gozaban las prerrogativas que se les determinaban específicamente, en el respectivo título de la comisión. El visitador limitaba el ejercicio de su encargo al lugar, oficina o asunto que se le designaba y, en su desempeño era pleno y absoluto el uso de sus facultades, sin que el comisario pudiera coartarlas, ni impedir la ejecución de las providencias que él dictara. Sin embargo, se exigía que el visitador procediera con circunspección y mesura, salvando el respeto y decoro debidos a la dignidad que representaba el comisario.

Sin duda este era un buen proyecto de administración territorial, pero no prosperó por haber desatendido el principal factor que consistió en la venia de la mayoría de los mexicanos.

CAPÍTULO XV
**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DURANTE
EL PORFIRISMO**

En las postrimerías del siglo XIX, la Secretaría de Gobernación alcanzó la consolidación organizativa necesaria para un desempeño más completo y eficiente de sus cometidos, muchos de ellos nacidos del Movimiento de Reforma o renovados sustancialmente bajo su influjo. Igualmente, sus facultades y funciones se especializaron enfáticamente en los ámbitos de la política y el bienestar social, una vez que se segregó de su abanico de competencias la prosperidad material del país.

Los años transcurridos a partir de su nacimiento, significaron para la Secretaría de Gobernación una capacitación necesaria para adaptarse a un México cuyas mutaciones generalmente se presentaban súbita y violentamente. Por cuanto al desempeño de la institución, una vez rebasada la etapa de la extinción de 1861-1867 y las asociaciones no siempre deseables con otros ramos administrativos, finalmente culminó en una consistente sedimentación del perfil político de los asuntos interiores.

**REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA MEXICANA EN 1891**

Durante la larga época de gobierno de Porfirio Díaz y su gabinete, se creó aquella célebre frase referente a su gestión y que hablaba de "poca política y mucha administración". Pero no era verdad, no al menos en lo relativo a la administración pública, ciertamente muy circunspecta. En efecto, la administración porfiriana se caracterizó por un notorio abstencionismo en los procesos vitales de la sociedad, de modo que, salvo algunas escuelas públicas, la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento, y la adquisición de una importante suma de acciones de los Ferrocarriles Nacionales, las instituciones de la administración gubernamental se restringían a las Secretarías de Estado mencionadas en los decretos de 1891 y 1905. Tal como fue advertido por un autor,¹⁰⁷ el régimen administrativo porfiriano se caracterizó por la "franquicia, el subsidio, la concesión y la exención".

Esta fórmula de expectación, resultó en una cesión de espacios de actividad a empresarios privados extranjeros, otorgados a través de franquicias otorgadas sin medida ni control, además de generosos

¹⁰⁷ Ruiz Massieu, José Francisco, *La Empresa Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.

subsidios provenientes del erario nacional, cuyo saldo fue la enajenación de fuentes energéticas tales como el petróleo y la energía eléctrica, y de las concesiones autorizadas para los servicios ferroviarios.

Con el acceso de los "científicos" al gabinete, se atemperó un poco la fiebre librecambista porfiriana y se implantaron algunas medidas para el otorgamiento de las concesiones y, hasta cierto punto, el Estado asumió conciencia de algunos deberes sociales y económicos.

En lo tocante a la Secretaría de Gobernación, aunque la convivencia de materias administrativas muy disímolas significaba una cohabitación de competencias poco familiar, su coexistencia permaneció por décadas y se perfeccionó en 1891. En esta época, merced a la larga paz porfiriana que progresaba, tal institución de la administración pública tuvo por fin el tiempo suficiente para respirar más tranquilidad política y encaminarse a perfeccionar su arreglo interior, su capacidad de gestión y la formación de sus servidores públicos.

Tal como ya lo observamos, la transformación más sustanciosa en la organización general de la administración pública se había verificado en 1853 y se caracterizó fundamentalmente por la institución de dos nuevas Secretarías de Estado: los Ministerios de Gobernación y de Fomento; y el renacimiento de la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. Es importante recordar que la creación de la Secretaría de Gobernación no fue una innovación del todo, pues los añejos quehaceres de lo interior formaron su base, y que dentro de éstos cometidos, los relativos a la prosperidad material del país, igualmente añosos, dieron sustento y energía administrativa a la Secretaría de Fomento.

A mediados de mayo de 1891 se verificaría una nueva segregación organizativa, desprendida de la Secretaría de Fomento, para la creación de otra Secretaría de Estado. El esquema general de la administración pública permaneció con las antiguas Secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Guerra y Marina, Hacienda -a la que se le añadió el ramo de Comercio- y Fomento. A ellas se agregó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.¹⁰⁸

¹⁰⁸ "Decreto que establece el modo como deben distribuirse los negocios en las Secretarías de Estado, de mayo 13 de 1891", Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, un tomo, cinco

La nueva organización administrativa significó también una redistribución de competencias entre las Secretarías de Estado y una mayor precisión de las tareas que se les confiaron. Hay que destacar, que en el entender de un catedrático que estaba activo en aquellos años, tal configuración obedeció al imperativo de adecuar el gobierno al progreso del país. Este adelanto, en una diversidad de órdenes de la vida nacional, contrastaba con el rezago de la disposición administrativa de 1861 y la distribución obsoleta de los negocios de la administración pública.¹⁰⁹

Entre las innovaciones introducidas destacó el que la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública suspendiera sus trabajos para formar los códigos militares, pero, como contraparte, asumiera el cuidado de las Escuelas de Artes y Oficios, y de Sordomudos, que antaño estaban bajo encomienda de la Secretaría de Gobernación. Debemos rememorar que ambos planteles, según Castillo Velasco, se acomodaban a un tipo de instrucción pública especial que cuadraba del todo con la idea tutelar de lo interior.¹¹⁰ Sin embargo, bajo los nuevos tiempos, su incorporación a un sentido más integral de la educación pública benefició su impartición, toda vez que, al mismo tiempo, la Secretaría de Gobernación se abocó más propiamente a otros deberes más relevantes a su objeto.

En consonancia con la reorganización de 1891, la Secretaría de Gobernación desempeñó los deberes siguientes:

1. Medidas en el orden administrativo para la observancia de la Constitución;
2. Reformas constitucionales;
3. Elecciones generales;
4. Relaciones con el Congreso de la Unión;
5. Derechos del hombre y el ciudadano;
6. Libertad de cultos y policía de este ramo;

volúmenes, tomo v, vol. II, pp. 89-91.

¹⁰⁹ Cruzado, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, 1895, p. 113.

¹¹⁰ Anexo de la Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Sexto Congreso Constitucional, en octubre 6 de 1871.

7. Policía rural de la Federación;
8. Salubridad pública;
9. Amnistías;
10. División territorial y límites de los estados:
11. Relaciones con los estados;
12. Guardia nacional del Distrito y Territorios;
13. Gobierno del Distrito Federal, en todo lo político y administrativo, como elecciones locales, policía urbana, registro civil, beneficencia pública, hospitales, hospicios, casas de expósitos, escuelas de ciegos y sordomudos y salas de asilos, montes de piedad, casas de empeño y cajas de ahorro, loterías, cárceles, penitenciarías, presidios y casas de corrección, teatros y diversiones públicas;
14. Festividades nacionales;
15. Diario Oficial e imprenta del gobierno.¹¹¹

Un dato de interés que debe consignarse, es la lenta tendencia de crecimiento organizativo de la Secretaría de Gobernación entre 1877 y 1909. Para el despacho de sus negocios contaba en 1877 únicamente con dos secciones, que se desdoblaron a una quinteta hacia 1909.

¹¹¹ "Decreto que establece el modo como deben distribuirse los negocios entre las Secretarías de Estado, de mayo 13 de 1891", pp. 87-90.

EVOLUCIÓN ORGANIZATIVA DE LA SECRETARÍA

La larga gestión gubernamental porfiriana propició la consolidación de la organización interior de la Secretaría de Gobernación, a pesar de que, luego que triunfó el movimiento político de Tuxtepec, una reducción de gastos provocó la supresión de algunas secciones y cargos.¹¹² Por consiguiente, el Secretario de Gobernación, Trinidad García, se quejaba de la estrechez numérica del personal de la Secretaría, lo que obligó a la contratación de empleados con carácter extraordinario.¹¹³ La planta, además del Secretario García, estaba formada por el oficial mayor J. Carlos Mejía y dos oficiales: Eduardo Escudero y José Sotoyo, además del archivero Joaquín Romero. Colaboraban en la Secretaría seis escribientes: Leopoldo Blázquez, Melesio Arteaga, José Luis Acevedo, Rivardo González, Luis G. de Anzarena y Malaquías Maldonado. Debido al mucho trabajo que se despachaba en la Secretaría, se contrataron a cuatro escribientes supernumerarios. La planta se complementaba con el mozo y dos ordenanzas.

Por cuanto a la organización interna, de las cuatro secciones existentes quedaron tres: en dos de ellas se redistribuyeron las materias de las cuatro precedentes, en tanto que la tercera era de Partes y Archivo. Igualmente, no se agregó ni desapareció ningún ramo administrativo.

La distribución de ramos correspondientes a la Secretaría de Gobernación, era la siguiente: la Sección Primera atendía las elecciones generales, Congreso de la Unión, reformas constitucionales, observancia de la Constitución, guardia nacional, amnistías, división territorial y límites de los estados, así como beneficencia y establecimientos que dependían de ella, cárceles, penitenciarias, presidios y casas de corrección; también estaban a su cargo los correos, gastos extraordinarios y secretos, imprenta del gobierno, loterías y policía rural.

La Sección Segunda, por su parte, se encargaba de las relaciones con los estados, gobierno del Distrito Federal, ayuntamientos, policía de salubridad, epidemias, vacunas y

¹¹² *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Congreso de la Unión, en diciembre 14 de 1877, México, Imprenta del Gobierno, 1877, Signada por Trinidad García en diciembre 14 de 1877.*

¹¹³ *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Congreso de la Unión, en diciembre 31 de 1878.*

montepíos, casas de empeño y cajas de ahorro; además del registro civil, festividades nacionales, teatros y diversiones públicas, cementerios, indiferente, tranquilidad pública, derechos de ciudadanía, derecho de reunión, libertad de imprenta, policía y libertad de cultos, y estadística.

Una de las novedades dignas de comentarse sobre la marcha de la Secretaría de Gobernación, es el cambio en la disposición de las materias contenidas en la *Memoria* correspondiente a 1884, en contraste a las precedentes.¹¹⁴ Antaño, tal disposición se hacía a partir de la configuración por las secciones de la Secretaría, siguiendo la sucesión de materias de cada cual; sin embargo, tal distribución no atendía un orden lógico. El titular del ramo, Carlos Díaz Gutiérrez, diseñó un nuevo orden que juzgó más metódico y que dividió la exposición en asuntos de interés federal y asuntos referentes únicamente al Distrito y Territorios Federales. Al mismo tiempo, la primera parte fue subdividida en asuntos de carácter "político" y asuntos de tipo "administrativo".

Conforme la nueva distribución, los "asuntos políticos de carácter federal" correspondían a la siguiente agrupación:

Observancia de la Constitución
Congreso de la Unión
Suprema Corte de Justicia
Relaciones del Ejecutivo Federal con los estados de la Unión
División territorial y límites de los estados
Paz pública
Festividades nacionales.

Por su parte, los "asuntos administrativos" de orden federal eran los siguientes:

Seguridad pública
Correos
Policía rural
Vapores-correos
Indiferente
Estadística y censo
Epidemias y vacunas
Cárceles, penitenciarias, presidios y casas de corrección

¹¹⁴ *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Congreso de la Unión, en noviembre 30 de 1884*, México, Tipografía de Gonzalo A. Esteva, 1884. Signada por Carlos Díaz Gutiérrez en noviembre 30 de 1884.

Imprenta del gobierno y *Diario Oficial*.

Finalmente, los asuntos del Distrito Federal y los territorios, comprendía los siguientes ramos:

Gobierno del Distrito Federal
Registro civil
Asuntos del Ayuntamiento del Distrito Federal
Beneficencia y establecimientos que dependen de ella
Policía de seguridad
Policía de salubridad
Montepíos, casas de empeño y cajas de ahorro
Loterías
Beneficencia pública
Establecimientos de beneficencia
Territorios.

Por cuanto a la planta de la Secretaría, el número de funcionarios seguía siendo magro para las complicadas tareas que encaraba el Ministerio. En la medida que la paz social lo permitió y el progreso del país lo demandaba, el servicio público de la Secretaría se incrementó con base en el personal supernumerario; pero luego se despidió a estos servidores.

Una de las novedades producidas por las nuevas circunstancias, fue la expansión del correo, el cual reclamó el nombramiento de un oficial exclusivo dentro de la Primera Sección, pero que con motivo de su incesante incremento y debido a la expedición del Código Postal, reclamó la fundación de una Quinta Sección privativa de dicho servicio. Hay que destacar que, para mejorar su funcionamiento, la Secretaría de Gobernación especializó en lo posible algunas secciones, como la Tercera, dedicada a la policía rural, la Cuarta destinada a la beneficencia y la Sexta, al Archivo. Este proceso prolongó una tendencia ya establecida, pues la Tercera Sección se había especializado en la inspección de policía rural, y así se llamaba, en tanto que la Cuarta era conocida de antaño como Dirección General de Beneficencia. Con base en estos cambios organizativos, se estaba diseñando un nuevo reglamento interior de la Secretaría de Gobernación.

Manuel Romero Rubio asumió el cargo como Secretario de Gobernación, cuando la Secretaría tenía suficiente personal y una adecuada organización, con cinco secciones, de modo que el nuevo titular no realizó cambio alguno.¹¹⁵

¹¹⁵ *Memoria que presenta al Congreso el Lic, Manuel Romero Rubio, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación,*

Las labores de la Secretaría de Gobernación¹¹⁶ estaban repartidas entre sus seis secciones: la Primera tenía a su cargo los vapores, municipios, Casa de Expósitos, Escuela de Ciegos, Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, salubridad, presos federales, imprenta del gobierno y el *Diario Oficial*.¹¹⁷ La Segunda Sección se entendía con los asuntos siguientes: relaciones con los estados, Distrito Federal, territorios, policía urbana, Monte de Piedad, cárceles y penitenciaría. La Sección Tercera tenía a su cargo el mando e inspección de la policía rural; la Cuarta la beneficencia pública y privada en el Distrito Federal; la Quinta los Correos, y la Sexta el Archivo.

La Secretaría de Gobernación rebozaba ya de plena madurez organizativa y funcional, tal como es observable en la opinión de un administrativista de entonces:

"De muchas de las materias que forman los ramos encargados al Ministerio de Gobernación, nos hemos ocupado en distintas partes de este libro; pues que, en efecto, la esfera de acción administrativa que corresponde a esta Secretaría es demasiado vasta, poniéndola en contacto con los demás ministerios."¹¹⁸

"Este Ministerio, que en otras partes se llama del Interior, ejerce una influencia decisiva en todo lo que se relaciona con el régimen interior de la nación. Pudiéramos decir que en él reside la parte más activa y eficaz de la acción administrativa.

correspondiente al período transcurrido de diciembre 1° de 1884 a junio 30 de 1886, México, Imprenta del Gobierno, 1887, Signada por Manuel Romero Rubio en julio 1° de 1886.

¹¹⁶ En esta época fue preparada una obra destinada a la administración pública del país. Sin embargo, la parte destinada a la Secretaría de Gobernación es una reproducción puntual de varios pasajes de la *Memoria* de Romero Rubio, no tanto una aportación original. Nos referimos al libro de Emiliano Busto titulado: Busto, Emiliano, *La administración pública de México*, (París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont, 1889, pp. 48-98).

¹¹⁷ Ruiz, Eduardo, *Curso de derecho constitucional y administrativo*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1888, dos tomos, tomo II, pp. 228-233, pp. 228-233.

¹¹⁸ *Ibid.*

"Nuestro sistema político no disminuye la importancia de esta Secretaría. Sin afectar la competencia de los Estados, y más bien auxiliándola en varios de sus ramos, el medio en que ejercita su acción se extiende a toda la República. Cuida de que se verifiquen las elecciones generales en todo el territorio nacional, como de que en todo él se guarde la observancia de la Constitución; dirige las relaciones entre la Federación y los Estados, e interviene en las de éstos entre sí, cuando está interesado el equilibrio federal; extiende en todo el país su vigilancia, para que se conserve inalterable la tranquilidad pública, cuidando de la seguridad personal y de la propiedad de los ciudadanos; en los casos en que el gobierno general puede disponer de la Guardia Nacional de los estados, toca a la Secretaría de Gobernación entenderse con ellos y con el Senado para que autorice el empleo de esa fuerza, y por la misma razón le corresponde la iniciativa para la ley orgánica de la fuerza ciudadana. Siendo de su deber el cuidado de la paz pública y de los medios que pueden servir para afianzarla o para prevenir sus trastornos, le corresponde una parte activa en las cuestiones de amnistía. Por iguales causas le compete la autoridad ejecutiva en la intervención legal en materia de cultos, ya para hacer efectiva la libertad religiosa, ya para reprimir los abusos de las sectas. Cabe también dentro de su competencia la salubridad, y por último, la beneficencia pública, en cuyo ramo el gobierno ejerce una acción saludable y de trascendencia en el país".

Entre los hombres del gabinete de Díaz, en la cartera de Gobernación destacó Romero Rubio. Una semblanza de su personalidad, ilustra sobre su gestión pública:

"Vuelto a la presidencia de la República el Gral. Díaz, lo nombró en 1° de Diciembre de 1884, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, en cuyo puesto se encuentra actualmente con general aprobación de todas las clases sociales.¹¹⁹

"Muchas y trascendentales mejoras se registraron en el periodo administrativo en que ha desempeñado la Secretaría de Gobernación.

"Desde luego señalaremos las reformas hechas al servicio postal, que tantos beneficios han traído al comercio y a todas las clases de la sociedad. Se ha aumentado el número de las

¹¹⁹ Velasco, Alfonso Luis, *Porfirio Díaz y su gabinete*, México, Dublán y Ca. Editores, 1889, pp. 123-131.

oficinas de correos, se ha mejorado el transporte de la correspondencia, y se estudia la manera de combinar los intereses del público con los del erario, para rebajar el porte. En estas mejoras ha tomado gran parte el Sr. Gochicoa, Administrador General de Correos, así como el Sr. Nava, Administrador local.

"En el ramo de beneficencia ha procurado el Sr. Romero Rubio dotar convenientemente la Escuela Industrial de Huérfanos, la de Ciegos, la de Artes y Oficios para Mujeres y la Correccional, introduciendo en ellas los preceptos de la pedagogía moderna, y procurando que los alimentos que se dan a los educandos sean buenos y nutritivos. Igualmente ha puesto especial empeño en los hospitales, asilos y hospicios.

"En cuanto a seguridad pública, en la capital se goza de ella, y ha aumentado el número de la policía municipal del Distrito Federal para que el orden y la seguridad sean hechos incontrovertibles. Los cuerpos de rurales son modelo de las gendarmerías de los caminos. Basta preguntar a extranjero ilustrado por estos cuerpos, y os dirá su opinión favorable a ellos.

"Los territorios de Tepic y la Baja California le han merecido su dedicación para hacerlos progresar. Su nombre es repetido con cariño en aquellas fértiles regiones de Occidente.

"Procura y toma empeño asiduo por la terminación de la Penitenciaría del Distrito Federal, cuya obra está para concluirse. Esto será para él un timbre de legítimo orgullo.

"A los ayuntamientos del Distrito y Territorios recomienda el adelanto de la instrucción primaria, y estudia actualmente las reformas más convenientes para hacer de la escuela primaria el primer templo de la patria.

"Él tomó vivo empeño por el establecimiento de la Escuela Normal de Profesores de instrucción primaria, y activa, cerca del Gral. Díaz, cuanto se refiere a la educación científica del pueblo.

"Pertenece Romero Rubio a gran número de asociaciones Literarias, científicas y políticas, y a la Asociación Internacional "Unión Ibero-Americana", de la cual es presidente de la Junta Directiva de México.

"Romero Rubio tiene un talento administrativo poco común, un don especial para conocer a los hombres y sus méritos, y una

memoria asombrosa. Por sus antecedentes históricos, por sus talentos, por sus dotes administrativas y por sus virtudes cívicas, es para nosotros todo un hombre de Estado, muy esclarecido patricio y perfectamente capaz para desarrollar la política que ha dado la paz y va dando la prosperidad al país.

"En el seno de la alta sociedad mexicana ocupa el primer lugar como hombre privado. Es presidente y fundador del Casino Mexicano y del Jockey Club de México, dos de las primeras asociaciones. Es presidente honorario de casi todas las asociaciones mutualistas, lo que prueba el gran cariño que el obrero mexicano tiene a su digno protector y amigo".

Manuel González Cosío se hizo cargo de la Secretaría en octubre 21 de 1895. Destaca en esta época el que, desde 1891, el ramo de correos había sido transferido a la nueva Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.¹²⁰ En consecuencia, dentro de la Secretaría de Gobernación fue extinta la Sección Quinta, a cuyo cargo estaba el servicio postal. De este modo, el Archivo pasó a ser la Quinta Sección, en lugar de la antes mencionada.

Una vez restaurada la organización de la Secretaría, de conformidad con la magnitud de las tareas a ella encomendadas, la distribución de negocios públicos bajo su responsabilidad, se configuró del modo siguiente:

SECCIÓN PRIMERA

Consejo Superior de Salubridad
Congreso
Diario Oficial e imprenta del gobierno
Escuela de Ciegos
Empleados de la Secretaría
Indiferente
Loterías
Observancia de la Constitución
Presos federales
Rifas
Sordomudos
Gastos extraordinarios

SECCIÓN SEGUNDA

Relaciones con los estados

¹²⁰ *Memoria que presenta al Congreso el Lic, Manuel González Cosío, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, en noviembre 30 de 1900, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1900, Signada por Manuel González Cosío en noviembre 30 de 1900.*

Gobierno del Distrito Federal
Baja California
Tepic
Ayuntamientos
Libertad de cultos
Derechos de ciudadanía
Seguridad pública
Tranquilidad pública
División territorial
Presos
Cárceles y penitenciarías
Registro civil
Estadística
Empeños
Monte de Piedad
Panteones y cementerios
Festividades nacionales
Diversiones Públicas
Indiferente

SECCIÓN TERCERA

Policía rural

SECCIÓN CUARTA

Beneficencia pública

SECCIÓN QUINTA

Archivo

En esta época dependían de la Secretaría de Gobernación las Escuelas de Ciegos y de Sordomudos, así como el Servicio Sanitario del Distrito Federal, que también atendía al territorio federal de Baja California y el Distrito de Tepic.¹²¹

La policía rural ejercitaba rondas permanentes en caminos, veredas, montes y encrucijadas, además de las vías férreas, funcionando como policía preventiva y auxiliar de la policía urbana. Estaba a cargo del Inspector General de la Policía Rural, bajo cuya dirección se registraba al personal, se cuidaba de los caballos y se procuraba del armamento. Además de proteger a los transeúntes, debía dar noticias a los viajeros sobre los caminos y medios de transitar.

Una institución muy relevante, que dependía del Ministerio de Gobernación, era el Consejo Superior de Salubridad, que estaba

¹²¹ Prantl, Adolfo y José L. Groso, *op. cit.*, pp. 414-451.

integrado por once vocales, de los cuales cinco eran médicos civiles, uno veterinario y otro farmacéutico, así como un ingeniero y un abogado. También formaban parte del mismo, el Director del Hospital Militar y un profesor de Higiene de la Escuela Nacional de Medicina. Del Consejo dependían ocho médicos que vigilaban a la Ciudad, en tanto que otros cuatro a los poblados de Tacubaya, Guadalupe, Tlalpan y Xochimilco. Igualmente, bajo la autoridad del Consejo se desempeñaban cuatro químicos que estaban encargados de analizar las bebidas y comestibles, en tanto que un preparador tenía a su cargo el Laboratorio de Bacteriología, laborando junto con un Conservador de Vacuna y un Jefe de Desinfección.

El ámbito de acción del Consejo comprendía 23 materias, que estaban a cargo de un número igual de Comisiones, y de las cuales destacaremos a las comisiones de administración sanitaria, alimentos y bebidas, boticas y droguerías, templos y teatros, fábricas, inhumaciones y exhumaciones, epidemias, epizootias, rastros, cárceles, hospitales, asilos, mercados y basureros.

Estaba a cargo del Consejo, una Comisión de Asuntos Federales cuya materia eran los asuntos federales de sanidad marítima y navegación, así como las comisiones de habitaciones y escuelas, cuyo objeto era el cuidado sanitario de estos locales.

Una de las actividades más interesantes del Consejo Superior de Salubridad, fue desempeñada por la Oficina de Desinfección, cuyas tareas se efectuaban a través de un servicio por el que cobraba tarifas especificadas. Dicho servicio comprendía la desinfección de camas y sábanas en los hospitales, pero también de alfombras de las casas particulares, entre otros giros más.

Aunque en 1904 la Secretaría de Gobernación¹²² había vuelto a reducirse a cuatro secciones, la mutación obedeció a un designio de mejor distribución de su magno abanico competencial.¹²³ En tanto que

¹²² En esta época fue publicado un libro muy interesante: Trentini, Francisco, *El florecimiento de México*, México, Tipografía de Bouligy y Schmidt sucs, 1904. Parte destacable de la obra es el estudio de las Secretarías de Estado, a lo cual se destinaron algunos autores en particular. Victoriano S. Álvarez es el autor del capítulo titulado "Secretaría de Gobernación", pp. 101-109. Sin embargo, su única fuente, ampliamente reproducida, es la *Memoria de la Secretaría de Gobernación* signada por Ramón Corral.

¹²³ *Memoria de la Secretaría de Gobernación correspondiente al cuatrienio del 1° de diciembre de 1900 al 30 de noviembre de 1904*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1906, Signada por Ramón

las Secciones Primera y Tercera atendían deberes federales, la Segunda Sección se especializó en asuntos públicos del Distrito Federal. Observemos la nueva distribución de materias:

SECCIÓN PRIMERA

Observancia de la Constitución
Leyes de Reforma
Elecciones generales
Congreso
Secretaría y sus empleados
Nombramiento de empleados de la Secretaría Particular del Presidente
Presos federales
Salubridad pública
Consejo Superior de Salubridad
Diario Oficial
Imprenta del gobierno
Loterías y rifas
Presos comunes en la Cárcel General y en la Penitenciaría

SECCIÓN TERCERA

Beneficencia pública
Beneficencia privada
Junta Superior del Bosque de Chapultepec
Cárceles
Penitenciarías
Escuelas correccionales
Distrito de Tepic
Relaciones con los estados
Distrito Sur de la Baja California
Distrito Norte de la Baja California
Territorio de Quintana Roo
Destituciones
Actas de protesta
Asuntos diversos
Policía rural
Monumentos públicos
Registro civil
Pesos y medidas
Festividades

Por cuanto a la Sección Segunda, ella atendía al Consejo Superior de Gobierno del Distrito, Gobierno del Distrito y sus dependencias, Dirección General de Obras Públicas y sus dependencias, Ayuntamientos, provisión de aguas potables para la

Corral en noviembre 30 de 1904.

Ciudad, y Cajas de Ahorros y Préstamos de la Policía. Esta especialización favorecía, de tal modo, la organización propia del Distrito Federal.

Este proceso se reforzó considerablemente al paso de los años inmediatos. Sin embargo, las tareas de cada una de las secciones tendió a integrarse en grandes apartados.¹²⁴ Así, en 1906 la Sección Primera estaba a cargo de los asuntos federales, salubridad pública en el Distrito y territorios federales, asuntos generales de ramos comunes a varias secciones, asuntos interiores de la Secretaría y asuntos diversos que no correspondían a otras secciones. La Sección Segunda, por su parte, era una organización superespecializada cuyo único, pero enorme deber, eran las obras públicas en el Distrito Federal. También la Sección Tercera estaba destinada al Distrito Federal, pero con excepción de salubridad y obras públicas, además de que atendía a la beneficencia privada y los territorios federales. No podemos olvidar los cuerpos organizativos ya muy desarrollados de la Sección de Archivo, la Inspección General de la Policía Rural y la Dirección General de Beneficencia Pública.

Finalmente, hay que destacar la creación de la Oficina de Información el 1° de julio de 1910, encargada de fungir como intermediaria entre el Poder Ejecutivo Federal, la prensa y el público.¹²⁵ Estaba encargada de ofrecer la información periodística y todo tipo de datos sobre la Secretaría misma, así como de otras Secretarías de Estado.

¹²⁴ *Memoria de la Secretaría de Gobernación correspondiente del 1° de diciembre de 1904 al 30 de junio de 1906*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1906. Signada por Ramón Corral en junio 30 de 1906.

¹²⁵ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, correspondiente a los años comprendidos entre el 1° de julio y el 30 de junio de 1911*, México, Imprenta de la Escuela Industrial de Huérfanos, 1924.

ENTRE LA DICTADURA Y LA REVOLUCIÓN

La Secretaría de Gobernación estuvo afectada de manera muy sensible por los acontecimientos producidos por la ruina y caída del régimen porfiriano, engendrado a partir de una red jurídica que derivó en el establecimiento de la dictadura. En efecto, las leyes de mayo 5 de 1878, octubre 31 de 1887 y diciembre 10 de 1890, son la mejor muestra de lo que el anónimo autor de una *Memoria* llamó el "estancamiento político" del país: la primera prohibió la reelección presidencial en el periodo inmediato, la segunda lo autorizó y la tercera la perpetuó.¹²⁶ Este procedimiento, cuyo saldo final fue la dictadura porfiriana, ciertamente no se enfrentó a un disgusto inmediato de la opinión pública, sino hasta que produjo un malestar generalizado que estalló como revolución.

La restauración de la Vicepresidencia de la República en 1904 sirvió de pararrayos a Díaz, pues no existían fuerzas suficientes para atacarlo y aquella operaba como receptora de las demandas tanto de las camarillas, como del pueblo. Sin embargo, ni la dictadura ni alguna otra institución podía ya detener los fuertes problemas del anciano autócrata. Las renunciias de Ignacio Mariscal y José Ives Limantuour, así como las opiniones políticas contrarias al régimen vertidas por antiguos porfiristas, denotaban la bancarrota de un régimen sin futuro. "Fuera de los círculos palaciegos, la Revolución asomaba reiteradamente, aunque en estallidos inconexos (...)".¹²⁷

A la caída de Díaz siguió una cauda de regímenes, acompañados por una secuela de Secretarios de Gobernación: Vázquez Tagle, Rafael Hernández, Abraham González (...). Luego del golpe de Estado de febrero de 1913, dentro de la fugaz Presidencia de Pedro Lascurain, fue nombrado Victoriano Huerta ministro del ramo, como un trampolín a la Presidencia de la República. El nuevo dictador nombró como Secretario de Gobernación a Alberto García Granados.

Transcurrieron 16 años de silencio de la Secretaría de Gobernación, por cuanto a la exposición de sus *Memorias*, entre el último informe porfiriano y la primera exposición de los regímenes revolucionarios. El motivo por el cual estos documentos no se prepararon, fue la agitación política que mudó tan sensiblemente "nuestro funcionamiento político, nuestro mecanismo administrativo

¹²⁶ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, desde 1880 hasta 1919*, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, 1919 (No tiene firma y las páginas no están numeradas).

¹²⁷ *Ibid*, p. 2.

y nuestra concreción social".¹²⁸ Por consiguiente, muchos gobiernos se sucedieron, y los que emergieron de la Revolución, gran labor de reconstrucción hicieron para poner al país en el camino del progreso.

La Secretaría de Gobernación, debido a la esencia política de sus labores, fue de las que más resintió estos problemas, como eje de la red política federal y como sustento de la vida republicana.

Todavía, sin embargo, le esperaban tiempos difíciles e incluso sería extinta; para luego, reformada bajo los programas revolucionarios, volver a surgir.

¹²⁸ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, correspondiente a los años comprendidos entre el 1° de julio y el 30 de junio de 1911.*

PARTE IV
LOS NEGOCIOS ECLESIAÍSTICOS EN EL SIGLO XIX

Tal como lo anunciamos, dedicaremos un espacio suficiente dentro de este libro para tratar los negocios eclesiásticos como una rama administrativa, bajo el cuidado de la administración pública. Este ramo, considerado como una responsabilidad del Estado mexicano desde 1821, se transformó radicalmente 40 años después como consecuencia de las Leyes de Reforma. Hasta entonces, había sido un deber principal de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que participaba activamente en su gestión interior. Sin embargo, a partir de la separación perfecta entre el Estado y la iglesia, aquella participación se tornó en una estrecha vigilancia a cargo de la Secretaría de Gobernación. Recientemente, en 1992, las iglesias han vuelto a tener reconocimiento formal dentro del derecho mexicano y, por consiguiente, la intervención de la Secretaría de Gobernación mudó sensiblemente.

Debido a la relevancia del tema señalado, y para dar un adecuado sustento histórico a ese ramo administrativo en el presente, es necesario que aquí hagamos una exposición general de su situación entre 1821 y 1861, pero sin desatender algunos antecedentes españoles y virreinales que juzgamos de interés.

CAPÍTULO XVI
**LOS NEGOCIOS ECLESIASTICOS COMO MATERIA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El esquema original bajo el cual se configuró la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos del México independiente, se encubó en el seno de la reforma borbónica realizada durante la época virreinal. Esta etapa principal de la historia de la Nueva España, produjo los gérmenes de dicha Secretaría.

LA HERENCIA ESPAÑOLA Y EL LEGADO VIRREINAL

Sin embargo, la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos en México tiene su origen remoto en la fundación del Consejo Real de Castilla, fundado en 1264.¹ Pero fueron las reformas de 1518 y 1523, realizadas por Juana y Carlos V, las que dieron cabida a una innovación que agrupó sus funciones en tres ramos: real patronato, gracia y justicia. Tales son los troncos principales que nutrirán el caudal de competencias de la postrer Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Gracia y Justicia en España, matriz mediata de la que surgió la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos en nuestro país.

Bajo la real autoridad, se desempeñaba el Secretario del Real Patronato que tenía a su cargo la correspondencia del rey con sus servidores y vasallos; por medio de su persona se transmitían las órdenes reales que se convertían en decretos, que una vez publicados, se ejecutaban. Este funcionario tenía bajo su responsabilidad ejercitar una actividad conocida como *real patronato*, y que consistía en un deber administrativo de acción directa y positiva. Dicho patronato se sintetizaba en la relevante potestad del monarca español para designar a los funcionarios eclesiásticos, pues le tocaba la facultad de dotar las vacantes en los cargos eclesiásticos, que establecía uno de los vínculos de sujeción más relevantes de la iglesia, al Estado. No es de extrañarnos, que el autor anónimo precitado llamara el real patronato como el *colmo de todas las regalías*.

¹ Anónimo, *El Secretario de Estado y del Despacho Instruido. Su origen en España, sus Funciones, Ejercicio, Máximas y Manejos* (manuscrito del Siglo XVIII). Escudero, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, cuatro tomos, tomo IV, pp. 1188-1275 (Este documento no está fechado, pero se piensa que fue producido en el siglo XVIII).

El real patronato comprendía las relaciones con la jurisdicción eclesiástica, por un lado, y la materia de regalías, por el otro. Más específicamente, este ramo se refería al establecimiento de seminarios y colegios, ordenación de eclesiásticos, observancia de las reglas de las órdenes religiosas, represión de excesos y correspondencia con prelados. Abarcaba la manutención de las iglesias catedrales, colegios, fábricas de patronatos, parroquias, abadías, prioratos, monasterios de uno y otro sexo, estado y calidad de sus rentas, lista de los prelados, capítulos, abades, priores, superiores y otras dignidades eclesiásticas seculares o regulares. Igualmente, sus deberes comprendían la fijación del número de curas, vicarios y clérigos de cada parroquia.

El punto de culminación de este proceso, que por un lado significó el desarrollo de los ramos de patronato, gracia y justicia, y por el otro, el imperativo de profesionalización de la administración de justicia, fue la expedición de la Constitución española de 1812. Con base en ella, la Secretaría de Gracia y Justicia fue facultada en lo referente a las provisiones de obispados, prebendas, beneficios eclesiásticos, magistraturas y judicaturas. Trataba, además, con el nombramientos del Consejo de Estado, y los negocios de ceremonial y etiqueta. Conservaba al real patronato, la policía superior eclesiástica y los establecimientos de regulares; así como las mercedes, títulos y empleos del ramo. Finalmente, también le correspondían los asuntos que se dirigían a promover y activar la recta administración de justicia.

Con base en esta ancestral tradición, la Regencia del Imperio mexicano estableció en 1821 a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Sin embargo, en la Nueva España se había creado la Secretaría de Cámara del Virreinato, cuyo Departamento Tercero tenía a su cargo los tribunales y los asuntos eclesiásticos. Este Departamento nutrió las competencias y energías de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

LOS NEGOCIOS ECLESIAÍSTICOS COMO MATERIA ADMINISTRATIVA

La Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos nació en noviembre 8 de 1821, con el objeto de atender los ramos de justicia y patronato, además del cuidado del ejercicio de la medicina y la administración del personal del Palacio imperial. Más específicamente, esta institución de la administración pública mexicana tenía a su cargo, con respecto a los negocios eclesiásticos, "los asuntos generalmente eclesiásticos, la presentación de los arzobispados, obispados, canongías, curatos, beneficios y demás empleos de este vasto ramo; así como lo perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, incluso la provisión de sus empleos y definiciones de sus capítulos".²

Este vasto campo referente a los negocios eclesiásticos constituyó, propiamente, una *materia administrativa*.

Poco se sabe del patronato como una actividad de la administración pública, desde la perspectiva de las disciplinas administrativas. Entenderlo es de suma importancia porque antaño, significó un elemento sustancial de la indiferenciación entre el Estado y la iglesia, y con la irrupción del Estado de derecho constituyó una fuente inagotable de problemas y calamidades para nuestro país.

La administración pública puede dividirse en dos grandes apartados, según se visualice como el *actor* de la acción o como la *materia* de dicha acción. Se trata, pues, de la diferenciación entre la *administración subjetiva* y *administración objetiva*.³

La materia de la administración pública está integrada por las cosas y las personas, pero en última instancia, toda acción administrativa tiene un influjo humano. Así:

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

³ Colmeiro, Manuel, *Derecho administrativo español*, Madrid, Librerías de don Ángel Calleja, 1850, dos tomos, pp. 280-283.

"el hombre y el mundo exterior en sus relaciones de interés público componen la materia administrativa, y dentro de este inmenso círculo se ejercita la actividad del gobierno".⁴

Dicha materia es cultivada por medio de los servicios públicos, donde figuran principalmente los ciudadanos como partícipes, tanto de las cargas, como de los bienes comunes.⁵ Tales servicios, por consiguiente, corresponden al interés de atender las necesidades sociales, y entre más civilizada es una nación, más se multiplican esas necesidades y los servicios públicos para satisfacerlas.

Por su parte, la acción administrativa, que hace florecer a la materia administrativa, consiste en la previsión de los acontecimientos venideros, asumir las medidas capaces de desviar a los sucesos adversos y atraer los resultados que sean más prósperos a la sociedad. En suma, ella da satisfacción a las necesidades de la sociedad, que son numerosas, variables y cambiantes. El carácter de la acción de la administración, por consiguiente, es la utilidad pública porque "la administración misma es la única que aprecia los motivos de utilidad de sus medidas".⁶

La administración pública se activa dentro de la materia administrativa, a través de la acción directa o, indirectamente, por medio de los recursos de lo contencioso:

"La administración funciona necesariamente en dos distintas esferas: o caminando directa e inmediatamente a su objeto, consulta la utilidad pública, provee a los varios servicios y obra espontáneamente sin haber sido provocada, sino acaso pidiéndosele auxilio; o bien encuentra en su marcha los intereses individuales con que se roza y que reclaman contra ella".⁷

En el segundo caso, la acción indirecta coincide con el campo del contencioso administrativo, pues la administración pública tiene que pronunciarse sobre intereses que se le oponen, o que

⁴ *Ibid*, las cursivas son nuestras.

⁵ Oliván, Alejandro, *De la administración pública con relación a España*, Biblioteca de Educación, Madrid, Boix Editor, 1843, p. 44.

⁶ *Ibid*, p. 128.

⁷ *Ibid*, pp. 132 y 136.

chocan entre sí dentro de los asuntos públicos. En contraste, la acción directa entraña que "la administración requiere, prescribe, permite o prohíbe", pues se trata de la potestad estatal en acción.

Según Alejandro Oliván, cuando camina directamente al objeto, la administración pública actúa de cuatro modos: como inspección, como gerencia de recursos materiales, como fomento y como ejercicio de la autoridad pública.⁸ La administración pública actúa como un "órgano de comprobación" orientado a buscar, recoger e iluminar, con el objeto de inspeccionar, confrontar y apreciar los datos e informes, y hacer declaraciones auténticas.

Es también un "instrumento de operaciones puramente materiales" para el manejo de los bienes y las propiedades comunes. En este papel adquiere, enajena y ejecuta obras públicas, las repara y conserva; también ejerce acciones activas o pasivas sosteniendo litigios, percibe las rentas públicas y paga los gastos públicos.

Actúa como una "fuerza moral" dotada con cierto poder, pero sin autoridad efectiva, que goza de una prerrogativa indeterminada y eminentemente benéfica para fomentar; la administración pública instruye, anima, recompensa, asiste, protege y socorre a los ciudadanos. Igualmente, vigila, autoriza y dirige a las corporaciones que integran los ciudadanos, prestándoles su apoyo tutelar.

Finalmente, la administración pública encarna a la "autoridad positiva" que manda en nombre de la comunidad política: esto lo hace en lo que concierne a las cosas, cuando por la declaración de utilidad pública somete a ciertas servidumbres a la propiedad privada; lo hace también en lo tocante a las personas, cuando procura los servicios públicos de la sociedad.

La materia administrativa, en suma, es el *campus* de los intereses públicos. A pesar de esta apreciación, hay quien discierne que el culto y la religión no deben ser materia administrativa de ningún modo, ni siquiera como objeto de vigilancia y control.

Esta óptica de la materia administrativa, parte del supuesto de la falta de identidad entre el interés social en general y el interés social con carácter público. No todos los intereses sociales tienen un carácter público; los intereses sociales que son de esta índole, como lo ilustra Florentino González, "son aquéllos

⁸ *Ibid*, pp. 132-133.

que afectan al individuo considerado en el predicamento de miembro de la sociedad política y relacionado con los demás individuos que forman esta sociedad".⁹ En contraste a los intereses individuales, que por cuanto privados son cuidados por el individuo bajo el influjo de la utilidad y de los principios morales que se derivan de ellos, los intereses sociales afectan a la comunidad entera y están fuera de la capacidad personal para su manejo. El ejercicio del pensamiento, la industria y el culto, son campos de la conciencia y la persona, y son respetados por la autoridad pública; pero el arreglo de las poblaciones, la convivencia cívica, la seguridad pública, las obras y servicios municipales, la educación de la niñez, el matrimonio, los impuestos y la fuerza pública, son asuntos todos de interés social que tienen un carácter público. El manejo individual de estos intereses proscuiría confusión, desorden y desavenencias, de modo que su administración se debe ejercitar desde el "centro de reunión de la comunidad", para obrar con eficiencia y prontitud.

El sabio pensador colombiano, sin embargo, no considera a los negocios eclesiásticos como tales, es decir, como materia administrativa, sino como un asunto limitado a la conciencia individual y sugiere a la administración pública que se aparte del culto:

"Seguramente se extrañará que no enumero yo especialmente la religión y el culto entre los negocios e intereses a que se extiende la superintendencia general del Secretario del Interior; y por tanto, antes de entrar en el examen del modo como esta superintendencia debe ejercerse, manifestaré algunas de las razones que tengo para no mencionar aquellos objetos. La religión y el culto no son un negocio en que (como tales), deba intervenir la administración, y sólo debe verlos en los resultados civiles que tengan, que son los de su incumbencia; pues los otros jamás estarán a su alcance sino de un modo aparente y forzado, ni pueden ponerse en sus manos sin grandes riesgos para la libertad, y entorpecimientos para las mejoras útiles a la nación."¹⁰

"La religión es un negocio privado, un derecho individual, que sin protección ni amparo, lo mismo en el centro de las ciudades que en el fondo de los desiertos, puede usar el hombre, sin que haya ninguna fuerza, ni poder humano que en

⁹ González, Florentino, *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla. 1840, dos tomos, tomo I, pp. 7-8.

¹⁰ *Ibid*, pp. 94-97.

ello pueda turbarlo. Es, como todas las cosas internas del hombre, las que dependen de su entendimiento y su conciencia, inatacable de hecho y de derecho; porque ningún acto de la autoridad ni de los individuos puede variarla, ni modificarla. No hay más medios de dominar la religión o de cambiarla que el raciocinio, y la autoridad pública ni disputa ni puede ser predicadora. Las ideas que el hombre tenga de su creador, los sentimientos que experimente en consecuencia de esas ideas, y el tributo de reconocimiento, adoración y respeto que su alma agradecida ofrezca al ser omnipotente que nos dio la existencia, son cosas que le pertenecen de una manera tan exclusiva, que no hay medio de apoderarse de ellas ni de arrancárselas; ni con las leyes ni con la fuerza de las armas, ni de otro modo que con el razonamiento. Así es que los gobiernos más ilustrados en los tiempos modernos ya no pretenden hacer de la religión un negocio de su incumbencia, ni extender a ella las facultades administrativas. Allá en los siglos bárbaros, que siguieron el reinado de Constantino, fue que nació semejante pretensión y por sostenerla los déspotas se precipitaron a los más horribles excesos, degollando y quemando a los que, usando de la razón con que los dotó el mismo autor de la naturaleza, concibieron que deban tributarle su adoración de una manera diferente que se la tributaban el clero y los príncipes.

"En donde quiera que exista un gobierno verdaderamente nacional, un gobierno creado para consultar el bien y progreso de la sociedad, y no para el engrandecimiento y dominación de ciertas clases, la religión no puede ser un negocio administrativo, sino una propiedad exclusiva del individuo, que debe garantizarse como los otros derechos individuales. Las autoridades deben limitarse a preservar de cualquier ataque este derecho; esto basta para que el orden se conserve y el principio religioso sea uno de los móviles de las buenas acciones y el garante de la tranquilidad pública.

"La tolerancia de todas las creencias y de todos los cultos es hoy un precepto de la sana política, y no hay una nación ilustrada que no lo haya consignado en su constitución, ya porque sin él en vano podrá decirse que se favorece la libertad del pensamiento, ya porque es el medio único de evitar discordias entre los creyentes y de mantener más pura la moral religiosa. Pero no puede existir esta libertad y esta tolerancia, mientras el gobierno intervenga en la religión, mientras ella sea un negocio administrativo; porque necesariamente se invade el dominio de la conciencia, y se pervierten las instituciones religiosas, para hacerlas servir a fines políticos y a designios ambiciosos, tan fáciles de

lograr cuando la masa supersticiosa del pueblo es llamada a cooperar a ellos en nombre del creador".

Contrastando con la propuesta de Florentino González, en México existió entre 1821 y 1861 el ramo de negocios eclesiásticos como materia administrativa; como un objeto de actividad de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que tuvo como pivote una larga polémica con la Silla apostólica acerca de la vigencia del patronato en el nuevo orden de cosas.

Florentino González explicó que "el gobierno español ejercía con el nombre de patronato o patronazgo, cierta intervención en los negocios del culto católico, que prohicieron después los gobiernos republicanos de América, declarándose herederos de las facultades que ejercía la corte de Madrid. Creyeron haber hecho con ello una grande adquisición; y por conservar la han sostenido con el clero y con el Pontífice romano disputas acaloradas, que han estado a punto de terminar en una discordia abierta. Durante cierto tiempo han tenido razón estos gobiernos, porque no era posible en un momento hacer todas las reformas que pudieran convenir para que la sociedad se apoyara en bases verdaderamente republicanas; y entre tanto era preciso que muchas instituciones se conservasen, aún de aquellas que menos pudieran hermanarse con un régimen liberal. Pero no se deduce de aquí que lo que hemos adoptado del régimen español deba subsistir siempre, cuando afianzada la independencia y extendidas las nociones de libertad y del gobierno republicano, la sociedad se halla preparada para ulteriores mejoras, y aún las demanda con urgencia".¹¹

Patronato era un derecho ejercido por la Corona de España, tanto en la Península, como en sus posesiones de América, sobre la iglesia católica. Este derecho fue reconocido a los reyes de España por las bulas del 16 de noviembre de 1501 y de julio de 1508. Por la primera, el Pontífice cedía al rey el derecho de percibir diezmos para el mantenimiento de las iglesias y la evangelización de los indios. Por la segunda, el rey era reconocido como patrono de todas las iglesias y monasterios del Nuevo Mundo, y de aquí surgía el derecho de nombrar a todos los eclesiásticos. La Corona tenía además la prerrogativa de erigir nuevas diócesis y cambiar los límites de las ya existentes, percibía las rentas de los beneficios vacantes, autorizaba la erección de nuevas iglesias y monasterios, y la deposición de eclesiásticos por sus superiores.

Esta importante potestad, que como bien señaló González suministraba gran vigor a los gobiernos que conservaban a una sola

¹¹ *Ibid*, p. 97.

iglesia, pero entrañaba un legado lesivo del pasado, que refractaba dentro de un mundo de libertades, fue un motivo de hondas desavenencias durante cuatro décadas del México independiente.

CAPÍTULO XVII
**LOS NEGOCIOS ECLESIASTICOS EN EL INICIO
DEL MÉXICO INDEPENDIENTE**

Una de las preocupaciones principales del Estado mexicano en su infancia, fue el arreglo a los negocios eclesiásticos porque, después de una larga Guerra de Independencia que se prolongó por 10 años, quedaron mermadas las relaciones con los grupos religiosos y la Silla apostólica.¹² Con la emancipación del dominio español, cesaron privilegios que se disfrutaban bajo la Corona. Por bula expedida por Alejandro VI se declaró a los monarcas de España como patronos de las iglesias de Indias, por lo cual tenían beneficios tales como la disposición de los diezmos, y la fundación y dotación de concesiones de sedes religiosas, además de plena intervención en los negocios espirituales en las Indias. Con la Independencia se puso en cuestión el papel del clero en el nuevo país y, por consiguiente, se procedió a consultar al Romano Pontífice para, en tanto se daba arreglo a los negocios eclesiásticos, no faltara el "pasto espiritual" para los fieles mexicanos y, al mismo tiempo, no se perdiera el derecho de ejercer el patrono.

**LOS NEGOCIOS ECLESIASTICOS ENTRE EL PRIMER IMPERIO
Y LA PRIMERA REFORMA**

La primera medida adoptada por la Regencia del Imperio mexicano, con la venia de la Junta Provisional Gubernativa, consistió en solicitar a los diocesanos una lista de personas idóneas para que desempeñaran los cargos eclesiásticos y establecieran relaciones con la cabeza de la iglesia. Paralelamente, se dispuso el arreglo inmediato de las rentas y la disciplina eclesiástica, usándose el derecho que la soberanía nacional confería al gobierno con base en el patronato. El Secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos, José Domínguez, externó su respeto a los ministros religiosos, pero no se sujetó a sus máximas y principios, sustentando que los fieles deseaban liberarse de los pagos de derechos por la administración de los sacramentos y de los diezmos.

Existían en aquel entonces dos arzobispados y once obispados, a los cuales se les solicitó que rindieran un informe a la Regencia, sobre el número de curatos o parroquias existentes, su

¹² *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada al Soberano Congreso Mexicano, México, Oficina de Alejandro Valdés, 1822. Signada por José Domínguez en marzo 6 de 1822.*

extensión, el número de integrantes del clero secular y los beneficios que disfrutaban; así como de los integrantes del clero regular y de los fondos con los que subsistían. Igualmente, existían tres provincias con religiosos dominicos, siete con franciscanos, dos con agustinos, una de carmelitas y una más con mercedarios.

Hacia 1822 no se tenía aún noticia exacta de la situación del clero mexicano, haciéndose imposible un juicio exacto del estado que prevalecía en aquél entonces. Por lo mismo, no era posible promover la creación de nuevos obispados dentro del Imperio mexicano. Sin embargo, fue establecida la Orden Imperial Guadalupana, al mismo tiempo que se derogó por el artículo 74 del Reglamento de Imprenta, que favorecía al fuero eclesiástico.

Por su parte, el clero regular solicitó la autorización para restituir las órdenes religiosas que habían sido suprimidas durante la dominación española, puesto que eran pedidas por varios pueblos, corporaciones y particulares. Pero el pensamiento del Secretario del ramo caminaba en sentido distinto, e incluso propuso algunas reformas para que se elevara a 25 años para la toma de hábito, edad en la que los jóvenes tendrían la madurez intelectual suficiente, y serían conscientes y responsables de sus decisiones y sus actos. Así sabrían de antemano los privilegios sociales y familiares a los que renunciaban. Sin embargo, Domínguez no dejaba de reconocer el importante papel que jugó el clero a favor de la Independencia y se solicitó que conservara todas sus gracias y franquicias, siempre y cuando no estuvieran en contra del poder público y de las instituciones sociales.

El curso de los negocios eclesiásticos estaba casi paralizado en 1823, puesto que todavía la iglesia mexicana no se había puesto en contacto con la Silla apostólica.¹³ Por consiguiente, era imperativa la necesidad de enviar a un representante para establecer las relaciones correspondientes. Un problema igualmente preocupante fue que los obispados consistían de extensiones inmensas, con una población muy diseminada y con muy pocas casas de educación eclesiástica. En el entender de Pablo de la Llave, Secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos entonces, era necesario dividir a los obispados y multiplicarlos, resultando mejoras en la profusión de la religión, así como en el orden político y civil del país. Por cuanto a los cabildos eclesiásticos,

¹³ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada al Soberano Congreso Soberano, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823. Signada por Pablo de la Llave en noviembre 8 de 1823.*

se buscaba homogenizarlos por medio del otorgamiento de beneficios, e igualándolos en rentas, jerarquía y ejercicio de funciones.

Era digna de alabanza la conducta apolítica de la mayor parte de los consejos episcopales, pues su actuar se había basado en la prudencia y se había conservado dentro del camino del evangelio, sin mezclarse en política. El clero tenía la nación en su estado eclesiástico como un sostén y apoyo de la Independencia, sus reformas y su felicidad. Sin embargo, de tal conducta se había excluido el Arzobispo de México, que se inmiscuía constantemente en la política del país. En tanto el clero mexicano, haciendo gala de prudencia y desinterés, continuaba manteniéndose al margen de asuntos políticos, puesto que había jurado respetar a la Constitución Federal, el Arzobispo de México, con la excusa de marchar al Vaticano se quedó en España haciendo partido con los enemigos de México.

El clero regular, a cuyos miembros la ley no consideraba como ciudadanos mexicanos, había decaído considerablemente en número y se esperaba que esta tendencia continuara sobre la misma vía. Era también una preocupación la educación que se impartía por medio de seminarios conciliares para instruir a los funcionarios eclesiásticos y se hacía necesario la ampliación de las materias que debían impartirse, tales como idiomas, matemáticas, oratoria, agricultura e historia natural. Dichos seminarios eran sostenidos económicamente por los párrocos. La disminución del número de eclesiásticos se debía a la falta de fondos piadosos destinados a la educación religiosa, toda vez que la Independencia estaba abriendo nuevas opciones profesionales a los nacidos en país y que antiguamente sólo tenían la oportunidad de formación profesional como curas o como abogados.

Era necesaria una revisión de la educación eclesiástica, sobre todo de su régimen interior y en cuanto a la enseñanza misma, además de considerar el establecimiento de seminarios en el interior y en las costas, ya que se encontraban concentrados hacia el centro del territorio nacional. Con esta medida se contribuiría a la mejor administración de las parroquias, y al mismo tiempo, a la civilidad de la población. El Congreso, por su parte, debería revisar que los planes de estudio se apegaran no solamente a las ciencias eclesiásticas, sino también a las leyes patrias, fomentando el estudio de las humanidades, las ciencias exactas y la filosofía. Esta medida se tomó para que los institutos religiosos cooperaran al buen desenvolvimiento del país.

En 1824 se nombró al Ministro Plenipotenciario que representaría a México en Roma, pues el gobierno deseaba convencer al mundo de que la nueva nación se preocupaba no sólo por

establecer relaciones con otras naciones, sino también con el Estado Vaticano.¹⁴ Por su parte, correspondía al Soberano Congreso dar las instrucciones al enviado a Roma sobre las peticiones de los obispos, para dar la mejor administración de sus respectivas diócesis.

Dentro del programa de arreglo de los obispados, se propuso el establecimiento de obispados auxiliares, pues el estado económico de la iglesia mexicana hacía difícil la institución de nuevos obispados con sus cabildos, seminarios y demás componentes. Nuevo México, Texas y California, eran los territorios que reclamaban con más empeño de este auxilio.

Antiguamente, cuando por medio el diezmo se acumulaban en las catedrales grandes cantidades de capital, se podía fomentar la agricultura y la industria; pero con el gobierno español sufrieron fuertes pérdidas, haciendo imposible continuar con esa labor. Obviamente, también el gobierno mexicano suspendió definitivamente la remisión de réditos a la península Ibérica.

Uno de los beneficios traídos por la Independencia, fue facilitar a los nativos del país el que disfrutaran de los mismos beneficios que antes usufructuaban los miembros del clero nacidos en Europa, puesto que éstos se enriquecían, mientras que los mexicanos vivían casi en la mendicidad. El clero regular, además del auxilio espiritual que brindaba, había colaborado activamente en la consolidación de la Independencia, motivo por lo cual se fomentó el rompimiento de los lazos que unían a las órdenes religiosas con la Península.

Una de las tareas inconclusas en los negocios eclesiásticos, era la preparación de una estadística completa del estado eclesiástico, sus rentas y demás aspectos importantes. Sin embargo, la tarea no se había realizado porque no se contaba aún con la información suficiente para elaborarla.

La era republicana trajo consigo a uno de los más eminentes secretarios de Justicia y Negocios Eclesiásticos: Miguel Ramos Arizpe, quien en 1825 definió el establecimiento de los negocios eclesiásticos necesarios para expeditar las relaciones con la

¹⁴ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 5 y 7 de enero de 1825.* México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1925. Signada por Pablo de la Llave (no se precisa día ni mes).

iglesia, con base en las leyes civiles.¹⁵ La Constitución Federal de 1824 estableció en su artículo 3°, que la religión católica, apostólica y romana sería perpetuamente la religión de la nación mexicana, ofreciéndole la protección por medio de leyes que Ramos Arizpe concebía como sabias y justas, y prohibiendo el ejercicio de cualquier otra.

El Congreso se reservó facultades suficientes con el objeto de instruir suficientemente sobre la celebración de concordatos con la Silla apostólica, así como aprobarlos para su ratificación y arreglar el patronato en toda la Federación, puesto que a partir de la Independencia no se sabía en qué condiciones quedaban los derechos otorgados a los reyes de España. Por su parte, al Supremo Poder Ejecutivo le correspondió conceder el pase o retención de los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del Congreso General, si contenían disposiciones generales, oyendo al Senado si se trataba de negocios particulares o gubernativos, y a la Corte Suprema de Justicia si se hubiesen expedido sobre asuntos contenciosos.

En 1824 se creó una junta eclesiástica compuesta de apoderados de todos los prelados ordinarios, que se ocupaba de asuntos urgentes, tales como la provisión de curatos, capellanes o curas castrenses, así como la concesión de gracias. Además, opinaba sobre las instrucciones que se darían al Ministro que sería enviado a Roma, para establecer contacto diplomático con la Silla apostólica. Para vincular al país con dicha Silla, el gobierno hizo grandes esfuerzos para obtener una comunicación adecuada. Ya había nombrado representante, pero faltaba darle las instrucciones necesarias para que partiera a cumplir su misión. Uno de los puntos más importantes a tratar, era el reconocimiento de la Independencia de México, pues la corte española presionaba al Papa con el objeto de que incitara a los arzobispos y obispos de América para que, a su vez, se opusieran a los propósitos libertarios de las naciones americanas.

Durante los primeros días de la era republicana, existían nueve obispados en la Federación y un Arzobispado Metropolitano, así como ocho catedrales, además de la metropolitana. De los Obispados, sólo las de Yucatán, Puebla y Oaxaca contaban con el ejercicio del ministerio pastoral.

¹⁵ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 3 y 4 de enero de 1826*, México, Imprenta del Supremo Gobierno. Signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1° de 1826.

Por su parte, el cuerpo de párrocos atendía a las 1,194 parroquias distribuidas en el territorio federal. Uno de los problemas de este cuerpo fue la rotación y dotación de recursos, puesto que algunos estaban en las peores condiciones y en los lugares más insalubres; y era necesario que el Congreso diera arreglo a esta difícil situación. En 1825, el número total de clérigos mexicanos ascendía a 3,463 personas, que atendían a ocho millones de fieles. De ellos, 1,240 se ocupaban de la "cura de las almas" y el resto de los asuntos referentes al culto.

En lo tocante al clero regular, desde la expulsión de los jesuitas pocas tierras pertenecían a ese clero. Por ello, la subsistencia del clero y dotación del culto en las iglesias se llevaba a cabo gracias a los diezmos, por capitales invertidos en la agricultura, el comercio y la industria, y por ciertos derechos que por aranceles o costumbres percibían los párrocos de sus feligreses.

Cinco órdenes religiosas estaban activas en el país: franciscanos, dominicos, agustinos, carmelitas y mercedarios. En total, sumaban 1,979 integrantes, a cuyo cuidado estaban 151 conventos.

En 1826 había vacantes en siete diócesis y era importante que las Cámaras del Congreso se ocuparan de dar solución a este asunto, que amenazaba la buena marcha de la iglesia mexicana por la falta de pastores en sus iglesias.¹⁶ Para entonces existía un leve incremento a 3,677 miembros del clero regular. Del total, se ocupaban 1,240 de la "cura inmediata de las almas" y el resto se hallaba destinado a la enseñanza en las universidades y seminarios, desempeñándose también en los coros de las catedrales, las capellanías de monjas y la administración de los sacramentos. De tales datos, el Secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos deducía que para los 8 millones de fieles, era insuficiente el número de miembros del clero secular destinado a la administración espiritual.

Se integraron los seminarios tridentinos a los obispados de América y sólo faltaba que el Obispado de Sonora contara con uno de ellos. En estos seminarios se preparaban los nuevos integrantes del clero. La extensión y regularidad de estudios que se ofrecían en su

¹⁶ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 4 y 9 de enero de 1827*, México, Imprenta del Supremo Gobierno. Signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1° de 1827.

seno y la falta de establecimientos científicos alternos, hizo que tales planteles sirvieran también para educar jóvenes útiles para todos los destinos de la sociedad. De aquí que el gobierno aportaba recursos financieros para su sostenimiento. También era de interés del gobierno dar protección a los conventos, integrantes e intereses, fijar los medios para la mejor administración de los bienes destinados a su subsistencia y cuidar que sus recursos no fueran presa del desorden.

Miguel Ramos Arizpe explicaba en 1827, que la naturaleza e íntimas relaciones que los negocios eclesiásticos guardaban con el orden social, les brindan una influencia muy poderosa sobre la tranquilidad, paz y prosperidad de los individuos de una nación, que profesa únicamente la fe católica, apostólica y romana¹⁷. Tal es el origen de su cuidado, por parte de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Todavía en 1828, el Ministro Plenipotenciario no lograba trabar contacto satisfactorio con la Silla apostólica, para dar arreglo definitivo a los negocios de la iglesia mexicana y facilitar con preferencia todo lo incumbente a la provisión de los obispados vacantes, que desde años atrás era imperativo para la solución de sus problemas. En este año, el número de parroquias había aumentado a 1,209 y su mayor parte tenía bajo su dependencia a una, dos o más iglesias, pero situadas en lugares muy distantes entre sí. Por consiguiente, el Secretario del ramo solicitó al Congreso, con respecto a la provisión de curatos, que fueran otorgados nuevamente en propiedad para lograr una buena administración religiosa.

El clero estaba a cargo de tres establecimientos de beneficencia en la capital, en tanto que en la Federación había seis colegios apostólicos que tenían por carga principal el servicio de las misiones.

Hacia el citado año de 1828 se prepararon las primeras estadísticas sobre el estado de los negocios eclesiásticos, por cuanto obispados, religiosos y seminarios, conciliares. En el anexo respectivo, damos cuenta puntual de ellas.

¹⁷ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 10 de enero de 1828*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1928. Signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1º de 1828.

La preocupación principal en 1829 seguía siendo el contacto con la cabeza de la iglesia universal. El primer paso, todavía, seguía siendo fijar la naturaleza y magnitud de esas relaciones, según las exigencias de la profesión religiosa de la Nación y los derechos inherentes a su soberanía nacional.¹⁸ El gobierno ponía todas sus atenciones para que la Legación Mexicana se acercara a Roma lo más pronto posible y que se celebrara un concordato con la Silla apostólica. Por estas fechas se había integrado una junta en Roma para tratar los asuntos eclesiásticos de América y, dentro ellos, tendrían un trato preferencial los asuntos de México.

Lo más urgente del esperado arreglo con la Silla apostólica, era la provisión de iglesias que estaban vacantes, y remunerar los merecimientos del clero secular y regular que tanto cooperó con la Independencia y que se juzgaba como extraordinario. Igualmente, era necesario afianzar el papel del clero dentro de la forma de gobierno asumida en el país, y extinguir del todo las dudas sobre la legitimidad de la Independencia, por medio de la multiplicación de las misas en toda la República.

Para la provisión de iglesias vacantes se adoptaría la siguiente modalidad: en primera lugar, se prepararía una lista de individuos que se postulasen a los cabildos de las iglesias vacantes, que fueran nacidos en territorio nacional o ciudadanos, o nacidos en cualquier nación americana que fuera independiente de España. En segundo lugar, se prepararía otra lista más corta con los individuos idóneos para cubrir los obispados de las diócesis vacantes, para que el Presidente de la República los eligiera, con aprobación del Poder Legislativo, y luego se solicitara su confirmación al Papa. Estas medidas fueron tomadas por motivo de la grave situación vivida entonces: aunque se estaba dando un proceso de secularización de los regulares, el número de las parroquias vacantes aumentaba progresivamente y había alcanzado a casi la mitad de las existentes, que eran servidas en interinato, no por párrocos propietarios.

Por lo que toca a la educación de las niñas, el gobierno se había informado sobre el número de casas destinadas al efecto y que se hallaban bajo la inspección de las autoridades eclesiásticas. En la Capital sólo existían dos colegios de enseñanza para niñas. Igualmente, se tomó nota de la Casa de Expósitos al cuidado del

¹⁸ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 20 enero de 1829*, México, Imprenta del Águila, 1929. Signada por Juan José Espinosa de los Monteros en enero 13 de 1829.

clero, así como del Hospital de San Andrés, también confiado a los religiosos, que cumplían funciones de beneficencia pública.

Las provincias de regulares que existían en el interior de la República, reportaban, con respecto al año anterior, que había una disminución de 87 individuos y que habían tomado el hábito 94 religiosos.

Por cuanto al cumplimiento de la ley de diciembre 20 de 1827, referente a la expulsión de los regulares españoles, se dieron algunas excepciones que se otorgaban cuando los clérigos juraban respetar a la Constitución federal y apegarse a sus mandatos.

La difícil materia referente a la prohibición de libros, se atendía a través de diversas providencias tomadas desde 1822. Esta materia, con la cual el gobierno propuso proteger a la religión católica, y con el interés de evitar la corrupción del dogma y las costumbres, se sometió a la deliberación del cuerpo legislativo desde 1824 para que procurara su arreglo, por medio de leyes más sencillas, pero más enérgicas y generales.

En 1830 estaban todavía presentes los problemas que, añejándose, aparecieron con el México independiente: la administración religiosa aún padecía por la falta de obispos, además de que las parroquias y curatos vacantes se encontraban sirviéndose principalmente por medio de ministros interinos, los cuales no cubrían sus actividades con el mismo celo que los ministros propietarios.¹⁹ Se intentaba dar solución a la provisión de curatos en propiedad, por medio de concursos de oposición. Por cuanto a la provisión de obispados, se estaban examinando listas que el clero proponía para que el gobierno escogiera a los candidatos más calificados para cubrir las vacantes. La dotación de las vacantes de los cabildos eclesiásticos se haría con beneplácito de las iglesias y los gobiernos de los estados, mientras se daba arreglo al patronato.

Debido a la ausencia de solución a los problemas de la administración eclesiástica narrados, el clero regular y secular había disminuido notablemente, porque los religiosos fallecidos no habían sido reemplazados por la falta de obispos, quienes eran los encargados de nombrar a los suplentes.

¹⁹ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 18 y 22 de marzo de 1830*, México, Imprenta del Águila, 1930. Signada por José Ignacio Espinosa.

El gobierno haría todo lo conducente para fomentar, que en los conventos de monjas se abrieran escuelas públicas para niñas pobres, pues estaba convencido de su utilidad. Por su parte, el Hospital de San Andrés y la Casa de Expósitos estaban en decadencia notoria, por lo que había preocupación sobre el estado que guardaban y se ofrecía dar solución a sus problemas.

Hacia 1831 continuaba insoluto el problema de las relaciones con el Vaticano.²⁰ Continuaban sin pastores las iglesias, y no por culpa del Congreso General, que se había empeñado en resolver dicho problema, pues se seguía trabajando con la Silla apostólica sobre la provisión de los obispos.

Los cabildos eclesiásticos permanecían como tiempo atrás; es decir, incompletos por no haberse provisto las vacantes, las cuales iban en aumento. Por tal motivo, se solicitó al Senado apresurara la expedición del decreto sobre la provisión de plazas eclesiásticas. En cuanto a los curatos o parroquias, estaban ocupados casi en su totalidad por párrocos propietarios.

El clero regular se encontraba también en franca disminución numérica, porque los pocos que decidían tomar el hábito eran desalentados por la escasa existencia de religiosos que los ordenaran, para consagrarse al servicio de la religión.

La administración de justicia en los asuntos eclesiásticos estaba a cargo de los tribunales o jueces superiores, que existían en España para cada orden monástica. Aún no se habían implantado los propios de México, para que se encargaran de estos asuntos en el territorio nacional. Tal era el origen de los problemas habidos entre la autoridad eclesiástica ordinaria y la autoridad regular de los frailes. Con motivo del establecimiento de la Federación mexicana, cada entidad federativa estableció sus tribunales civiles respectivos; sin embargo, con respecto a la justicia eclesiástica, un Obispado abrazaba a varios estados cuando no contaban con un tribunal eclesiástico propio, y el juzgado eclesiástico residía en el Cabildo, que era destinado como la mansión del obispo.

El Cabildo Metropolitano hizo varias solicitudes al gobierno, para que diera arreglo a la situación sobre la *jurisdicción unida*, pues ella traería problemas, porque se podría proceder en contra de los eclesiásticos sin distinción de crímenes. Igualmente, cualquier

²⁰ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 11 de enero de 1831*, México, Imprenta del Águila, 1931. Signada por José Ignacio Espinosa en enero 8 de 1831.

alcalde de pueblo se entendería autorizado para atropellar al cura o podría autorizar la resistencia a pagar las obvenciones o congruas de que se mantienen los párrocos, descuidándose su manutención.

En 1832 la administración eclesiástica inició finalmente su recuperación, gracias a que la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos había establecido negociaciones positivas con el Sumo Pontífice, con base en el respeto irrestricto de los derechos de la Nación y sin agravio a sus instituciones, ni ofensa a su independencia ni el menoscabo de su libertad.²¹ Gracias a estas negociaciones, los obispos habían sido dotados en Michoacán, Durango, Chiapas, Nuevo León, Puebla y Guadalajara. Faltaba la presentación del Obispo de Sonora, que no se había hecho porque faltaban trámites prevenidos por ley, así como por el proceso de separación política de los Estados de Sinaloa y Sonora. La prontitud con que el Pontífice Gregorio XVI atendió la provisión de los seis obispados, hacía suponer que facilitaría el nombramiento en los Obispados de Yucatán y Sonora. Los obispos, al tiempo de recibir sus bulas de mano del Vicepresidente de la República, juraron solemnemente su fiel sumisión a la Constitución y las leyes establecidas, además de protestar el respeto a la división territorial de sus respectivos obispados o mitras.

En lo referente a los cabildos eclesiásticos, estos iban completándose gradualmente en el modo y términos que lo decretó el Congreso, a excepción de Yucatán, donde no había podido tener resultados positivos por motivo de las turbaciones políticas allí existentes. La provisión de curatos estaba en las mismas circunstancias, expuestas en los años anteriores.

El número de integrantes del clero secular también creció con la consagración de los obispos, porque su dotación sirvió de aliciente para los nuevos postulantes. El clero regular, sin embargo, disminuía como resultado de la secularización que muchos de ellos tuvieron de Roma, así como porque no había una misma proporción entre quienes se marchaban y quienes tomaban el hábito para reemplazarlos. Igualmente, las misiones estaban en decadencia porque faltaban clérigos que quisieran desempeñarlas en el vasto territorio del país. Las catorce provincias de religiosos y sus colegios apostólicos, tenían 79 integrantes menos de los que

²¹ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 12 y 20 de enero de 1832*, México, Imprenta del Águila, 1932. Signada por José Ignacio Espinosa en enero 11 de 1832.

existían dentro de los claustros. En los conventos también había 458 integrantes menos.

Miguel Ramos Arizpe, nuevamente titular de Justicia y Negocios Eclesiásticos, explicaba en 1833 que la religión servía para mejorar interiormente la moral de los hombres, inclinándolos a la paz, y la obediencia de las leyes y las autoridades temporales; y abrazar los principios de justicia y caridad.²² Consideraba incuestionable el que la religión y su moral evangélica tenían influencia sobre la conservación, mejoramiento y perfección de las sociedades humanas.

Como el Estado de Yucatán se encontraba insubordinado a los supremos poderes federales por esas fechas, se dejó a la consideración del Ejecutivo la provisión del Obispo para esa sede y para Tabasco.

El Congreso General tenía reservado el arreglo del patronato en toda la Federación, con base en el artículo 50 de la Constitución política. Como no se había podido lograr hasta esas fechas, y considerando los grandes méritos del clero secular y el dilatado atraso de sus premios y ascensos, así como por falta de pastores, se promovió la Ministro de mayo 22 de 1829. A través de ella, el Congreso proveería los curatos en toda la República, aunque la medida progresaba lentamente por las grandes distancias que se tenían que recorrer para la toma de posesión en cada parroquia.

El Papa Gregorio XVI nombró el 12 de julio de 1831 a un Visitador y Delegado Apostólico, ante los establecimientos regulares de la República. La designación recayó en Francisco Pablo Vásquez, Obispo de Puebla. El Senado aprobó esta bula en octubre 13 del mismo año, en tanto que la Cámara de Diputados se encontraba estudiándola. Se hacía ver la necesidad de que el Delegado se pusiera en contacto con las autoridades de todos los estados de la Federación, para que no se vieran afectados los intereses de la República.

Entonces había seis colegios apostólicos, que tenían como misión principal el servicio de las Misiones de Neófitos en los extremos del vasto territorio de la República. Particularmente la Alta California inspiraba al gobierno la necesidad de propiciar su

²² *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 17 y 18 de mayo de 1833*, México, Imprenta del Águila, 1933. Signada por Miguel Ramos Arizpe en mayo 14 de 1833.

colonización, por medio de un proyecto que había sido presentado a las Cámaras para su aprobación, en tanto que, simultáneamente, se había hecho otra iniciativa para ir secularizando y mejorando la administración espiritual de aquella región.

Debido a la Ministro de diciembre 22 de 1824, que mandaba que mientras el Congreso General no dictara las leyes que arreglaran el ejercicio del patronato, no se harían variaciones en los estados a las rentas eclesiásticas; a no ser que ambas autoridades acordaran dichas variaciones, se podría presentar al Congreso General las reformas que se estimaran convenientes. Miguel Ramos Arizpe, al hacer una cronología de leyes expedidas con respecto a los negocios eclesiásticos, destacaba la lentitud que entrañó el arreglo del patronato. Por tal motivo, el Congreso General atendió los asuntos más urgentes, juzgando que las necesidades espirituales de la iglesia aumentaban junto con sus problemas.

No hubo Congreso, desde 1823, que no se hubiera ocupado seriamente de esa materia: desde julio 19 de 1824, el Ejecutivo había recomendado el arreglo del establecimiento del Obispado de Nuevo México. En 1824 se expidió la ley mencionada, de diciembre 22. En mayo 22 de 1829 se fijaron las reglas para la provisión, en propiedad, de todos los curatos y sacristías mayores de la República. En la ley de septiembre 23 del mismo año se dieron las reglas para formar los expedientes relativos a la provisión de seis obispados. En la ley de febrero 17 de 1831 se autorizó al gobierno para nombrar y presentar al Papa a un individuo para cada Obispado vacante, dándose reglas diferentes para el ejercicio del patronato. Con la ley de abril 15 de 1831 se facilitaron las provisiones de los Obispados de Sonora y Yucatán. Por ley de mayo 16 de 1831 se expeditó por una sola vez la provisión de dignidades, canongías y prebendas de las catedrales de la iglesia mexicana; y finalmente, por ley de noviembre 4 de 1831 se allanaron las dificultades que se presentaban.

De la reseña anterior, se hace evidente la necesidad de dar un arreglo definitivo al problema del patronato, fijando los derechos y las obligaciones de la Nación y de la iglesia mexicana. Así, el gobierno, la iglesia y los gobiernos de los estados, podrían marchar dentro de sus órbitas sin tropiezos ni complicaciones.

Tal era la situación de los negocios eclesiásticos en 1833, cuando el gobierno liberal intentó aplicar la primera reforma a las relaciones entre el Estado y la iglesia.

LA REFORMA DE 1833-1834

La Reforma liberal de 1833-1834, aunque breve, marcó hondamente el camino de la transformación de la sociedad mexicana y mutó sustancialmente el carácter de los negocios eclesiásticos. Una de las ideas dominantes de la Reforma iniciada en 1833, era la de abolir la forma de organización corporativa de la sociedad, creando la unidad civil de la nación, y con ello la nación misma. Este proceso se sintetiza en un concepto: secularización del Estado mexicano.

Tal secularización fue la base de la *razón de Estado*, propugnada por los reformadores de 1833, encabezados por Valentín Gómez Farías y José María Luis Mora, ideólogo del Estado laico, es su doctrinario. Entiende perfectamente la naturaleza de la sociedad mexicana de la primera mitad del siglo XIX. Para él, se trata de una sociedad "colonial", explicándonos que en el tránsito del Virreinato al México independiente por medio del transcurso del "Imperio" a la "República", se significó por la conservación de las viejas instituciones; es decir, "una sociedad que no era realmente sino un Virreinato de la Nueva España con algunos deseos vagos de que aquello fuese otra cosa".²³ El que la organización de la República creada en 1824 fuese federal, hizo más confusa la situación pues en el nuevo régimen se trataron de amalgamar elementos refractarios: libertad de imprenta e intolerancia religiosa, igualdad legal y fueros; en suma, las fuerzas del progreso y las fuerzas del retroceso conviviendo dentro del marco constitucional, imposibilitándose la vigencia de la razón de Estado.

Así se estableció un "sistema de estire y afloje" basado en un conflicto natural, que terminó con la derrota de una de las fuerzas. En la Carta Magna de 1824 era bicéfala: en ella había dos "centros constitucionales", uno formado por los estados federados, el otro por la milicia y el clero, que estaba apoyado por un tercer estamento: la burocracia, pues "contaba con la falange de los empleados que siempre son de quienes les pagan y carecen por lo común de conciencia política, o la sacrifican al sueldo".²⁴

²³ Mora, José María Luis, *Revista Política de las Diversas Administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837, Obras Sueltas*, México, Porrúa, 1963, p. 5.

²⁴ *Ibid*, p. 29.

En diez meses, los reformadores llevaron al cabo un programa destinado a transformar a la sociedad colonial. Mora resume el programa de la siguiente manera:

Libertad absoluta de opinión y supresión de las leyes restrictivas de la prensa; abolición de los privilegios del clero y la milicia; supresión de las instituciones monásticas y de las leyes que atribuían al clero asuntos civiles; reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública; reparación de la bancarrota de la propiedad territorial y con ello aumento del número de los propietarios territoriales, fomento de la circulación de la riqueza y creación de los medios de vida a las clases indigentes; mejoramiento del estado moral de las clases populares, con la destrucción del monopolio clerical de la educación.

Buena parte de las líneas programáticas de los reformadores, tocaban de lleno los asuntos interiores del Estado. Con el programa de reforma, la Administración de 1833 difundió los medios de aprender e inculcó los deberes sociales. Se establecieron instituciones de literatura clásica, de ciencias y de moral. El programa reformista fue complementado con la abolición de la pena capital para todos los delitos públicos y para aquellos otros que tuviesen el carácter de hecho pensado; y el fomento a la colonización para garantizar la integridad del territorio nacional.

Este era el "Programa de la revolución administrativa que en sentido del progreso empezó a formarse en 1830, y que se pretendió plantear desde principios de 1833 hasta fines de mayo del año siguiente" (...) "la administración de 1833 a 1834 pertenece ya a la historia; el conjunto de aquella época en hombres y cosas, no volverá a presentarse sobre la escena". Sin embargo, los reformadores resurgieron a partir de 1855 e implantaron finalmente muchas de estas ideas.²⁵

Mora identifica la "marcha del progreso" con la revolución del estado de cosas. Esta marcha tendió a efectuar, en forma más o menos rápida, la ocupación de los bienes del clero, la abolición de sus privilegios, así como los de la milicia; la difusión de la educación pública en las clases populares, con absoluta independencia del clero; la supresión de los monacales; la absoluta libertad de opinión; la igualdad de extranjeros y nacionales con respecto a los derechos civiles; y el establecimiento de jurados en

²⁵ *Ibid.*

las causas criminales. En contraste, la "marcha del retroceso" pretendió abolir los avances logrados por el partido del progreso.²⁶

La marcha del progreso se encaminó a establecer la razón de Estado, pues se esforzó por desembarazar al gobierno de diversos deberes relativos a los negocios eclesiásticos y suprimir la intervención del clero en los asuntos públicos. Intentó, sencillamente, hacer más político al Estado mexicano, comprometiéndolo más intensamente en sus responsabilidades interiores. Los reformadores se propusieron *estatizar* a la administración gubernamental, deshaciéndose de responsabilidades eclesiásticas y desligando al clero de tareas propiamente gubernamentales. Mora explicaba que "el clero es una corporación coetánea a la fundación de la Colonia y profundamente arraigada en ella; todos los ramos de la administración pública y los actos civiles de la vida han estado y están todavía más o menos sometidos a su influencia".²⁷ Virreyes, jueces, administradores de rentas y magistrados, "en una palabra todos los hombres de gobierno han sometido por muchos años el ejercicio de las funciones públicas al dictamen del confesor, que hoy todavía se hace escuchar e influye de una manera eficaz en todos los actos de la soberanía y en las personas que bajo su tutela las ejercen (...)". El Estado mexicano funcionaba todavía con base en criterios ajenos a la política, pues las decisiones de los estadistas y funcionarios estaban muchas veces determinadas por el púlpito y el confesionario.

Pero si la influencia del clero en la administración pública, punto estratégico del Estado, era perniciosa, no dejaba de serlo también en la vida social que estaba en sus manos, pues el nacimiento, el matrimonio y la inhumación se realizan bajo sus reglas, procedimientos y validación formal. La magna sentencia de Javier de Burgos, que reza que la administración pública acompaña al hombre de la cuna al sepulcro, era ciertamente inaplicable al México de aquellos días.²⁸ Con este poder, el clero validaba los derechos de sucesión, el matrimonio, el parentesco y las causas, ocasión y legalidad del divorcio, así como la sepultura de cadáveres y las cuestiones de salubridad. La administración

²⁶ *Ibid*, pp. 3-4.

²⁷ *Ibid*, p. 65.

²⁸ Burgos, Javier de, "Ideas de administración (1840-1841)", Mesa Segura, Antonio (comp.), *La labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946, pp. 220-221.

interna, llanamente hablando, estaba pervertida y amputada sensiblemente en muchos de sus importantes cometidos públicos.

Tan escasamente moderno era el Estado mexicano, que el clero se gobernaba por sí mismo, no sólo en lo celestial, sino también en lo temporal. "Así pues -explica Mora- su organización lo constituye en un poder público cabal, completo, distinto de la sociedad en que se halla implantado e independiente de ella por consecuencia forzosa".²⁹ Una República cuyos "ramos de la administración pública se hayan fuera de sus quicios y los hábitos de subordinación enteramente perdidos", cuyos fondos no cubren sus presupuestos; en fin, una República débil, desordenada y en desconcierto, no es capaz de enfrentarse a un cuerpo que tiene la voluntad y el poder de destruir a la Constitución.

En esta dramática pintura de la situación de la República yace una oposición de tiempos históricos entre una sociedad estamental atrapada en la historia del mundo virreinal y un Estado constitucionalmente fundado en las luces del progreso del siglo pasado. El Estado no puede existir si no es capaz de crear las condiciones de su subsistencia y de su crecimiento, pero el Estado bajo el control de las fuerzas conservadoras no puede desarrollarse porque su base social, los estamentos, no tienen un proyecto viable de fomento económico a pesar de las grandes luces intelectuales y las muy encomiables acciones de Lucas Alamán, sobre lo cual tratamos extensamente. Un Estado formalmente federal o central, pero organizado con base en los cuerpos sociales tradicionales, no puede alcanzar una condición plena como Estado ni tomar conciencia de la razón de Estado.

Las tendencias reformistas hacia la secularización tuvieron sus momentos cimeros en 1833 y a partir de 1855. Sin embargo, estas tendencias se dejaron ver desde los orígenes del Estado mexicano y aún, más tempranamente, en la España gobernada por los borbones.³⁰

²⁹ Mora, *op. cit.*, p. 66.

³⁰ Un libro notable representa los tiempos incipientes de la secularización en España: *Tratado de la regalía de amortización* de Pedro Rodríguez de Campomanes, miembro del Consejo Real. La obra apareció en 1765, en Madrid, publicada por la Imprenta Real. Hay una edición facsímil impresa en Madrid recientemente, prologada por un magnífico Estudio Preliminar de Francisco Tomás y Valiente, donde se reseña la historia del inicio de la desamortización en la Península.

Según lo explica Jesús Reyes Heróles, la Constitución de 1824 no resolvió la situación del patronato, dejando una fuente de conflictos que permanecerá "hasta las Leyes de Reforma, cuando el Estado mexicano, olvidándose del viejo Patronato Indiano y partiendo de la delimitación de los ámbitos de la Iglesia y el Estado, hace laica a la sociedad y permite el nacimiento de la vida y la muerte del individuo dentro de normas dictadas por la propia sociedad civil".³¹ Antes, sin embargo, el ejercicio del patronato, o el no hacerlo, fue el origen de aproximadamente 40 años de luchas internas. Dentro de este período de tiempo, los liberales van formando una "concepción unitaria del problema", aunque por vías diversas: el principio democrático de igualdad ante la ley, como camino a la justicia laica; la lucha infatigable por la libertad de conciencia, como camino a la libertad de cultos; el conocimiento del poder de la iglesia para, como contraparte, sustentar a un poder laico como sendero para la secularización y nacionalización de los bienes del clero. En todo esto está implícito el que el Estado deje de ser brazo secular de la iglesia, para imponer, con base en causas extra-sociales, sanciones o ejecución forzosa de conductas espirituales; implícito, también, el que la Iglesia dejara de tener funciones judiciales. "De esta manera se elaboraba la teoría mexicana de la secularización de la sociedad".

En el Congreso también se intentó desembrollar el problema suscitado por el patronato. En abril 10 de 1827, Manuel Crescencio Rejón y Cipriano Blanco, apoyados por los señores Evia, Guido, León y Góndora, presentaron un proyecto de ley que debe ser considerado como un antecedente de lo que será la desamortización de los bienes de la iglesia. El proyecto es el siguiente:

- a) La miseria del país descansa, en alguna medida, en la ilimitada adquisición de bienes en manos muertas;
- b) Esta adquisición constituye un "'parto monstruoso del gobierno feudal'", que debe ser combatido por medio de la libertad civil, la industria popular, los derechos del ciudadano, las bases del orden moral y las leyes dictadas por la sabiduría que engrandece a las naciones;
- c) Tan nociva para el país es la amortización eclesiástica, como la civil;

³¹ "Por patronato se entiende la potestad de nombrar o presentar en beneficio vacante al clérigo que se quiera promover o instituir". *Manual Compendio del Regio Patronato Indiano*, citado por Jesús Reyes Heróles en su obra *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, tres tomos, tomo III, pp. 69-71.

- d) Por lo tanto, el Estado tiene el deber de remover todos estos inconvenientes para el progreso del país.³²

Con base en lo anterior, los legisladores hicieron una propuesta de proyecto de ley, que en suma señalaba que nadie podrá en lo sucesivo, bajo ningún pretexto, establecer capellanías, patronatos, fideicomisos y obras pías en el territorio del país. Igualmente, las donaciones hechas después de esta fecha, regresarán a sus donadores o a sus herederos naturales. Ninguna comunidad religiosa, secular o regular, conventos, iglesias, cofradías y hermandades, así como ningún otro establecimiento eclesiástico o laico, podrá adquirir bienes por medio de testamentos.

A pesar de las diferencias doctrinales y la estrategia para definir las disposiciones con respecto a las relaciones entre el Estado y la iglesia, surgidas entre los reformadores de 1833, la administración encabezada por Gómez Farías se caracterizó por la rapidez con que se proyectó implementar la secularización. Ya se tratara del problema del patronato, ya lo fuera el de la separación entre el Estado y la iglesia, en la legislación reformista y en las doctrinas de los reformadores se revela el profundo conocimiento que se tenía sobre el poder del clero. Esto es claro también en los trabajos de Mora y en la *Disertación* de Juan José Espinosa de los Monteros.³³ Existe, en todo caso, la finalidad de reducir el poder clerical; igualmente, las medidas relacionadas con la eliminación del monopolio eclesiástico de la educación, los impedimentos a la acción política del clero, las secularizaciones parciales y la supresión de la coacción estatal para el cumplimiento de obligaciones espirituales, "indican, sin duda alguna, que las ideas confluyen a la separación y secularización".³⁴

La Primera Reforma comenzó en marzo 30 de 1833, tan luego Santa Anna y Gómez Farías asumieron, respectivamente, la Presidencia y Vicepresidencia de la República. Según Agustín Cué Cánovas, en abril de 1833 la clase media ilustrada, que se había

³² *Ibid.*

³³ *Especies que el señor Espinosa de los Monteros vertió al usar de la palabra en la sesión secreta de la Cámara de Diputados apoyando al dictamen que presentó la comisión eclesiástica, sobre la derogación de las leyes que imponen cualquiera género de coacción civil, directa o indirecta, para el cumplimiento de los votos monásticos.* Mora, José María Luis, *Obras Sueltas*, México, Edit. Porrúa, 1963.

³⁴ Reyes Heróles, *op. cit.*, pp. 112-113.

agrupado alrededor de Gómez Farías y estaba inspirada por las ideas de José María Luis Mora, "uno de los más inteligentes políticos mexicanos", se preparó para asumir el poder y poner en marcha "una Reforma para la que el país no estaba maduro todavía y que tuvo por tanto los perfiles de un proyecto romántico dirigido a transformar las condiciones sociales y políticas del país".³⁵ Narciso Bassols discernía que la vieja sociedad estaba a punto de caer, aunque su eclipse duraría aún 20 años; se trataba de saber si se formará un país, "'es decir, una sociedad organizada políticamente, un Estado, o sólo una Iglesia dueña de la tierra y los capitales'".³⁶

El propósito de la reforma era extirpar a "la teocracia, el pretorianismo de los jefes militares, y convertir al país en una verdadera nación".³⁷ Esta obra no se pudo realizar, por la resistencia exitosa de las clases privilegiadas, por lo que a futuro era indispensable que el Estado reivindicara el derecho de Patronato que la iglesia negaba y que fuera una función de la potestad civil.

La Reforma, que se había realizado en menos de un año, fue anulada casi completamente en doce meses. La Administración de Gómez Farías fue apoyada por una alianza entre liberales radicales y una fracción militar aforada, motivo por el cual no se puede eliminar el fuero eclesiástico y suprimir la facultad jurisdiccional del clero. En cambio, se terminó con el requerimiento que hacía que el Estado obligara a los feligreses al cumplimiento de obligaciones espirituales, con relación a la iglesia. "Al respecto, el 27 de octubre de 1833 se toma una medida decisiva en la secularización de la sociedad. Se trata de la supresión de la obligación civil de pagar diezmos. Tal acto quedará como una herencia consolidada de la administración de Gómez Farías".³⁸ Se deja a cada ciudadano en libertad de obrar, a este respecto, según lo dicte su conciencia: "es decir, se retira la sanción y la coacción civil en materia eclesiástica. La potestad temporal deja de proteger a la espiritual en un punto de gran importancia".

³⁵ Cué Cánovas, Agustín, *Historia social y económica de México: 1521-1854*, México, Editorial Trillas, 1974, pp 321-326.

³⁶ La referencia es de Cué Cánovas, *op. cit.*.

³⁷ Cué Cánovas, *op. cit.*, pp 321-326.

³⁸ Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 120.

A fines de 1833 se dictó una ley que declaraba libre el ejercicio de la usura, haciendo que el clero perdiera el monopolio del crédito. En diciembre de 1833 se expidió una ley, por medio de la cual se mandó que se proveyeran los curatos en propiedad. Este fue el ejercicio unilateral del patronato, por parte del Estado. Según Mora, por este medio se impuso el ejercicio del patronato sobre el proyecto de la separación estricta entre el Estado y la iglesia. "La idea secularizante quedó postergada. No fue vencida, en virtud de que, como hemos visto, en ciertos aspectos fue conservada. Pero el sentido general de la acción reformista de Gómez Farías resultó determinado por el ejercicio unilateral del patronato. En honor a la verdad, puede decirse que aunque la legislación de Gómez Farías se fundó en el ejercicio del patronato, los problemas fueron contemplados con vías a la secularización y separación".³⁹ Mora entendía que el propósito consistía en circunscribir al clero en sus funciones espirituales, retirándolo al mismo tiempo de sus funciones civiles.

Reyes Heróles creía que "la idea meta era hacer civiles los actos del hombre de la cuna a la tumba, dejando la intervención de la iglesia exclusivamente sujeta a la conciencia individual" (...) "El Estado tenía que recobrar un poder civil que de hecho era ejercido por el clero".⁴⁰ Las acciones reformistas de Gómez Farías, aunque parciales, sirvieron de herencia ideológica y método político para años futuros. Algunas medidas permanecieron, otras fueron derogadas y unas más, apenas ideas, ni siquiera se convirtieron en leyes. "Todas, sin embargo, vinieron a constituir un cuerpo de doctrina que en sus aciertos y equívocos mucho sirvió para la Reforma". El que actos civiles en manos del clero fueran asumidos por el Estado, era de sí la asunción de sus deberes y con ello de la razón de Estado.

Una vez que Gómez Farías dejó el gobierno, la reacción se puso en movimiento. Sin embargo, las contradicciones internas entre las fuerzas conservadoras y la acción liberal ininterrumpida pusieron límites a la contrarreforma. "Todo ello va a hacer que la acción legisladora de Gómez Farías no sea nulificada en su totalidad", quedando en vigor la ley que suprimió la coacción civil para el cobro del diezmo, en tanto que el decreto y reglamento de 6 de noviembre de 1833, referentes a la supresión de la compulsión civil para el cumplimiento de los votos monásticos, fue derogado por

³⁹ *Ibid*, pp. 112-137.

⁴⁰ *Ibid*.

Santa Anna hasta el 26 de julio de 1854.⁴¹ "Por consiguiente, la ley de 6 de noviembre de 1833 estuvo en vigor aproximadamente veinte años". Sin embargo, todos los planes y medidas educativos fueron derogados inmediatamente por ley de julio 31 de 1834. Ocurrió lo mismo con la Ministro de 17 de diciembre de 1833, basada en las leyes de Indias, que determinaba que se proveyera en propiedad curatos que ejercía el patronato, así como a la circular de octubre 31 de 1833 -que prohibía que en el púlpito se trataran materias políticas-, que fueron derogadas por circular de junio 23 de 1834. Por Ministro de mayo 25 de 1835 las corporaciones eclesiásticas fueron declaradas expeditas para hacer uso legal de las propiedades que les pertenecieran. Finalmente, por Ministro de noviembre 7 de 1835 se suspendió la secularización del Fondo Piadoso de Californias. La reacción había vuelto al poder.

Una vez que fue suprimida la mayor parte de las reformas de 1833, los negocios eclesiásticos continuaron ejercitándose por la administración pública, a través de la Secretaría de Justicia, que de tal modo retornó a su diseño funcional primigenio.

⁴¹ *Ibid.*

CAPÍTULO XVIII
**EVOLUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ECLESIASTICOS
ENTRE 1834-1861**

Ganado el desafío a los liberales, los sectores conservadores reasumieron el poder y exaltaron las virtudes de la religión católica. En opinión del Secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos en 1835, Joaquín de Iturbide, debido a que la religión es un sentimiento natural en el hombre, identificado con su existencia y el amor de su propia conservación, no hay sociedad humana en que no exista.⁴² Y como sirve de cimiento y objeto a las leyes civiles para establecer y mantener la justicia, la paz y la moral, para hacer a los hombres justos y benéficos, el gobierno y la religión de las naciones deban tener entre sí una estrecha alianza, pues en lo terrenal se dirigen a un mismo propósito.

No pareciera que dejara honda huella la Reforma de 1833, pues la expresión de Iturbide advierte más influjo de la religión como ingrediente de sociabilidad, que la ilustración y la civilidad que intentó establecer el movimiento secularizador.

DESPUÉS DE LA PRIMERA REFORMA

Para dar arreglo al patronato, en octubre 9 de 1827 las Cámaras habían solicitado al Papa su autorización para que el gobierno administrara el patronato original, con que habían sido regidas las iglesias desde su establecimiento; pero, como no fue suficientemente nítido el designio de esta proposición, el gobierno dudaba si realmente se necesitaba todavía la concesión de tal derecho, para ser ejercitado. De ser válida esa solicitud, estaba juzgándose como si el pueblo de México lo hubiera perdido por motivo de la Independencia con respecto a España.

Iturbide alegaba que los reyes de Castilla adquirieron el patronato en virtud de los beneficios que dispensaron a la iglesia y sus ministros. El pueblo soberano de América sucedió a los reyes de España, y por consiguiente, heredó el patronato que había ejercido como lo probaron muchos hechos positivos. Debía, por lo tanto, mantenerse el ejercicio del patronato en el gobierno actual, esperando sólo de la Silla apostólica la declaración explícita, igual que lo obtuvieron los reyes de Castilla, pero quizás con mayor amplitud.

⁴² *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835*, México, Imprenta del Águila, 1935. Signada por Joaquín de Iturbide en enero 26 de 1835.

La posición al respecto de algunos prelados, como los obispos de Yucatán, Oaxaca y Sonora, y los vicarios capitulares de Chiapas y Valladolid, era que la Nación debía de continuar con el derecho y uso del patronato. Sin embargo, existían algunos sectores del clero que preferían que el Papa expresamente autorizara el uso del patronato, pero se fueron convenciendo gradualmente de la conveniencia de la postura anterior. Ante los males que sufría la iglesia mexicana, debilitada por falta de ministros, se apeló a la autoridad soberana y los derechos nacionales sobre la posesión del patronato, y con base en facultades extraordinarias, se resolvió elegir a algunos obispos de entre los que postulasen los cabildos eclesiásticos y presentarlos posteriormente al Papa para su nombramiento e institución.

Tal medida no prosperó con el Papa Pío VIII, pero sí con la elección de nuevo Pontífice, Gregorio XVI, quien confirmó llanamente las elecciones hechas por el gobierno mexicano para cubrir las vacantes de los obispados. Por lo tanto, se daba por entendido positivamente que la cabeza de la iglesia había reconocido el ejercicio del patronato por el gobierno de México.

A pesar de tales testimonios sobre el uso legítimo del patronato, muchos de los prelados y gran parte del clero se adherieron a la opinión de que, con la Independencia, había cesado el patronato y era necesario que el Papa hiciera una extensa declaración en favor del gobierno mexicano, para la continuación de su ejercicio. Iturbide creía que era necesario que reflexionaran, que, si fuese cierta la cesación de ese derecho en la Nación, desde que se interrumpió el gobierno español, tampoco era expedita por el mismo hecho de que la iglesia de México tuviera la facultad de proveer beneficios eclesiásticos en virtud de un pretendido derecho devolutivo.

Existen muchos casos sobre la protección ofrecida y dispensada tantas veces al clero en la conservación o concesión de sus fueros e inmunidades que les había quitado el gobierno Español, y en la continuación del cobro de derechos parroquiales, que era una contribución civil para el sostenimiento de los curas; y del pago de los sínodos a los misioneros que propagaban la fe. Por ello, sobraban argumentos para tener posesión de aquel derecho de patronato.

Por estas razones, la opinión y deferencia que desde el principio presentaron muchos clérigos, para que el gobierno se abocara a dar arreglo del patronato, no pudieron convencer o inquietar el ánimo de los demás diocesanos que lo resistieron. Además, los obispos juraron expresamente al recibir las Bulas de su institución de manos del gobierno, que guardarían y harían guardar

la Constitución y leyes generales, sujetándose a las que arreglasen el patronato en toda la Federación.

Aunque el gobierno juzgaba como innecesaria la autorización y acuerdo de la Silla apostólica para continuar con el ejercicio del patronato, había un enviado a Roma para tratar tal autorización. Pero el gobierno reclamaba con firmeza el reconocimiento por parte de las iglesias de la República, de la intervención que por derecho, por costumbre o por concesión, correspondía a la soberanía nacional en el nombramiento de sus pastores y ministros, tal cual lo había prestado ya el Papa para instruir a los obispos presentados por el gobierno.

En todo caso, no era la iglesia mexicana, sino la matriz y magistral de Roma, la que debía decidir si había cesado o no por la Independencia de México aquél derecho, porque era bien sabido, como argumentaba Iturbide, que sólo le toca quitar al que puede dar. En tanto se decidiera lo correspondiente, los prelados y el clero de las diócesis de la República deberían prestar una total y absoluta deferencia a las leyes y resoluciones del Congreso General, para hacer efectiva la protección que el artículo 3° Constitucional ofrecía a la religión católica.

En tanto se resolvía el añejo problema del patronato, la situación de la administración eclesiástica seguía siendo lamentable, y muy preocupante el cuadro que presentaban los obispados. El Obispado Metropolitano se encontraba vacante desde 1822, al igual que los de Oaxaca, sin titular desde 1830; y los de Guadalajara y Chihuahua también vacantes por la muerte de sus titulares. El Obispado de Sonora se podía declarar como vacante también, pues su cabeza se encontraba gravemente enfermo desde 1832, sin poder ejercer el cargo. Al Obispo de Yucatán se le detuvieron sus bulas en 1833, por juzgar el Senado no convenir a los intereses de la Nación.

Las diócesis de Puebla, Michoacán, Durango y Monterrey, se encontraban a considerable distancia entre sí, por lo que no bastaban para cubrir en su totalidad las necesidades de los muchos pueblos del territorio nacional, toda vez que se solicitó al Congreso que se designaran obispos para California y Nuevo México.

Por otra parte, antes de multiplicar el número de pastores de la iglesia, el Congreso General debía ocuparse de los fondos, rentas y contribuciones de los cuales subsistirían los ya establecidos, principalmente porque había cesado el deber civil de pagar diezmos, única o principal fuente de sus ingresos.

El número de eclesiásticos del clero secular existente en cada diócesis, era insuficiente para cubrir el ministerio parroquial y atender las necesidades de los fieles. Cada año disminuía su número, por lo que era una preocupación de los legisladores dar arreglo al asunto, pues si continuaba esa tendencia, no habría personal eclesiástico que administrara los sacramentos en una extensión muy grande de territorio nacional. Por la misma escasez de clérigos, no se hallaban provistas en su mayoría las capellanías de los cuerpos del ejército y compañías presidiales, toda vez que no fomentaba interés alguno la pobre dotación de \$29.00 mensuales que cubrían esas plazas. El gobierno propuso una dotación de \$50.00 pesos mensuales, para estimular la ocupación de esas responsabilidades.

El único hospital que funcionaba en la Capital bajo la supervisión del clero, era el de San Andrés.

En cuanto a los establecimientos de regulares de ambos sexos, se encontraban en franca decadencia porque, asimismo, sus bienes y sus rentas habían disminuido. Por tal motivo, el Congreso anuló las ventas de bienes realizadas después de la Independencia, protegiendo así los beneficios del clero. En adelante, toda venta tenía que ser autorizada por el gobierno.

El enviado a Roma continuaba con su perseverante labor de conseguir la autorización del Papa a favor de los obispos, para que pudieran resolver sobre la secularización de regulares sin necesidad de acudir a la Silla apostólica.

Las relaciones con el Vaticano habían tenido una sustancial mejoría en 1837, tal como era perceptible con el debido recibimiento del Ministro Plenipotenciario, atendido por el Papa con honor y merecimiento.⁴³ Pero el arreglo del patronato seguía pendiente, a pesar de que el obstáculo mayor, el reconocimiento de la Independencia de México por España, ya se había removido.

Paralelamente se habían cubierto las plazas pastorales de las mitras de Guadalajara y Sonora, esperándose hacer lo propio en Chiapas, antaño sufragada económicamente por el Arzobispado de Guatemala. En otro extremo de la República se había establecido el Obispado de Californias, para sustituir a las mermadas misiones de regulares, y solamente se esperaba la anuencia del Vaticano. Tanto

⁴³ *Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, leída en las Cámaras del Congreso General en el mes de enero de 1838, México, Imprenta del Águila, 1838. Signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838.*

el Obispado de Sonora como el de Yucatán estaban siendo financiados por el erario nacional, y se proyectaba hacer lo propio con el de Californias y varias misiones de Chihuahua, Nayarit y Nuevo México. Por cuanto a las misiones californianas, el gobierno no tenía desvelo alguno, pues se mantenían generosamente con el Fondo Piadoso de Californias.

Por otra parte, los desasociegos del país habían tenido un efecto desastroso en los recursos eclesiásticos, que aunado a la cesación del carácter coercitivo del diezmo, lastimaban severamente la manutención del clero secular. Igual situación vivían las capellanías del ejército, cuyo estado era muy preocupante para el gobierno.

Otro asunto pendiente era la disminución de los días festivos por motivos religiosos, que se juzgaba provechosa para la agricultura, industria y comercio, pero que luego de dos años de gestiones no tenía mayor progreso. La Silla apostólica aún no respondía a la solicitud respectiva hecha por el gobierno mexicano.

En 1843 continuaba en espera la conclusión de las negociaciones con la Silla apostólica, a cargo de un nuevo Enviado. Y como la iglesia mexicana estaba sufriendo grandes necesidades por falta de pastores, siguió el nombramiento de obispos por medio de las postulaciones hechas por el gobierno, al Papa.⁴⁴ En cuanto a la provisión de curatos y canongías, se asignaban por las autoridades eclesiásticas respectivas en virtud de leyes que lo autorizaban al gobierno mexicano.

Se protegió a la religión católica por medio de la conservación de fueros, inmunidades y preeminencias, que disfrutaba la iglesia de España con anterioridad a la Independencia. Aunque la Nación mexicana contaba con ciertos derechos, podrían suscitarse cuestionamientos sobre su extensión y límites. El poder civil, sosteniendo las prerrogativas de su soberanía, podría fijar el término y modo de autoridad, y la potestad eclesiástica podría fijar el término de sus facultades y señalar los límites entre ambos poderes. Por tal motivo, el gobierno estaba consciente de que las diferencias eran fáciles de surgir y meditaba que se debería tratar de prevenirlas. Efectivamente, tales diferencias ocurrieron con motivo de la provisión de curatos, y la derogación de las leyes

⁴⁴ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso en enero de 1844*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1844. Signada por Manuel Baranda en enero 12 de 1844.

que imponían la coacción civil para el pago de diezmos y el cumplimiento de los votos monásticos.

Se entendía que todos los negocios eclesiásticos podrían arreglarse, renovando las negociaciones con la corte de Roma. Por consiguiente, se mandó a una nueva Legación a Roma con tres objetivos que cumplir: arreglo del patronato; reformas del clero regular; y arreglo de la materia de diezmos. Se confiaba en que, antes de concluir el período de sesiones del Congreso, se tendrían noticias favorables.

El Ejecutivo provisional tenía especial preocupación sobre la conservación y aumento de las misiones en los puntos fronterizos, para convertir a las tribus indómitas en poblaciones obedientes a las leyes mexicanas, pero faltaban clérigos que pudieran destinarse a tal objeto. Este problema se trato de solucionar por medio de la incorporación de regulares de la Compañía de Jesús y de religiosos expulsados de España.

La misión extraordinaria enviada a Roma en 1843 no había producido las ventajas que se esperaban, a pesar de que el Papa había manifestado buena disposición hacia México y recibido debidamente al Ministro Plenipotenciario.⁴⁵

El Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos no contaba con los datos necesarios para determinar el área de cada parroquia, pero se suponía que no estaban funcionando adecuadamente por lo extenso de su territorio. Algunas medidas legislativas podrían dar arreglo a estos males, incluyendo ayuda económica a las parroquias más pobres. Paralelamente, el gobierno había dotado a los obispados de Yucatán, Sonora, Chiapas y California, como respuesta a las necesidades del clero, en tanto que fue establecido el Obispado de Veracruz con autorización del Vaticano. Paralelamente estaba en trámite la autorización del Obispado de Chihuahua.

El clero secular se había manifestado celoso del cumplimiento de su ministerio, penetrados en la moral pública del ejercicio de la predicación, consagrándose a ella sin mezclarse con partidos políticos. Pero el clero regular se encontraba en malas condiciones por haber decaído sus miembros en su fervor, disciplina, número e instrucción, y era perceptible no encontrarse en los claustros el entusiasmo apostólico de sus antiguos fundadores. Por falta de

⁴⁵ *Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso General en el año de 1845, México, Imprenta del Águila, 1945. Signada por Mariano Rivera Palacio en marzo de 1845 (no se especifica el día).*

misioneros se habían ido extinguiendo algunas misiones. Según datos del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, había seis colegios de propaganda en toda la República, con 87 sacerdotes, que tenían a su cargo 36 misiones y sus respectivos conventos, con sólo dos sacerdotes por cada local, pero California era el territorio que sufría más por la falta de ministros. Para la disciplina de los claustros y mejor servicio público, se proponía reducir el número de casas conventuales para mejorar el empleo de los 1,194 religiosos que laboraban en las provincias, a cargo de franciscanos, dominicos, carmelitas, agustinos, mercedarios y dieguinos.

El número de los conventos de las señoras religiosas había aumentado desde 1844, con la llegada a México de las Hermanas de la Caridad. Esto fue posible, porque el Presidente de la República, después de haber examinado los estatutos de estas religiosas, autorizó su ingreso al país.

En 1848 las añejas negociaciones con la Silla apostólica sobre el arreglo del patronato y otros asuntos delicados, se encontraban en el mismo punto y, debido a las muchas dificultades existentes, se alejaba cada vez más una culminación satisfactoria.⁴⁶ Con el propósito de activar y concluir los negocios referidos, se nombró a Ignacio Valdivieso como Ministro Plenipotenciario en Roma.

Persistía la falta de pastores en las iglesias, debilitándose la energía y vigor de su disciplina. Los establecimientos de instrucción y beneficencia, sujetos a la inspección de los prelados, estaban desorganizados y no contribuían al adelanto en materia de costumbres y civilización.

Con el fin de que los nombramientos eclesiásticos no fueran debidos al favor, o por los compromisos y relaciones personales, se expidió el decreto de junio 14 de 1848, por el cual se adoptó que la elección para dichos beneficios recayese en estudiantes pobres que tuvieran la mejor conducta moral, y que fueran conocedores de las ciencias eclesiásticas y jurisprudencia. Además, se dispuso que las vacantes se distribuyeran por turno entre los colegios sujetos a la inspección del gobierno y que los nombramientos los entregara el Presidente de la República, a manera de premios. De esta forma, el Secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos creía que se estimulaba a los establecimientos de educación literaria para

⁴⁶ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 15 y 16 de enero de 1849, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1849. Signada por José María Jiménez en enero 15 de 1849.*

formar sacerdotes con instrucción, virtud, utilidad y honor, tanto para la iglesia como para el Estado.

Los negocios eclesiásticos continuaban pendientes, porque el Papa tuvo que abandonar la ciudad de Roma en noviembre de 1848, debido a los trastornos que en ella ocurrieron.⁴⁷ En una carta enviada por el Sumo Pontífice en abril 20 de 1849, el jerarca de la iglesia católica manifestó su deseo de elevar a la dignidad cardenalicia a uno de los obispos mexicanos, además de acreditar en nuestro país a un representante del Vaticano. El gobierno mexicano expresó su satisfacción y confiaba en que con ello se diera arreglo a las negociaciones pendientes.

Se encargó al enviado en Roma que gestionara el establecimiento de cuatro nuevos obispados, en Chilapa, Querétaro, Baja California y San Luis Potosí. Por lo pronto, se establecerían obispos auxiliares para cubrir las necesidades espirituales y contribuir de una manera eficaz a la conservación del orden y de las "buenas costumbres".

En cuanto a las órdenes de regulares, llamaba la atención del gobierno la necesidad de crear un superior nacional que se encargara de la disciplina y la expedición de sus negocios. En ese tiempo existían cuatro misiones en Baja California, servidas por los padres dominicos, y cinco misiones atendidas por el Colegio Apostólico de Zacatecas. La provincia de franciscanos de Santiago de Jalisco tenía a su cargo 25 misiones, en tanto que el Colegio Apostólico de Santa Cruz de Querétaro tenía a su cuidado nueve misiones. El gobierno buscaba fomentar el crecimiento de las misiones, pues creía que siendo desarrollados los principios de moralidad por medio de la predicación evangélica, las costumbres de los pueblos salvajes se dulcificarían y dejarían de hostilizar a las comunidades civilizadas.

Los datos estadísticos más relevantes, hablan de la situación de los negocios eclesiásticos a mediados del siglo XIX.

Con el regreso del Papa a Roma en abril de 1850, se removieron parte de los obstáculos que se presentaban para llevar a su culminación los asuntos negociados y promover otros de no menor

⁴⁷ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1850. Signada por Marcelino Castañeda en marzo 6 de 1850.

importancia.⁴⁸ El gobierno se apresuró a tratar la provisión de obispados: el derecho ejercido por el Presidente de la República, por Ministro de abril 16 de 1850, por la cual presentaba a las personas que juzgase más dignas para ocupar los obispados al Vaticano, era considerada como una combinación eficaz entre los intereses de la iglesia y los derechos de la Nación.

La bula de establecimiento del obispado de Veracruz aún no se había podido ejecutar por el Obispo de Oaxaca, debido a que no se habían podido rendir los informes que eran necesarios para saber con exactitud lo que producían los diezmos en el Estado. Por otro lado, fue preciso suspender la negociación sobre la creación de obispos auxiliares en los estados de Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí, porque se hacía indispensable la participación del Poder Legislativo, y estando por terminar la administración en turno, se dejaría a la legislatura entrante su resolución.

Aunque correspondía a los diocesanos la instrucción de los procesos canónicos de las personas que habían de ser elevadas a la dignidad episcopal, se ejercía entonces esa facultad por medio de un delegado apostólico autorizado expresamente para tal efecto. Pero, al fallecer, faltó quien formará los procesos canónicos. Este era otro asunto al que se le tenía que dar solución en las negociaciones con la Silla apostólica.

La negociación entablada sobre el nombramiento de un representante del Papado, aún no se había concluido. El Pontífice había manifestado el deseo de acreditarlo y el gobierno había expresado que sería bien recibido un enviado diplomático, que en nada estorbaría las facultades naturales de los obispos y representaría a la Silla apostólica en los negocios pendientes con la República.

Las órdenes regulares reportaban graves y urgentes necesidades para la conservación y regularidad de la disciplina monástica. El establecimiento de un Superior al que estuvieran sujetas todas las órdenes, era una necesidad impostergable para que volvieran a ser puestos en vigor los resortes que sostenían a los claustros.

El gobierno, a pesar de las penurias del erario, procuró pagar a los religiosos que servían en las misiones. Según los datos

⁴⁸ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Augustas Cámaras del Congreso General en el mes de enero de 1851, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1851. Signada por Marcelino Castañeda en enero 9 de 1851.*

presentados por las provincias de regulares, existían 42 misiones activas en la República Mexicana.

La prohibición de libros e impresos, cuando estaba a cargo de la autoridad eclesiástica, se sustentaban en tres principios: que los escritos versaran sobre la sagrada escritura y el dogma; que fueran contrarios a la religión; y que esta facultad se ejerciera con arreglo a lo que disponían las leyes civiles, en cuanto a la forma y manera de proceder. Cada uno de estos puntos eran, en entender del Secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la expresión clara de las disposiciones vigentes en el sistema constitucional.

Por consiguiente, se juzgaba que un escrito en el que se atacara de un modo directo a la religión católica era un abuso a la libertad de imprenta, porque estaba declarada por la Constitución como la religión del Estado y este delito debía ser juzgado por jueces de hecho. Un escrito sobre la sagrada escritura o el dogma, aunque no atacara la religión, debería sujetarse a la previa censura del ordinario porque era al Obispo a quien estaba encomendado el depósito de la doctrina, y las leyes protectoras de la religión y de la fe.

El largo tiempo en que la diócesis metropolitana estuvo sin pastor en los primeros años de la Independencia, así como las agitaciones del país, influyeron perniciosamente en el clero secular y regular del país.⁴⁹ El clero secular, con algunas excepciones, carecía de la preparación referente a la doctrina y virtudes de su ministerio, en tanto que el clero regular se encontraba en un estado aún más lamentable porque carecía de un celo verdaderamente generoso y evangélico.

Aún seguían pendientes los resultados de las negociaciones que se estaban llevando con la Santa Sede, en el año de 1852.

⁴⁹ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 13 y 16 de enero de 1852, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1852. Signada por J. Urbano Fonseca en febrero 13 de 1852.*

EXTINCIÓN DE LOS NEGOCIOS ECLESIAÍSTICOS COMO MATERIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La historia de México, y en particular la historia de la administración pública, fue poderosamente influida por el movimiento de Reforma y su trascendental legislación. La transformación se inició en 1855 con la supresión de fueros, por medio de la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación. Al año siguiente se desamortizaron los bienes de las corporaciones civiles y religiosas, y en 1857 se expidió la segunda Constitución federal.

Luego continuaron las leyes que viabilizaron la nacionalización de los bienes de la iglesia católica, arreglaron el matrimonio civil, marginaron al clero católico de la administración de cementerios y camposantos, decretaron la libertad de cultos, y secularizaron los hospicios y establecimientos de beneficencia.

Eclosos sonoros de la Reforma aún eran perceptibles en febrero de 1861, cuando se decretó la libertad de imprenta en favor de la divulgación del saber y el ensanchamiento de las libertades ciudadanas.

Las condiciones reinantes no tardaron en demandar cambios en los aspectos generales y así, en febrero de 1861 brotaron más las mutaciones. Uno de los impactos de mayor trascendencia histórica tocó de lleno a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que cambió sustancialmente su objeto debido a la segregación de la materia administrativa de los negocios eclesiásticos.⁵⁰ A partir de entonces, a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública se encargó, entre otros deberes, los relativos a la libertad de enseñanza, en tanto que los archivos del extinto ramo de los Negocios Eclesiásticos pasaron a la Secretaría de Gobernación, tratándose del clero nacional, y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, siéndolo de los extranjeros.

El motivo de esta drástica medida tiene una explicación en los nítidos párrafos de la *Memoria* de la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, dedicada a los asuntos extintos, contemplados aquí por última vez:

⁵⁰ "Decreto de febrero 18 de 1861, que declara que pertenece a la Secretaría de Justicia el ramo de Instrucción Pública", Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, cinco volúmenes, vol. I, p. 405.

"La corte romana, que hasta entonces había aplazado el recibimiento oficial de nuestro Ministro, no rehusaba entrar en discusiones previas que facilitarían el arreglo del concordato.⁵¹

"En éstas, y por conducto de su primer Ministro de Estado, se manifestaba dispuesta a pasar por las Leyes de Reforma que hasta entonces se habían promulgado, ofrecía mandar retirar todas las órdenes y circulares que los obispos habían expedido fulminando excomuniones y entredichos contra los que se habían adjudicado fincas, o habían jurado la Constitución y no pulsaba dificultad alguna en la extinción de las comunidades regulares, de cuya antigua y constante relajación estaba muy instruida; pero en cambio exigía como condición necesaria que se devolviera al clero el voto pasivo; que se le devolviera el derecho de adquirir bienes raíces en lo sucesivo, y que el concordato, una vez ajustado, fuera ratificado por sólo el Presidente de la República.

"El Sr. Montes, con toda la dignidad propia de su encargo, con toda la energía de su carácter, solidez y destreza de su buen entendimiento, rechazó las pretensiones exageradas del cardenal Secretario, y le demostró hasta la evidencia, que siendo contrarias a las leyes de la República, a sus particulares instrucciones y aún a los mismos cánones de la iglesia, no las podía aceptar desde luego como fundamento de arreglo alguno, añadiendo que en el caso daría conocimiento de todo al gobierno de la República, y esperaría el resultado.

"El cardenal Secretario, insistiendo en sus pretensiones, insinuó al Sr. Montes la conveniencia de que entretanto recibía la resolución del gobierno, se comenzara a discutir el proyecto del concordato, para que a la recepción oficial del Ministro, siguiera inmediatamente la celebración solemne del convenio.

"El Sr. Montes, repitiendo sus incontestables razones, y rehusando todo compromiso de su parte y toda conferencia que no fuera de carácter oficial, renovó la oferta de dar cuenta simplemente a su gobierno y esperar el resultado.

⁵¹ *Exposición que el C. Lic. Manuel F. Ruiz, Ministro que fue de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, presentó al Soberano Congreso de la Unión, para darle cuenta de su conducta oficial, México, Imprenta de Nicolás Pizarro, Calle del Águila núm. 4, 1861. Signada por Manuel Ruiz en mayo 20 de 1861, pp. 14-18 y 39.*

"Increíble parece que la cuestión que aquí se reducía, por espíritu de preponderancia, a la salud espiritual de los fieles, allá se convirtiera en negocio de utilidad y comodidad temporal para el clero. Increíble parece, que al mismo tiempo que confidencialmente se reconocían los derechos de la nación y la justicia de sus leyes, se exigiera como requisito necesario para confesar solemnemente esos legítimos derechos y esa evidente justicia, un sacrificio inconducente a la salvación de los católicos, pero muy eficaz para mantener la dominación del clero, y destruir las pequeñas conquistas de reforma que hasta entonces se habían realizado.

"Semejante conducta revela desde luego, aún a los ojos de los más firmes creyentes, no sólo la falta de unidad y pensamiento entre los defensores de una misma doctrina, sino la poca nobleza y decencia con que ya sin embozo se quería explotar en favor del clero, la situación inquieta y peligrosa en que por desgracia nos había colocado la ignorancia, la superstición y el fanatismo.

"Conceder al clero el voto pasivo, era lo mismo que conservar por mandato apostólico, el fecundo germen de nuestras continuas revueltas; era lo mismo que renunciar voluntariamente a toda esperanza de paz y de prosperidad.

"Conceder al clero el derecho de adquirir nuevamente bienes raíces, era lo mismo que consentir en una nueva acumulación de caudales, entregarlos a manos improductivas, y convertirlos en patrimonio de unos cuantos con perjuicio de la sociedad. Todavía más: era sancionar un derecho nuevo y asegurarlo con rentas fijas que nunca había tenido, supuesta la existencia de la ley de 25 de junio.

"Consentir en que sólo el Presidente de la República ratificara el concordato, aceptando la práctica de la Curia Romana, era lo mismo que constituirse en infractor voluntario de la fracción 13a. del art. 72 de la Constitución federal; era lo mismo que abdicar los derechos de soberanía nacional, y colocar indignamente la autoridad del soberano Congreso a los pies del Pontífice.

"¿Y en cambio de tan elevados sacrificios de derechos y de justicia, qué era lo que se conseguía? Que el Pontífice sofocara la voz sediciosa de los obispos, y tranquilizara la inquietud aparente de los fanáticos y de los miserables revoltosos, que hasta en lo más santo y sagrado encuentran pretextos para turbar la paz pública. Es decir, que sólo se alcanzaba lo mismo o acaso menos de lo que el gobierno

mexicano podía y debía hacer sin necesidad de acordar concesiones humillantes y perjudiciales, ni de valerse del influjo y poder de una autoridad extraña. Para castigar a los obispos sediciosos, para castigar a los perturbadores del orden, estaba expedito el derecho del gobierno y viva la acción de la ley; quizá solo faltaba voluntad y energía para llenar el deber, y de esto provenía en mucha arte, el malestar que se notaba. Desde entonces me conformé más y más en la idea de que la República todo lo debía esperar de su propia justicia, y nada de la justificación del Pontífice.

"Todos los actos subversivos, sediciosos y de rebelión que habían cometido los obispos, y a su ejemplo muchos eclesiásticos seculares y regulares, habían pasado como inapercibidos por la autoridad suprema. Esta sólo se había conformado con dictar, en algunos casos, providencias imperfectas y contra agentes subalternos. Preciso era atacar el mal en su causa esencial, y atacarlo con el remedio absoluto que su mismo carácter reclamaba. De este modo solamente creí que podía restablecerse el respeto a la autoridad y hacerse efectivo el cumplimiento de la ley.

"Con esta conciencia me propuse reprimir severamente, pero en términos de estricta justicia, toda agresión, todo atentado que nuevamente se cometiera, sin distinguir clases ni personas. El 22 de noviembre de 1857 vio la luz pública una circular del Sr. Arzobispo, que contenía el más riguroso de los entredichos que han podido imaginarse, y la mayor y más grande serie de anatemas y excomuniones que conoce el derecho canónico. Las armas de la Iglesia se manejaban sin consideración de especie alguna, y hasta sin la medida y prudencia que expresamente previenen las leyes eclesiásticas. Este nuevo paso precursor del atentado de Tacubaya, debía reprimirse seriamente, y con toda la justificación que correspondía a la majestad del gobierno, y al rango elevado del culpable. En consecuencia, y no sin afrontar graves dificultades, comencé a instruir el respectivo expediente; pero la reacción que tenía asiento en el sólio del poder, aceleró su marcha confiada en la impunidad, y a esto es debido que nuevamente la ley quedara burlada y la autoridad escarnecida.

"El gobierno constitucional, luego que se instaló en Guanajuato, cuidó de hacer saber su instalación a los señores obispos. Estos, combinados con la reacción, no sólo dejaron de escuchar su voz, sino que relegaron al olvido este importante acontecimiento, faltando hasta a los simples deberes de atención y cortesía. En vez de contestar las comunicaciones

oficiales que se les dirigieron, se ocuparon de expedir circulares, declarando absueltos de las censuras que habían fulminado contra los defensores de las leyes, a todos los que secundaran o aceptaran el plan de Tacubaya. Este escándalo, esta relajación carece de ejemplo, y la historia la conservará para justificar en todo tiempo, el mal comportamiento de los prelados de la Iglesia católica y la justicia de la nación mexicana.

"No conformes con ministrar este auxilio moral al bando reaccionario, auxilio ineficaz por lo ridículo y gastado, abrieron sus arcas, y con asombro de todos los católicos, empezaron a poner en manos de los jefes rebeldes cuantiosas sumas. Este recurso sin duda fue eficaz y a él se debió la prolongación asombrosa de la guerra civil.

"No podía el gobierno constitucional dejar de contener esta dilapidación, ni resignarse tranquilo a sufrir sus consecuencias: por tales razones expidió el supremo decreto del 3 de noviembre de 1858.

"A pesar de las severas prohibiciones que contiene este decreto, el clero, constante en el propósito de fomentar la guerra civil, continuó poniendo sus rentas, las platas y alhajas de los templos y hasta los vasos sagrados en las manos impuras de los enemigos de la libertad".

La nitidez del discurso de Manuel Ruiz es tal, que huelga juicio alguno de mi parte al respecto.

PARTE V
LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN LOS REGÍMENES
DE LA REVOLUCIÓN

Antes de adentrarnos al estudio de la Secretaría de Gobernación a partir de la Revolución de 1910, particularmente dentro del orden constitucional que fue engendrado por ella, es necesario que hagamos una breve referencia a los aspectos sustanciales del Estado de derecho.

Hay una diferencia esencial entre el *Estado de policía* y el *Estado de derecho*. El Estado de policía estableció una relación entre el soberano y el súbdito, tocando al primero legislar e instituir tuteladamente las bases del bienestar de los súbditos. En el Estado de Derecho, en contraste, la sede de la soberanía no radica en el rey, sino en el pueblo; por consiguiente, se instituye que la relación existente entre mandatarios y mandantes se basa en los vínculos configurados por medio de una Constitución, que divide el poder para evitar la tiranía y fijar como inviolables los derechos del hombre y el ciudadano.

La Constitución de 1917 representa un cambio fundamental con relación a las Cartas políticas que le precedieron, porque en ella, junto a los derechos individuales, se han establecido los derechos sociales como una expresión tácita y precisa de la Revolución de la cual brotó, toda vez que la nación prevalece sobre los particulares.

CAPÍTULO XIX
**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN BAJO LOS GOBIERNOS
DE LA REVOLUCIÓN: 1910-1934**

Un elemento sustancial relevante del nuevo orden constitucional, es el establecimiento del dominio originario de la nación sobre el suelo, el subsuelo y sus productos. Ello hizo que la propiedad privada fuera definida en términos del interés público, posibilitando que el Estado legitimara su actividad de fomento en la vida de la sociedad mexicana.

La energía política de la actividad del Estado configurado constitucionalmente en 1917, era incompatible con un organismo tan estrecho como el heredado por el porfirismo. Por consiguiente, un efecto de la ampliación de la actividad estatal fue el nacimiento de los departamentos administrativos autónomos, tales como los Departamentos de Salubridad Pública y de Contraloría, entre otros, que vinieron a ser un signo del nuevo régimen. Estas instituciones administrativas inauguraron, al mismo tiempo, la toma de conciencia del Estado sobre cierto tipo de bienes y servicios necesarios para su funcionamiento. Esto explica porqué, de alguna forma, salvo los Departamentos de Salubridad y el Universitario, los restantes atendían funciones inherentes al organismo del Estado en 1917: control interno, aprovisionamientos generales de la administración pública y suministros militares.

La Revolución de 1910 nació por motivo de las grandes demandas populares, principalmente las campesinas, y aparejado se desarrollaría un proyecto de bienestar social basado en la reforma agraria y la reversión de los recursos naturales al seno de la nación. La consecuencia producida fue el incremento de la actividad del Estado y la ampliación de la administración interior, contrastando extraordinariamente a la estrechez a que la había confinado el régimen porfiriano.

Cuando se relacionan con la administración pública, las revoluciones no siempre tienen un carácter radical: suele ocurrir que los elementos esenciales de la configuración del antiguo Estado permanezcan y sean reforzados los de la nueva organización. En México, algunas secretarías de Estado hunden sus raíces en épocas precedentes al porfirismo, en tanto que otras son producto de la Revolución de 1910. En un artículo publicado en 1887, Woodrow Wilson llamó la atención sobre la analogía organizativa entre la administración pública de una democracia y la propia de una monarquía, de modo similar como la anatomía del hombre libre y el esclavo eran idénticas. Sin embargo, ambas administraciones, aunque consisten en los mismos órganos, tienen actividades dotadas de

signos diversos.¹ Esta idea del administrativista norteamericano ayuda a explicar porqué las revoluciones, aún respetando la organización de la administración pública, alteran sus propósitos y sus proyectos.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ABRIL A DICIEMBRE DE 1917

Durante la guerra civil, particularmente la contienda entre Huerta y los constitucionalistas, nacieron los elementos primordiales de la administración pública revolucionaria. Pero los fundamentos administrativos más desarrollados deben ser buscados en las instituciones administrativas creadas en 1917, cuando la Revolución demandó a la administración pública que llevara al cabo su papel transformador. En su caso, el papel innovador de una administración pública se encontrará no tanto en el momento de la lucha armada, sino en la etapa de implantación de las nuevas instituciones. Toca a la administración pública responder a muchas de las demandas y reivindicaciones que fueron el origen de las revoluciones, llevando a cabo programas de gobierno diseñados con esa finalidad.

Un funcionario que había egresado del Movimiento social de 1910, afirmó lo siguiente:

"Hay una creencia vulgar de que, cuando se habla de organización, es que se ha dejado de ser revolucionario, y esto es un error, porque precisamente el revolucionario es el que sabe comprender e interpretar todos los periodos de una etapa revolucionaria, el de destrucción, lo mismo que el constructivo".²

La Revolución mexicana otorgó un importante papel expropiador al Estado, el cual, formidablemente atribuido por la Constitución de 1917, estaba en posibilidad de desarrollar un ambicioso programa de cambios en la sociedad. La Constitución expresó una voluntad que la administración pública puso en movimiento y que se manifestó en los meses que van de febrero a abril de 1917, cuando la Constitución fue promulgada y la administración puesta en marcha.

¹ Wilson, Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, 1887.

² Duplán, Carlos, *El problema de la organización de las oficinas del gobierno*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1930, p. 8.

Con el objeto de que la actividad del Estado funcionara dentro de un ámbito normativo conveniente, pero atendiendo la urgencia del momento, en abril de 1917 se expidió la primera Ley de Secretarías de Estado para organizar y establecer las funciones de la administración pública.³ Entonces, el organismo del Estado fue suficiente para llevar al cabo el programa revolucionario en lo relativo a dichas secretarías, pero no fue con referencia a los nuevos cometidos que reclamaron el nacimiento de los departamentos administrativos autónomos, llamados a atender requerimientos que brotaban del ensanchamiento de la administración interna, principalmente referentes a la salubridad y la educación.

Así, en abril 14 de 1917 se decretó una organización provisional de la administración pública que trazaba el camino que seguiría muy pronto la configuración definitiva. Había muchas novedades que anotar, comenzando por la supresión de tres secretarías del Despacho de antigua historia. Una era la Secretaría de Relaciones Exteriores, la otra la Secretaría de Gobernación, que fueron suplidas por una institución cuyo nombre era simplemente de *Secretaría de Estado*. La tercera fue la Secretaría de Justicia, reemplazada por una de las novedades del nuevo régimen: el Departamento Judicial.⁴

El conjunto de dependencias de la Administración Pública era el siguiente:

- * Secretaría de Estado
- * Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- * Secretaría de Guerra y Marina
- * Secretaría de Comunicaciones
- * Secretaría de Fomento
- * Secretaría de Industria y Comercio
- * Departamento Universitario y de Bellas Artes
- * Departamento de Salubridad
- * Departamento Judicial.

³ "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de abril 14 de 1917", Recopilación de Leyes y Decretos expedidos de enero a abril de 1917, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, 1917. En el *Considerando* de esta Ley se habla de la necesidad de que los departamentos dependientes del Ejecutivo entren en acción inmediatamente, por lo cual es expedida, toda vez que esto se hace provisionalmente en tanto se expide la ley orgánica del artículo 90 constitucional.

⁴ *Ibid.*

Esta configuración organizativa ofrece un doble panorama, por principio, porque reviven antiguas secretarías, como la Secretaría de Estado -construida con materiales organizativos de Relaciones Exteriores y Gobernación-, análoga a la extinta Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores; y subsisten otras más como las Secretarías de Hacienda, y Guerra y Marina. La Secretaría de Fomento había sido creada por Alamán durante la dictadura de Santa Anna, en tanto que otras eran de semilla porfiriana, como la Secretaría de Comunicaciones, y el Departamento Universitario y de Bellas Artes. Igualmente, tal panorama mostraba novedades debido a la creación del mencionado Departamento Judicial, toda vez que el ramo universitario se agregó a las bellas artes para constituir a otro Departamento más. Finalmente, no hacía mucho tiempo que la Secretaría de Industria y Comercio había sido fundada.

El retorno a la tradición que asociaba lo exterior y lo interior en el seno de una misma organización administrativa, hizo de la Secretaría de Estado una entidad tan multifuncional, como su ancestro, el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores. Sus responsabilidades eran las siguientes:

1. Relaciones de la Federación con los Estados;
2. Relaciones con el Congreso de la Unión;
3. Tratados Internacionales y conservación de los mismos;
4. Autógrafos de los documentos diplomáticos y cartas de la República, donde se fijan sus límites;
5. Naturalización y estadística de extranjeros;
6. Extradición;
7. Legalización de firmas de documentos de efecto hacia el exterior, y de documentos extranjeros con efecto interno;
8. Nombramiento y renuncia de los Secretarios del Despacho, de los jefes de Departamento, del Gobernador del Distrito Federal y de los Gobernadores de los Territorios Federales;
9. Gran Sello de la Nación;
10. Archivo General;
11. Publicación de leyes federales y de los tratados internacionales;

12. *Diario Oficial de la Federación* e imprenta del gobierno.⁵

Efectivamente, la Secretaría de Gobernación se había esfumado: sólo permanecían dentro de las competencias de la nueva secretaría, dos de sus responsabilidades principales: las relaciones de la Federación con los estados y las relaciones con el Congreso de la Unión. En abril de 1917, la administración demográfica consistía una materia antigua, pues el control del registro civil y la institución del matrimonio eran materias arrebatadas a las corporaciones clericales en la época de la *Reforma*. Esta materia fue encargada a la novísima Secretaría de Estado. En lo particular, la nueva dependencia era responsable del registro y derechos relativos a los extranjeros, toda vez que la colonización estaba a cargo de la Secretaría de Fomento, a la cual también estaba confiada la fundación de poblaciones, el censo y las estadísticas de la materia.

La Revolución mexicana fue un gran movimiento de masas, principalmente campesinas, pero que también involucró al incipiente proletariado industrial y a los sectores medios. Era natural, pues, que el Estado se preocupara principalmente por estas clases sociales, cuya sangre había sido la materia prima con la que se fraguó la propia Revolución. Sin embargo, el joven Estado revolucionario no estableció todavía en abril de 1917 las actividades ni las instituciones de una administración de la vida social necesaria, para dar satisfacción a las demandas de las masas que habían triunfado en el movimiento armado.

Sin embargo, asomó incipientemente una materia dilecta de la administración interna: el trabajo. Teniendo como antecedente un Departamento relativo a la materia, establecido por Francisco I. Madero, el ramo laboral fue adscrito a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a la cual también tocaba la Dirección General del Trabajo y Cuestiones Obreras, y todo lo relativo a las asociaciones obreras.⁶ Dicho Departamento era responsable de recabar toda la información relativa a la materia laboral, y servir de intermediario, a petición de parte, en las negociaciones entre trabajadores y empresarios, facilitar la transportación de los obreros a los lugares donde los contrataren; y, también a solicitud de parte, arbitrar en los conflictos obrero-patronales.

⁵ *Ibid*, pp. 327-328.

⁶ "Decreto de diciembre 18 de 1911, que establece el Departamento del Trabajo". *Ibid*, p. 239.

Una vez expedida la Ley de Secretarías de diciembre de 1917, la administración pública adoptó una forma estable.⁷ Los cambios más significativos fueron los siguientes: la Secretaría de Fomento asumió el ramo agrícola en su denominación, las obras públicas se volvieron a unir con las comunicaciones y la materia del trabajo se añadió a la Secretaría de Industria y Comercio. A los Departamentos Universitario y de Salubridad se sumaron los de Contraloría, Aprovechamientos Generales y Establecimientos Fabriles.

Sin embargo, el cambio más significativo fue la reaparición de las Secretarías de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación. Esta última continuó a cargo de la preservación de las garantías individuales, la salvaguarda de los derechos ciudadanos, las elecciones generales, la administración carcelaria federal, las colonias penales, la migración y el control de la beneficencia privada. He aquí el caudal de sus deberes:

1. Nombramiento y renuncia de los Secretarios del Despacho, de los Directores de Departamento, de los Gobernadores del Distrito Federal y Territorios Federales;
2. Relaciones con el Congreso de la Unión y con la Suprema Corte de Justicia;
3. Relaciones de la Federación con los demás estados que la forman;
4. Legalización de firmas de funcionarios federales y gobernadores;
5. Elecciones generales;
6. Medidas en el orden administrativo para el cumplimiento de la Constitución;
7. Reformas constitucionales;
8. Garantías individuales;
9. Derechos del ciudadano;
10. Decretos, leyes orgánicas y códigos federales y su publicación;

⁷ "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 25 de 1917", México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación. 1917.

11. Códigos para el Distrito Federal y Territorios;
12. Expropiación por causa de utilidad pública;
13. Reos federales, amnistías, indultos, conmutación y reducción de penas por delitos del orden federal;
14. Colonias Penales;
15. Beneficencia privada;
16. Relaciones con el Monte de Piedad;
17. Migración;
18. Archivo General;
19. *Diario Oficial de la Federación* e imprenta del gobierno.
20. *Boletín Judicial*.⁸

La Secretaría de Gobernación volvió a ser el núcleo de la administración interna.

Ya de por sí extensa en competencias, la renovada Secretaría de Agricultura y Fomento agregó a sus funciones el cuidado de las razas indígenas, las excavaciones arqueológicas y el cuidado de ellas, la dirección de la policía rural, en tanto que para llevar al cabo investigaciones biológicas se creó una Dirección *ad hoc*. Por su parte, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, atenta a los progresos tecnológicos, se comenzó a ocupar de las comunicaciones inalámbricas y telefónicas.

En abril de 1917, los departamentos administrativos autónomos habían sido la novedad. En diciembre se repitió el caso, pues ellos fueron otra vez lo nuevo. Lo importante, tal como lo hicimos notar, fue que tres de ellos se crearon para dar satisfacción a necesidades nacidas del organismo del Estado. Dos se encaminaron a la producción de bienes y servicios dentro y para la organización del gobierno, tales como todo tipo de adquisiciones, ediciones, armas, municiones y pertrechos del ejército. El tercero, de Contraloría, fue establecido para vigilar el uso de los recursos financieros y materiales usados en la administración pública, vigilando la moralidad de los servidores públicos.

⁸ *Ibid*, pp. 417-418.

Entre abril y diciembre de 1917, es decir, en ocho meses y medio, fue constituida la tierra firme sobre la cual se fue levantando el edificio de la administración pública actual. En este breve lapso, la administración del Estado, obedeciendo al impulso de la Revolución comenzó la tarea que tenía asignada: reconstruir a la sociedad que le heredó el porfirismo, pero hacia rumbos ciertamente distintos.

EXTINCIÓN Y RESURRECCIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN 1917: ASUNCIÓN DEL RAMO DE JUSTICIA

Cuando la Ley de Secretarías de abril de 1917 fue expedida, ya no existían las Secretarías de Justicia, de Relaciones Exteriores y de Gobernación. Dicha ley había sido precedida por el decreto de abril 6, que anunció la extinción de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, y estableció como receptáculo de sus deberes a la Secretaría de Gobernación, junto con el gobierno del Distrito Federal.⁹ En el decreto se mandó que la partición de las responsabilidades de la Secretaría de Justicia, fuera del siguiente modo:

A la Secretaría de Gobernación pasaron:

1. Tribunales de circuito y juzgados de distrito; tribunales y juzgados del orden común en los territorios;
2. Expropiación por causa de utilidad pública;
3. Indulto, conmutación y reducción de penas por delitos del fuero federal;
4. Indulto, conmutación y reducción de penas por delitos del orden común en los territorios;
5. Ministerio Público Federal;
6. Notarios y agentes de negocios en los territorios;
7. Registro público de la propiedad y de comercio en los territorios;
8. Los demás asuntos de carácter federal a que se refieren las disposiciones emanadas de la Secretaría de Justicia.

Al gobierno del Distrito Federal, por su parte, tocó lo siguiente:

1. Tribunales y juzgados del Distrito Federal;
2. Indulto, conmutación y reducción de penas por delitos del orden común en el Distrito Federal;

⁹ "Decreto que distribuye el despacho de los negocios administrativos encomendados a la próximamente extinta Secretaría de Justicia, de abril 6 de 1917". *Ibid*, pp. 333-334.

3. Ministerio Público del Distrito Federal y territorios;
4. Notarios y agentes de negocios en el Distrito Federal;
5. Registro público de la propiedad y de comercio en el Distrito Federal;
6. Estadística criminal del mismo Distrito;
7. Los demás asuntos del orden común del Distrito Federal a que se refieren las disposiciones de la Secretaría de Justicia.

Sin embargo, este propósito no se cumplió del todo, pues la Secretaría de Gobernación pasó a ocupar otra tumba, junto a la Secretaría de Justicia, y la encomienda se dio al sustituto de esta secretaría: el Departamento Judicial.¹⁰ Debemos señalar, sin embargo, que este Departamento fue diseñado de manera anómala y copiado parcialmente del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. En sus competencias se reunieron antiguos deberes, unos procedentes de la Secretaría de Justicia, otros de la Secretaría de Gobernación. Esto último ciertamente desvirtuaba todavía más a su índole organizativa y funcional, pues le estaban encomendadas las reformas constitucionales, las garantías individuales, los derechos del ciudadano y las leyes electorales, que antaño eran responsabilidades de la Secretaría de Gobernación.

Con respecto a la Secretaría de Justicia, en el artículo 1º transitorio de la citada Ley de Secretarías de abril del 17, se dispuso que "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".¹¹ En suma: se solicitaban demasiados, disímolos y complejos cometidos a una organización administrativa inepta, desde su diseño, para desempeñarlos con eficiencia.

De acuerdo con la disposición señalada, el Poder Judicial quedaría a cargo de su propia administración, una vez que fuera expedida su ley orgánica propia, eximiendo al Departamento Judicial de seguir las desempeñando en lugar de la extinta Secretaría de Justicia.

¹⁰ "Ley de Secretarías de Estado, de abril 14 de 1917", antes citada. *Ibid*, p. 329.

¹¹ *Ibid*, p. 330. Las cursivas son nuestras.

Por otra parte, en el artículo 2° de la citada ley se dictó, que "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 éstos, 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". Finalmente, en el artículo 4° se dispuso que "el Secretario de Justicia, mandará entregar al Procurador General de la República el archivo, edificio, muebles y útiles de la misma secretaría".

Tal fue, pues, el proceso cronológico y formal de la extinción de la Secretaría de Justicia, cuya secuela era menester que conociéramos, pues sus deberes más relevantes pasaron a la Secretaría de Gobernación.

En lo tocante a la supresión de la Secretaría de Gobernación, ello obedeció a dos causas explícitas. Una fue que durante el porfirismo y aún en la Presidencia de Madero, a decir del diputado Heriberto Jara, constituyó un centro de intrigas y sórdidas maquinaciones. La otra fue más formal, nació de la segregación del ramo de salubridad, atribuido a un Departamento Administrativo Autónomo por causa del proyecto de fortalecimiento del federalismo, y por lo tanto, de la prohibición a dicha secretaría que interviniera en los asuntos de los estados, y del Distrito y territorios federales, por lo cual carecía ya de función.¹² Pero los argumentos que llevaron a la muerte institucional a la Secretaría de Gobernación fueron rápidamente desmentidos, y muy pronto, en diciembre de 1917, la antigua institución volvió a la vida.

Fue así como la Secretaría de Gobernación, una vez restaurada, asumió los deberes que se le habían señalado en abril 6 de 1917, que procedían de la extinta Secretaría de Justicia. En un capítulo posterior examinaremos la evolución histórica de dichos deberes, antes de la mencionada asunción.

¹² Congreso Constituyente de 1917, *Diario de Debates*, México, Secretaría de Gobernación, dos tomos, tomo II, p. 634. La segunda causa fue expresada por Carranza, la fuente es: *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, tomo II, vol. V.

Lo curioso de la terminación de la Secretaría de Gobernación, es que poco antes de su breve deceso, gozaba de plena salud. En abril 15 de 1917, Venustiano Carranza externó ante el Congreso de la Unión un conjunto de apreciaciones sobre las actividades de la Secretaría de Gobernación entre 1913 y 1917, que son de suyo muy reveladoras:

En febrero 19 de 1913 se expidió un decreto en el que se desconoció a Victoriano Huerta como Jefe del Poder Ejecutivo; se desconocieron también sus actos, así como las facultades extraordinarias en todos los ramos de la administración pública.¹³ La medida más importante fue implementada a través del decreto de octubre 17 del mismo año, en el que organizó al gobierno constitucionalista determinándose el número de secretarías de Estado a cuyo cargo deberían quedar los diversos ramos de la administración pública. Al respecto, Carranza afirmó lo siguiente:

"Si tenían que ser de trascendental importancia los servicios de las Secretarías de Guerra, de Gobernación y de Hacienda para la organización del ejército y su provisión oportuna, para el cuidado del territorio que paso a paso se quitaba a la usurpación, y para arbitrarse en la mejor forma y administración con el mayor orden los recursos necesarios para las exigencias cada día más grandes de la campaña, no era menos útil ni menos necesaria la labor que no podía dejar de desempeñarse sin que el gobierno a mi cargo, se hubiera mostrado poco seguro de sus procedimientos y éxito final".¹⁴

La Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, estaba empeñada en conservar la unidad de la acción del gobierno, de modo que, por Decreto de octubre 20 de 1913, derogó las disposiciones de los gobernadores en los ramos inherentes al gobierno general, en tanto que todos los asuntos administrativos federales fueron tratados por conducto de las secretarías de Estado correspondientes.

Una vez que fue derrotada la usurpación, se procedió a fortificar la vida cívica, interrumpida por la contienda armada. Por consiguiente, en junio 12 de 1916 se expidió la convocatoria para elecciones municipales del país, toda vez que promovió la

¹³ *Informe del C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la República, Leído ante el Congreso de la Unión, en la sesión de 15 de abril de 1917, México, Imprenta de la Editora Nacional, 1917, p. 14.*

¹⁴ *Ibid, p. 15.*

instalación de los ayuntamientos para facilitar el sufragio: las elecciones se efectuaron en toda la República con libertad y sin dificultades.

En los estados fueron suprimidas las jefaturas políticas que aún subsistían, como una rémora del porfirismo. Una de las dificultades prácticas superada, fue el necesario arbitrio de recursos suficientes para que las corporaciones municipales pudieran llenar su cometido. Para tal fin, se instruyó a los gobernadores para que se separaran rentas especiales para dotarlas a las municipalidades.

Con referencia a otras actividades de la Secretaría de Gobernación, Carranza externó estos juicios:

"Ocupándome ahora de los trabajos de la Secretaría de Gobernación, en otros ramos de la administración pública, tengo que decir que en el de salubridad su actuación no desmereció si se le compara con las de administraciones anteriores y que por el contrario, es fácil demostrar que ha sido tan valiosa y eficaz como lo han reclamado las circunstancias en que ha tenido lugar".¹⁵

Al efecto, se dieron amplias facultades al Consejo Superior de Salubridad para realizar la campaña contra las epidemias y se le proporcionaron los fondos necesarios para llevarla a cabo.

Por su parte, en la Escuela Industrial de Huérfanos se hicieron varias reformas, tales como la fundación de nuevos talleres para los asilados en ella. La imprenta funcionaba normalmente y el *Diario Oficial* estaba apareciendo con toda regularidad. El gobierno considero que, además del referido periódico oficial, debería contar un órgano destinado a propagar las doctrinas de la Revolución y al efecto creó al periódico llamado *El Pueblo*.

Venustiano Carranza creía que "la Secretaría de Gobernación ha prestado grandísimos servicios durante el periodo revolucionario, supuesto que por su conducto se ha atendido a los gobiernos de los estados, haciendo los nombramientos y remociones de gobernadores según las conveniencias públicas lo han exigido, cuidando que los actos de dichos funcionarios, se ajustasen lo más posible a la ley,

¹⁵ *Ibid*, p. 66.

así como que proveyesen con la mayor solicitud a la satisfacción de todas las necesidades de sus respectivas jurisdicciones".¹⁶

Sin embargo:

"Mas ahora, habiéndosele quitado por la Constitución el ramo de la salubridad pública, que debe estar a cargo de un Departamento especial y no debiendo intervenir en los asuntos interiores del Distrito y territorios, ni en los de los estados de la Federación, la Secretaría de Gobernación queda enteramente sin función y debe, por lo mismo, desaparecer, con tanta más razón cuanto que ella, si es propia de una República central, es de todo punto antagónica con el sistema federativo adoptado por nuestra Constitución".

Como lo adelantamos, poco meses después sería restaurada la Secretaría de Gobernación, refutándose los argumentos que la habían llevado a la tumba.

¹⁶ *Ibid*, pp. 71-72.

SEGREGACIÓN DE LOS DEBERES DE SALUD PÚBLICA: CREACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SALUBRIDAD PÚBLICA

Tal como lo hicimos saber páginas atrás, dentro de las diversas mutaciones, avances y repliegues que caracterizaron a la historia de la Secretaría de Gobernación en 1917, uno de los cambios más significativos fue la segregación de sus antiguas competencias referentes a la salud pública. Merced a que originalmente se había juzgado indebida la intervención de la Secretaría de Gobernación en los asuntos de los estados, y del Distrito y territorios federales, por lo que carecía ya de objeto, allanándose el camino para su extinción, fue necesario que los asuntos sanitarios de índole federal fueran atendidos por una organización *ad hoc*. Al efecto se creó un Departamento Administrativo Autónomo, cuya única responsabilidad era la salud pública.¹⁷

Fue así como nació el Departamento de Salubridad, como un segregado organizativo de la Secretaría de Gobernación, y al que en adelante corresponderían los múltiples servicios de salud que estuvieron a su cargo, tales como la legislación y policía sanitarias de puertos, costas y fronteras; lucha contra el alcoholismo; prevención y combate a enfermedades epidémicas; preparación y aplicación de vacunas, control, venta y uso de sustancias venenosas, alimenticias y de drogas.¹⁸

Más puntualmente, correspondió al Departamento de Salubridad Pública lo siguiente:

- I. Legislación sanitaria de la República;
- II. Policía sanitaria de los puertos, costas y fronteras;
- III. Medidas contra el alcoholismo;
- IV. Medidas contra enfermedades epidémicas y para evitar la propagación de enfermedades contagiosas;
- V. Preparación y aplicación de vacunas y sueros preventivos o curativos;

¹⁷ Congreso Constituyente de 1917, *Diario de Debates*, p. 634.

¹⁸ "Ley de Secretarías de Estado, de abril 14 de 1917". *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, p. 329.

- VI. Vigilancia sobre ventas y uso de sustancias venenosas;
- VII. Inspección sobre sustancias alimenticias, drogas y demás artículos puestos en la circulación;
- VIII. Congresos sanitarios.

Gracias a la separación de estos deberes, la Secretaría de Gobernación se encaminó más puntual y especialmente a los asuntos relativos a la política interior.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE JUSTICIA: 1821-1917

Una de las herencias funcionales más sustanciosas asumidas por la Secretaría de Gobernación, es el conjunto de atribuciones legadas por la Secretaría de Justicia, extinta en 1917 por efecto de los trabajos parlamentarios que fructificaron en la Constitución de ese año. Más adelante haremos una referencia puntual a este suceso, que significó para la Secretaría de Gobernación la transferencia de deberes públicos más grande de su historia. Por ahora, en atención a la relevancia de este acontecimiento, haremos una relación histórica de las actividades de justicia desempeñadas por la secretaría que, hasta 1917, la desempeñó como deber principal.

ACTIVIDADES DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Debido a que el objeto de este capítulo es el desempeño de la Secretaría de Justicia, como la institución de la administración pública que tuvo a su cargo funciones que hoy en día son materia de la Secretaría de Gobernación, haremos una referencia cronológica de sus actividades. Por lo tanto, en las páginas siguientes correrá una relación de los cometidos concretos que realizó dicha secretaría.

Ámbito Primigenio de Desempeño de la Administración Pública de Justicia

En su infancia, la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos operó como un centro de información y diagnóstico de la situación de la justicia legada por el Virreinato; así como factor de renovación inicial de los cuerpos judiciales que formaron parte de ese legado. Con estas tareas, integró un diagnóstico que sirvió como base al desarrollo de una *policy* de justicia destinada a crear su propio espacio de desempeño. Dicho de otro modo, la Secretaría de Justicia, en contraste a otras dependencias de la administración pública, no tenía propiamente hablando un objeto de su atención: ella lo hubo de crear, por sí misma, pues la justicia española, que hacía dependiente al Virreinato de la Nueva España, poco tenía de moderna.

¿Cómo era la justicia de entonces? Observemos una opinión autorizada: "en las conversaciones privadas y hasta en los papeles públicos se ha generalizado el concepto de que la administración de justicia está como dormida o paralizada; que es necesario que eficazmente se recuerde para sacarla del letargo o parálisis que

padece; que hay falta de castigos; que la impunidad se halla como autorizada, y que todo esto causa o por lo menos sostiene la repetición de los delitos, especialmente los robos y homicidios que tanto están frecuentando en la corte y otros lugares del Imperio".¹⁹

El origen de semejante situación se acreditaba a la ineptitud, indolencia y apatía de los jueces y del gobierno, en tanto que éste último "advierte y no remedia tales males, que conoce y no castiga a los responsables, que los deja seguir impunemente en toda su indolencia, y que por lo mismo viene a ser un cómplice verdadero de tanto abandono y despilfarro". Al gobierno se le reclamaba, en fin, no cumplir con la justicia como uno de sus "primeros y esenciales objetos de su instituto, y el principal de sus deberes".²⁰

Manuel de la Peña y Peña defiende a las autoridades judiciales, alegando que la deficiencia de la administración de justicia no se debe a la apatía y descuido de los juzgadores, sino a las condiciones sociales vigentes en el Imperio mexicano. El pueblo llano, que fue abandonado y despreciado durante el Virreinato, fue el principal protagonista de una revolución de Independencia caracterizada también por el pillaje, el robo y la violencia. No menos negativo era el abuso del indulto, que servía de nutriente principal de la impunidad, por sólo citar dos causas de la varias a las que invoca el fiscal.

Una de las sugerencias más interesantes planteadas por de la Peña y Peña, consiste en la publicación de la lista de los delincuentes, el delito del caso, su gravedad y fecha de la ejecución, tratándose de la pena de muerte. La finalidad de la publicación es limitar los delitos y advertir a los potenciales delincuentes sobre la inexistencia de impunidades presentes y futuras. Con esto se puede "consolar y satisfacer a los buenos" y "contener a los malos retrayéndolos de los delitos por el temor al castigo".²¹

¹⁹ *Manifiesto que por medio del ministerio fiscal hace la audiencia territorial de esta corte sobre su conducta en la administración de justicia, e indicación de algunas causas que han influido en la frecuencia de los robos y homicidios, y demás delitos que se notan con inserción de las providencias pedidas por ahora al supremo gobierno para evitarlos en lo posible, México, Oficina de D. José María Ramos Palomera, 1822. Signado por Manuel de la Peña y Peña en octubre 22 de 1822, pp. 3-4.*

²⁰ *Ibid*, p. 4.

²¹ *Ibid*, pp. 20-21.

Estando así las cosas, no es de extrañarnos que años después, Manuel Ruiz declarara que "siempre se ha reconocido la necesidad de reducir nuestra extensa y complicada legislación, a pequeños códigos, claros y sencillos, que puedan estar al alcance de todos, y ser de algún modo, la expresión de las costumbres y necesidades de la época. La legislación de un pueblo, para producir los grandes beneficios que de su puntual observancia se promete la sociedad, debe estar en perfecta armonía con sus instituciones políticas, debe ser emanación de la ley fundamental, a tal extremo, que vista y estudiada la una, por ella se pueda venir en conocimiento de la otra. Sentar la legislación de una República sobre principios políticos, propios de una monarquía, es lo mismo que levantar un edificio sobre cimientos heterogéneos y exponerse a sufrir todas las funestas consecuencias de un seguro desplome. Es lo mismo que pretender movimientos regulares y ordenados de una máquina compuesta de ruedas de distintos metales y de distinto uso. Nuestra legislación, en su mayor parte, es un triste legado de la dominación española; y aunque ha sufrido diversas alteraciones, aún es imposible aplicarlo con acierto en estos tiempos, en estas circunstancias, y bajo la existencia de principios de libertad y progreso que ella no pudo conocer. Tenemos, por desgracia, en nuestras leyes una mezcla de tiranía con libertad, de principios monárquicos con principios republicanos, de remedios antiguos para enfermedades nuevas, y en medio de este intrincado laberinto, de esta espantosa confusión, es preciso no caer en el extremo peligroso de confiar en la conciencia de los magistrados y esperar todo de ella antes que descansar en el texto expreso de la ley y prometérselo todo de su puntual aplicación".²²

El objeto de una Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos en el ramo de justicia, fue hacer la labor gerencial correspondiente para habilitar a la administración de justicia, entrando en relación con los cuerpos judiciales. Pero estos no existían. Comenzó por proveer de recursos a los jueces y escribanos, velar por sus sueldos y cuidar de su conducta; pero casi no había unos ni otros, estaban mal pagados e inclusive algunos ni sueldo tenían. Por consiguiente, su primera tarea fue la de construir su espacio laboral.²³

²² *Exposición que el C. Lic. Manuel F. Ruiz, Ministro que fue de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, presentó al Soberano Congreso de la Unión, para darle cuenta de su conducta oficial, México, Imprenta de Nicolás Pizarro, Calle del Águila núm. 4, 1861. Signada por Manuel Ruiz en mayo 20 de 1861, pp. 36-37.*

²³ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada al Soberano*

La liberación de México produjo la ruptura del lazo de dependencia, pero no trajo consigo a los tribunales que sustituyeran a los cuerpos judiciales peninsulares en el ejercicio de sus atribuciones y facultades. No había, pues, ni justicia impartida ni administración de la misma, en términos de un Estado de Derecho independiente. El resultado de esta situación, fue el que la Audiencia territorial hiciera una solicitud ante la Regencia del Imperio mexicano, y ésta la turnara a la Junta Gubernativa, con el objeto de que se creara un tribunal supletorio al cual se elevaran los recursos pendientes de nulidades, injusticias notorias, súplicas y similares. Tampoco había ministros para las tres salas de esta Audiencia. Esta era una situación de suyo relevante, porque se trataba del "ejercicio del Poder Judicial, como principio de todas las jurisdicciones, y propiedad inmanente de la soberanía, que bajo su autoridad confía a los magistrados y administración", como lo advirtió el primer Secretario de Justicia de México, José Domínguez.²⁴

La secretaría comenzó siendo, al mismo tiempo, un centro de recabación de información sobre el estado primigenio de la justicia, que estaba apenas por ser administrada. La justicia se encontraba basada todavía en los antiguos cuerpos administrativo-judiciales heredados por el Virreinato, principalmente la Audiencia. Esta misma parecía la más conveniente para los primeros minutos de vida del México independiente, en tanto se creaba un cuerpo de justicia moderno, pero la solicitud no prosperó y el Tribunal Supremo de Justicia no fue creado por no considerarse de urgencia. En su lugar permaneció la Audiencia, con sus dos salas, funcionando como antaño.

Incapaz en un principio para innovar a la organización judicial heredada por la Colonia, la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos fungió como una instancia de renovación de la justicia, y en consecuencia, sugirió la conveniencia de que se creara otra Audiencia, sita en Saltillo, según antiguo plan español. En los pueblos, la justicia no estaba impartida ni administrada adecuadamente, porque los cargos de subdelegado, creados para personas ilustradas, estaban en manos de personas impreparadas, y a veces, ineptas y corruptas. El remedio era dotar el cargo con sueldo suficiente en el nivel de los jueces de primera

Congreso Mexicano, México, Oficina de Alejandro Valdés, 1822. Signada por José Domínguez en marzo 6 de 1822, pp. 4-10. La *Memoria* está fechada en marzo 22 de 1822, en tanto que Domínguez asumió el cargo en octubre 4 de 1821.

²⁴ *Ibid.*

instancia; esta materia, sin embargo, requería del concurso de las Diputaciones Provinciales.

Hay que añadir que también faltaban escribanos, cuya fuente de reclutamiento en España se hallaba interrumpida. Sin embargo, a pesar de esta estrechez de posibilidades, la secretaría estableció un escrupuloso examen de selección para los aspirantes a ocupar este oficio.

Las faenas constructivas de la justicia, para beneficiar su impartición, reclamaron la intervención de la secretaría para pugnar por la superación del estado tan primitivo que guardaba.²⁵ En 1823 no había un código criminal adecuado, no se había establecido la Suprema Corte de Justicia, las dos únicas Audiencias estaban a cargo de la justicia en todo el territorio nacional y había pocos jueces, mal pagados. Existían regiones, principalmente las marítimas, en las cuales los juzgadores deseaban desertar, en tanto que en otras ni jueces había. Estas condiciones traslucían que el problema de la justicia en México no se debía a la corrupción de los jueces, como se creía, sino a un enorme deficitario administrativo que se extendía a las carencias de las cárceles y la falta de fondos para sufragar sus gastos.

Entre las primeras acciones de la secretaría, algunas se redujeron a formular una *Policy* viable, cuyo destino era estimular el funcionamiento de la justicia. A falta de fondos, la secretaría solicitó el establecimiento de una comisión de ciudadanos desinteresados que financiaran a la administración de las cárceles, así como la intervención de otros más cuyas luces en la Ciencia del Derecho contribuyera a la preparación de los códigos necesarios para la impartición de la justicia. Para aliviar la gran carencia de escribanos, la secretaría sugirió que los aspirantes al cargo fueran nombrados, al mismo tiempo, como secretarios de los Ayuntamientos, para sufragarse así sus emolumentos.

Otra fase progresiva de construcción de la administración de la justicia, fue el adelanto conseguido en Puebla con la instalación de los jurados, y por extensión, la sugerencia de la

²⁵ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada al Soberano Congreso Soberano, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823. Signada por Pablo de la Llave en noviembre 8 de 1823, pp. 8-16.*

secretaría para que este exitoso suceso se aplicara en el Distrito Federal.²⁶

En 1824, finalmente, el Tribunal Superior de Justicia fue instalado y con ello el objeto organizativo principal de sus cuidados por fin cobró vida. Uno más de los logros de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, fue contar con una cárcel adecuada, usándose al efecto el edificio de La Acordada, así como el incremento de seguridad en los aún peligrosos caminos del país.

Fue hasta el establecimiento del sistema federal, en 1824, cuando la administración de justicia alcanzó un adecuado nivel de definición, pues se concibió como un cobijo tanto del poderoso, como del desvalido, y su objeto fue definido como la garantía para todos los habitantes del país, del goce libre de sus propiedades y su honor; y la seguridad de su misma vida, que es cuanto hay de más estimable en la sociedad.²⁷

Una vez instituido dicho régimen, se ideó al sistema judicial como una emanación surgida de su base; y, por consiguiente, la Constitución Federal dejó a los estados la organización interior de su sistema judicial, reservando exclusivamente a los poderes federales el arreglo, vigilancia y ejercicio del mismo, en cuanto a su relación inmediata con la Federación, así como con los territorios y el Distrito Federal.

Entre los asuntos que más preocuparon a la Secretaría de Justicia a lo largo de su historia, se debe mencionar el flojo lazo de unión que significaba todavía el Poder Judicial para el sistema federal, pues su autoridad apenas se acataba en los estados más alejados de la capital y con ello se perdía el sentido de unidad del país. Tocaba principalmente a los tribunales de la Federación, ese papel aglutinante que derivaba de sus facultades para, con una idea de conservación, mantener dentro de la órbita de la Constitución y las leyes generales, a las partes que forman el

²⁶ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 5 y 7 de enero de 1825*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1925. Signada por Pablo de la Llave (no se precisa día ni mes), pp. 4-10.

²⁷ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 3 y 4 de enero de 1826*, México, Imprenta del Supremo Gobierno. Signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1° de 1826, pp. 1-3.

régimen federado. Un espíritu de facción estaba creándose en los gobiernos de las entidades federativas, y aún en los otros dos poderes federales, que obraban contra el principio de unidad nacional.

El régimen federal había concebido a la Suprema Corte de Justicia, como el eje del sistema político. Su diseño era el de un cuerpo perdurable, que extiende los tiempos y las épocas a todas las circunstancias y los periodos de la vida social como un todo, dando vida y vigor a la Constitución y al país. En suma, el Poder Judicial era identificado como *Un Poder sobre todos los Poderes*, al que le tocaba concentrar toda la fuerza de su acción para conservar el espíritu de Federación.²⁸ Debido a este papel tan relevante, sus facultades conservadoras del federalismo debían fortificarse y darse a la Suprema Corte la organización completa que requiere para el cabal cumplimiento de sus deberes, pues hasta entonces, la Constitución solamente había sentado sus bases.

Fue encargado el Poder Ejecutivo federal de cuidar que la justicia se administrara pronta y cumplidamente, en cuanto tocara a la Federación, dedicando sus desvelos al cumplimiento de esta alta atribución, y conformándose en todo con las leyes existentes. La Secretaría de Justicia, debido a que la mayor parte de la legislación era anterior al establecimiento del régimen federal, tuvo frecuentes, complicadas y graves dificultades, que se fueron presentando para hacer que el importante ramo de la administración de justicia no sufriera retardos, como consecuencia de la carencia de leyes que fueran inherentes a la Constitución federal. Para aliviar este problema, dictó las providencias necesarias, y cuando no estuvo dentro de sus competencias, requirió la intervención del Congreso General para que atendiera los expedientes que requirieran una resolución legislativa. Al mismo tiempo, la secretaría no dejó de llamar la atención, de un modo extraordinario, para que los poderes federales establecieran a los juzgados y tribunales de distrito y de circuito, y pusiera en pleno ejercicio a la Suprema Corte de Justicia.

Los graves problemas relativos a la impartición de la justicia, y a los cuales nos hemos ya referido, demandó la fortificación de la administración de justicia como la base en que debía apoyarse el nuevo sistema de gobierno. Así, el Congreso asumió la responsabilidad de edificar los cimientos legales para

²⁸ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 13 y 16 de enero de 1852, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1852. Signada por J. Urbano Fonseca en febrero 13 de 1852, pp.12-14.*

organizarla y empeñó todo su esfuerzo a través de la Cámara de Diputados. La primera medida, de gran relevancia, fue prever y proveer la mencionada instalación y organización de la Corte Suprema, lo que se realizó por conducto de una ley en la que se comprendió también a la organización de los tribunales de circuito y de distrito. Esta medida propició que la administración federal de justicia alcanzara más completo arreglo en agosto 27 de 1824.

Así, establecido el régimen federal y un sistema judicial que le correspondía, la secretaría procedió a la organización de la justicia del Distrito Federal y los territorios puestos a su cuidado. Procuró directamente a la administración de justicia en dicho Distrito, así como en los territorios de México, Colima, Tlaxcala y Nuevo México. Al mismo tiempo se empeñó a dar concierto y noción de unidad a la justicia en los estados federados, dictándolo para sus respectivos gobiernos las reglas generales de su administración, con arreglo al régimen federal. La Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos celó particularmente por la expedición de las Constituciones políticas de cada uno de los estados, en las cuales ya estaban vigentes catorce, de las diecinueve Cartas políticas; y veló particularmente por que dichas Constituciones no fueran refractarias al orden constitucional.

Aunque los juzgados de letras permanecieron en calidad de primera instancia, según decreto de abril 15 de 1824, y debido a que a la Suprema Corte de Justicia se le atribuyeron las condiciones de instancia superior en mayo 12, al Consulado, una reliquia heredada por el Virreinato, cuyo origen se remonta al reinado de los Habsburgo, fue abolido definitivamente en octubre 16 del mismo año.²⁹

Desde las primeras *Memorias*, los titulares del ramo habían mostrado su insatisfacción por la demasía de oficiales y por sueldos que devengaban. En paralelo, habían hecho conciencia de la necesidad de multiplicar las plazas de los juzgadores y sus colaboradores, y sobre la mejoría de sus honorarios. Esta peculiar idea de desburocratizar a la secretaría se convirtió en una *Policy* permanente a lo largo del siglo XIX y ciertamente la planta de oficiales disminuyó gradualmente. Siguiendo esta tradición, Miguel Ramos Arizpe sugirió la creación de plazas de promotor fiscal en el Distrito Federal, para auxiliar a los jueces. Aquí, una vez que la

²⁹ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 4 y 9 de enero de 1827*, México, Imprenta del Supremo Gobierno. Signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1° de 1827, pp. 3-13.

administración de justicia había pasado del gobierno del Estado de México, al gobierno federal, seguía estando en manos de los antiguos jueces de letras, como primera instancia, en tanto que la Suprema Corte de Justicia continuaba como instancia superior.

La Suprema Corte de Justicia había sido creada por leyes del Congreso de agosto 27, y 4 y 23 de diciembre de 1824, pero fue puesta en movimiento gradualmente hasta febrero 14, marzo 12 y mayo 13 de 1825; en tanto que los tribunales y juzgados de circuito y de distrito fueron designados en mayo 20 de 1826. El Secretario de Justicia explicó que se determinaron sus jurisdicciones y el modo, forma y grado en que debían ejercitar sus atribuciones. Asimismo, se nombraron a los ocho magistrados de los tribunales de justicia de la Federación y quedaron establecidos los promotores fiscales para la justicia del Distrito y territorios federales.³⁰ La Suprema Corte continuó organizándose en febrero 14 de 1826, estableciéndose al efecto tres salas. Sin embargo, seguía pendiente el arreglo de la administración de justicia del Distrito Federal y era necesario el establecimiento de una comisión que se encargara de la preparación de un nuevo código criminal.³¹

Una labor principal de la secretaría, que se ejecutó en 1827, fue censar y registrar en un expediente especial a los escribanos en el país, para determinar con exactitud su número y definir sus atribuciones con objeto de fijar una mejor distribución según los requerimientos de la administración de justicia.

Igualmente, en 1830 los tribunales y juzgados de circuito y de distrito ya eran demasiados, tal como ocurría en Puebla, Veracruz y Oaxaca. En esta última entidad federativa, que incluía puertos con gran movimiento, sólo atendía 28 negocios al año.³² Al mismo

³⁰ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 10 de enero de 1828*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1928. Signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1º de 1828, pp. 3-5.

³¹ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 20 enero de 1829*, México, Imprenta del Águila, 1929. Signada por Juan José Espinosa de los Monteros en enero 13 de 1829, pp. 1-12.

³² *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 11 de enero de 1831*, México, Imprenta del

tiempo, debido a que el estado de las cárceles era sumamente deficiente, y la secretaría poco había podido hacer para introducir remedios, los recursos ahorrados en la disminución de los órganos mencionados se podrían disponer para mejorar los centros de reclusión. Uno de los peores era el de la capital de la República, situado en el Palacio de gobierno mismo, y que ubicado junto a una cloaca pestilente, no ayudaba ni al gobierno ni a la salubridad del lugar. La mejor opción seguía siendo el antiguo edificio de La Acordada.

Al año siguiente, debido a la persistencia del problema de demasía de los tribunales y juzgados, la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos volvió a recomendar su reducción, para con el ahorro, mejorar los emolumentos de quienes laboraban en el Poder Judicial.³³ Una solicitud similar por cuanto a calidad, se refirió a la necesidad de cualificar el perfil de conveniencia de los asociados del juez de circuito, de cuyos requisitos de ingreso e idoneidad nada se decía en las disposiciones que les dieron vida. En la misma línea, se destacó el problema de candidatos a ocupar plazas en las zonas más alejadas del Distrito Federal, por falta de abogados que aspiraran a los cargos. El país, finalmente, no contaba con un Códigos de Procedimientos Penales y Civiles.

Ramos Arizpe, que había servido en la administración pública durante 20 años, pero habiendo dejado el servicio durante cinco, volvió al Ministerio de Justicia. Durante su gestión, finalmente la Cárcel de La Acordada fue dedicada a la custodia de los presos del Distrito Federal, luego de siete años de arreglos y acuerdos.³⁴ En la misma línea, los presidios norteros, principalmente los de Texas, fueron adecuados para favorecer la colonización por mexicanos. Dato relevante que conviene consignarse, fue su iniciativa para que se dictara una nueva ley que hiciera más fuertes las penas de los funcionarios del Poder Ejecutivo, por faltas en su desempeño.

Águila, 1931. Signada por José Ignacio Espinosa en enero 8 de 1831, pp. 4-11.

³³ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 12 y 20 de enero de 1832*, México, Imprenta del Águila, 1932. Signada por José Ignacio Espinosa en enero 11 de 1832, pp. 1-15.

³⁴ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 17 y 18 de mayo de 1833*, México, Imprenta del Águila, 1933. Signada por Miguel Ramos Arizpe en mayo 14 de 1833, pp. 1-10.

En 1834 la Suprema Corte de Justicia había rebasado las posibilidades de trabajo con la planta autorizada originalmente, que constaba de 11 ministros y un fiscal.³⁵ Era menester proceder a la ampliación de su personal; pero, en tanto se nombraron suplentes para cubrir las faltas de los titulares, esto resultó negativo porque constitucionalmente se determinó la perpetuidad del cargo y su remoción sólo era posible conforme a derecho. En tal sentido, los suplentes fungían como meros comisionados y la Constitución prohibía que la ciudadanía fuera juzgada por este tipo de cuerpos. La base de los principios constitutivos de la buena organización judicial, se encuentra en la independencia moral de los magistrados y, por consiguiente, en la garantía de inamovilidad de cargo, de modo que tales suplentes estaban fuera de estas condiciones básicas.

En mayo 3 de 1828 había sido creado el Tribunal de Vagos, con jurisdicción en el Distrito y territorios federales; sin embargo, aunque había dado frutos valiosos, su modo de operar permitía la evasión de las penas por parte de los procesados, y se hacía necesaria una reforma del mismo.

Consolidación del Ámbito de Desempeño

Hacia 1837, el ámbito de desempeño de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos estaba plenamente configurado. Sin embargo, como una paradoja histórica, la secretaría fue extinta y sustituida por el Ministerio de lo Interior.³⁶ No hay mucha información entre esta época y 1843, en la que, una vez restablecida, el nombre de la institución era de Secretaría de Estado del Despacho de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.

Sabemos, sin embargo, que luego que se recabaron las opiniones de concedores del Derecho, se restablecieron los Tribunales de Comercio y Minería, cuyo objeto fue fortificar estos ramos de la economía nacional y aliviar la carga de trabajo de los jueces

³⁵ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835*, México, Imprenta del Águila, 1935. Signada por Joaquín de Iturbide en enero 26 de 1835, pp. 2 y 17.

³⁶ *Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, leída en las Cámaras del Congreso General en el mes de enero de 1838*, México, Imprenta del Águila, 1838. Signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838, pp. 20-26.

ordinarios.³⁷ Apenas establecido el segundo, se explicó su retorno debido a que los negocios mineros estaban arruinados, debido a los defectos de los procesos de la justicia ordinaria, y que contrastaba con florecimiento bajo la expedita y eficaz justicia corporativa de antaño, durante el Virreinato. Ambos tribunales, sin embargo, fueron creados con un carácter transitorio.

El principal logro en esta época, fue la organización adecuada de presidios y cárceles, cuyas construcciones fueron alentadas en los gobiernos de los Departamentos. En la capital, por su parte, ya funcionaba con más solvencia la cárcel de Santiago Tlatelolco, además de que una mejoría sustancial de los penales fue la prevención de fugas. Sin embargo, los principios esenciales de la reorganización carcelaria consistió en el destierro de la ociosidad, la separación de los presos para evitar sus conspiraciones y el establecimiento de una moral estricta para el "aprendizaje del bien". Un elemento muy importante para este mejoramiento, fue la creación de talleres de artes y oficios con el apoyo de empresarios privados, que conservaron como ganancia el 20% del producto, dejando lo restante para el sustento de los presos y sus familias, y la administración del penal. El buen ejemplo de la cárcel de la capital se extendió a los Departamentos, y en Puebla se estaba ya edificando un penal bajo el modelo diseñado por Bentham.

Los progresos en la organización carcelaria se efectuaron durante la Primera República central, la cual, sin embargo, había retornado al viejo estilo de los tribunales especiales, suprimidos en los primeros años del México independiente.

En 1844, la institución había cambiado nuevamente de nombre, ahora se denominaba Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, pero continuaba a cargo de los Negocios Eclesiásticos.³⁸ Entonces, México no tenía todavía una justicia con plena calidad, debido a que no se contaba con códigos adecuados cuya preparación en manos de miembros del Congreso, y en personas particulares, había sido un fracaso. El gobierno optó por someter su preparación mediante un

³⁷ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso en enero de 1844*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1844. Signada por Manuel Baranda en enero 12 de 1844, pp. 4-18.

³⁸ *Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso General en el año de 1845*, México, Imprenta del Águila, 1945. Signada por Mariano Rivera Palacio en marzo de 1845 (no se especifica el día), pp. 5-25.

concurso público. Entre estos códigos, uno de los más defectuosos, era el Código Penal.

La organización del servicio de escribanía continuaba en el mayor desarreglo y la justicia no contaba con su adecuada colaboración. No era mejor la organización de los tribunales, reestructurados bajo el gobierno centrista, cuyos deberes con relación a los Departamentos había provocado confusión. Como la Constitución ni una ley superior habían señalado las reglas generales para los tribunales, se hacía necesaria una reforma constitucional que diera pauta a su organización adecuada. Esta organización debía partir del hecho de las diferencias de territorio, extensión y población, que distinguen a las partes de la República.

La situación de los jueces, sin embargo, era la más preocupante por la dilación permanente del cobro de sus sueldos, que había derivado en situaciones tan dramáticas, que algunos de ellos estaban en la miseria. Bajo estas circunstancias, muchos de ellos fueron presas de la corrupción y el cohecho. Uno de los problemas era que los juzgadores seguían a expensas por el gobierno y el resultado fue, como lo hace notar el Secretario de Justicia de entonces, que la "carrera judicial sea una carrera de tormentos y miserias".³⁹ Una buena administración de sueldos para los servidores judiciales, era sin duda imperiosa, y así lo sugirió la secretaría.

Permanecía un problema sin solución satisfactoria, según se desprende de todas las *Memorias* analizadas: el estado lamentable de las cárceles. La prisión de La Acordada, por ejemplo, no había podido operar adecuadamente los talleres ahí establecidos, cuyo objeto original era la producción de artículos de lujo, pero cuyo mejor destino sería la fabricación de los uniformes del ejército.

Hacia 1848, salvo las leyes orgánicas de los tribunales, no se habían efectuado mejoras en la legislación, desde 1821. Junto a la gran confusión de la administración de justicia, antaño fueron restablecidos los tribunales especiales para la minería y el comercio, y se volvió a aplicar la legislación virreinal en ambos casos.⁴⁰ Sin embargo, dentro de esta atmósfera de desorganización judicial, el desorden y la inestabilidad política fueron mayores.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 15 y 16 de enero de 1849, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1849. Signada por José María Jiménez en enero 15 de 1849.*

La guerra contra los Estados Unidos trajo consigo el desasosiego, el incremento de los asaltos y la organización de bandas de salteadores. Pero no todo cayó en la anarquía, de modo que el Secretario de Justicia, José María Jiménez, reconoció la labor del cuerpo principal de impartición de la justicia: " (...) no temo decir por eso en honor de la nación, que el Poder Judicial es de los restos, que se han salvado con menos averías en nuestro naufragio político".⁴¹

Las comisiones formadas por el gobierno para elaborar los códigos de justicia, no habían progresado en sus trabajos. Inclusive, esta tarea se ha definido como secundaria y como un trabajo anexo a la labor legislativa.⁴² Sin embargo, las dilaciones, que arruinan las fortunas de las partes en los largos pleitos, además que entorpecían el sano ejercicio de los derechos, clamaban por una reforma radical. En una situación semejante, los crímenes aumentaban y con ellos la inseguridad social. Un remedio dado en julio 6 de 1848, derivó en una ley que multiplicó el número de jueces de instrucción criminal, se mejoraron los procedimientos de sustentación de causas, se acortaron sus tiempos y se aceleró el plazo de castigo de los delincuentes.

Varios de los Secretarios de Justicia advirtieron que la legislación fue diseñada originalmente, en correspondencia al régimen político de la monarquía de Iturbide, y que era necesario establecer un nuevo sistema de procedimientos civiles y criminales, acorde al sistema republicano. Debido a que la forma de gobierno es la que da a las leyes los procedimientos para administrar la justicia, éstos derivan en todos los países de la Constitución política. No obstante, en México, una vez abolido el Imperio, no se procedió a derogar la legislación que le era inherente, entorpeciendo la marcha la administración de justicia. Ésta, que debería proteger a los derechos individuales, seguía basada en leyes propias del despotismo. Resulta una paradoja que en México, luego de los cambios de forma de gobierno y de una sucesión de revoluciones, hayan permanecido intocadas las instituciones judiciales, principalmente las referentes a los procedimientos.

El jurado, cuya base es un pueblo suficientemente instruido, tendría en Distrito Federal el ensayo más venturoso, porque allí

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1850. Signada por Marcelino Castañeda en marzo 6 de 1850, p. 5-27.*

había una gran cantidad de personas educadas, lo cual no era común en otras partes del país. Por cuanto a problemas de las bancarrotas, tan lesivas para los negociantes y sus familias, y con perjuicio al país en general, era necesaria la preparación de un nuevo código sobre la materia.

Pero, probablemente, el clamor más grande sobre las deficiencias en la impartición de justicia se dejaba sentir en el ramo civil, de modo que en él las mejoras eran urgentes y necesariamente profundas. Un ingenioso remedio propuesto por el Secretario de Justicia de entonces, Marcelino Castañeda, para acelerar los procedimientos de la justicia civil, fue su conversión en procesos verbales que sintetizaran los trámites, de suyo multiplicados. Esta fórmula estaría apoyada en la profesión del Foro, cuyos practicantes fortalecerían sus artes persuasivas: "la profesión del abogado será entonces la del orador, que debe ganar su reputación en juicios públicos, en la primera y las ulteriores instancias, y entonces el fraude no podrá aparecer tantas veces como ahora aparecerá con menos esperanza que éxito".⁴³ Este mismo sistema se podía extender a las penas correccionales, en las cuales debían participar las autoridades administrativas municipales y los jueces de primera instancia.

Hacia esta época, las penitenciarías había pasado a la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores.

Una materia muy relevante era la referente a los indultos, antiguamente conocida como de *Gracia*, que la Secretaría de Justicia sugería que funcionara adecuadamente para que se restringiera a casos de gravedad y se evitara su exagerada prodigalidad. En este sentido, el Secretario de Justicia señalaba que una ley, por un lado, debe clasificar los crímenes ajenos al indulto, y por el otro, identificar las causas que se benefician de semejante derecho.

En 1851 existía la necesidad imperiosa de una ley de bancarrotas, no sólo como protección del giro mercantil, sino como soporte del crédito, al que se consideraba como el más poderoso soporte de la prosperidad.⁴⁴ Al efecto, ya se contaba con un

⁴³ *Ibid*, p. 12.

⁴⁴ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Augustas Cámaras del Congreso General en el mes de enero de 1851*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1851. Signada por Marcelino Castañeda en enero 9 de 1851.

anteproyecto formulado por un asesor de la Junta de Fomento, que la secretaría ya estaba evaluando. Asimismo, continuaba su preocupación por los rezagos en la preparación de los códigos civil, criminal y de procedimientos.

La policía preventiva, incluyendo a la de la capital, dependía del Ministerio de Relaciones, pero en la Secretaría de Justicia se discernía que hubiera sido más conveniente el haberla sometido a los jueces de letras de lo criminal, tal como se había hecho en diciembre 10 de 1849, con base en un arreglo por cada cuartel de la capital, donde se ejercitaría la jurisdicción y la policía. La penitenciaría de jóvenes, también a cargo de la Secretaría de Relaciones, había sido establecida y en ella implantado un sistema de separación de los presos, cuya reunión solamente se efectuaba en los talleres, en los cuales se les moralizaba y enseñaba un oficio. Marcelino Castañeda da cuenta de esto, lo que nos hace suponer que, posiblemente, la Secretaría de Justicia consideraba que debería aún continuar a cargo de estos establecimientos.

El añejo problema de la ley de bancarrotas se confirió al destacado jurista conservador Teodosio Lares, quien con notorio empeño y dedicación preparó en 1851 un proyecto; en tanto que la revisión del mismo se encargó a los abogados Couto, Lacunza y Gálvez.⁴⁵

⁴⁵ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 13 y 16 de enero de 1852*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1852. Signada por J. Urbano Fonseca en febrero 13 de 1852, pp. 1-18.

LA REFORMA Y SUS CONSECUENCIAS EN LAS ACTIVIDADES DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Dentro de los diferentes ramos de la administración pública, debe destacarse principalmente el papel legítimo y legal que entrañan los actos del gobierno y el desconocimiento que de ellos puedan hacer los regímenes que le sucedan, particularmente cuando media entre ellos un tránsito violento. Tal es el caso de la Guerra de los Tres años y el papel singular que tocó jugar a la Secretaría de Justicia del gobierno legítimo. Como lo explicó Manuel Ruiz, titular del ramo en aquellos tiempos: " (...) imploro desde este momento la generosa consideración del soberano Congreso, y le suplico tenga presente que en medio del estruendo de las armas, bajo la presión de las bayonetas enemigas, y cuando por consecuencia, el orden y la administración pública se habían desquiciado, la época no podía ser de gobierno y reorganización, sino de lucha continua y de difícil administración. El gobierno tenía que cuidar de su propia existencia, y estaba obligado a consagrar todos sus esfuerzos a la salvación del principio de soberanía del principio de legalidad y del principio de reforma; y para llenar cumplidamente tan elevada y comprometida misión, debía adoptar, sin temor a los peligros presentes, ni a las consecuencias futuras, cuantos medios fueran conducentes para conservar incólumes los preciosos objetos que le fueron encomendados, *aunque alguna vez dejara de ajustarse estrictamente a las fórmulas y preceptos, a que en situación distinta y en todo rigor legal debió sujetarse*".⁴⁶

Aunque el país se encontraba en guerra civil, no todos los problemas procedían de esta situación contingencial, sino del retraso secular con que se administraba la justicia en algunos tribunales y juzgados, demora que procedía de la indolencia y pereza de los jueces, o del descuido y abandono de las partes en litigio. Sin conocimiento pleno de la causa y origen de este mal, no era posible dictar una providencia eficaz que lo remediara, y correspondió a la Secretaría de Justicia pedir a todos los tribunales y juzgados una noticia circunstanciada de los negocios civiles y causas criminales que se seguían en ellos, solicitando la naturaleza del negocio, el día de inicio, el estado que guardaba y la fecha de la última determinación del juzgado del caso.

De este modo, se pudo advertir el origen de las deficiencia e identificar a los responsables de la misma, pues muchos negocios de

⁴⁶ *Exposición que el C. Lic. Manuel F. Ruiz, Ministro que fue de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, presentó al Soberano Congreso de la Unión, para darle cuenta de su conducta oficial, ya citada, p. 6. Las cursivas son nuestras.*

parte estaban pendientes por flaqueza de los litigantes, que habían desertado de sus deberes o se los habían diferido, en tanto que otros asuntos estaban paralizados por el abandono de los jueces o por la apatía de los promotores fiscales. Examinadas las noticias, la secretaría procuró por los reclamos, las prevenciones y nuevos informes. Tal como lo explicó su titular, "penoso era este trabajo en medio de las graves atenciones del Ministerio, pero sin duda era el que más debía interesar las miradas del Ministerio puesto que con él se alcanzaba la doble ventaja de hacer cumplir sus deberes a los encargados de administrar justicia, y de que ésta fuera ministrada, tan pronta y cumplidamente como lo previene la ley fundamental".⁴⁷

Debido a que uno de los ramos públicos de implementación más difícil, es la administración de justicia, el empeño de la secretaría consistió en combatir la dilación, luchar contra la corrupción e incentivar el activismo de los abogados. Los motivos de estas dificultades, son externados por Manuel Ruiz: "por tales motivos no excusé diligencia ni sacrificio que condujera a tan sagrado fin, y logré que se pusieran en giro multitud de juicios de responsabilidad por mala versación de caudales públicos, que llevaban muchos años de estar archivados con escándalo de la moral y ofensa de la ley. Entre estos había uno que más llamó mi atención porque hacía veinte años que estaban embargados los bienes de los responsables; y a pretexto de que no había compradores tenía pendiente el juicio con olvido punible de lo que para semejantes casos disponen las leyes".⁴⁸ Por consiguiente, la secretaría tenía a su cargo organizar y reorganizar a los juzgados y tribunales de distrito y circuito, pues entonces unos habían quedado suprimidos y otros aún no habían sido restablecidos. El saldo de su esfuerzo fue que pronto quedó expedita la administración de justicia.

Los problemas de implementación, sin embargo, son más complicados y difíciles en épocas de conflicto armado, como ocurrió durante la Guerra de los Tres años, porque algunos jueces de circuito y de distrito estimaron que en una época de lucha era más provechoso ser a un soldado fiel al gobierno legítimo, que permanecer en los pueblos dedicados a la judicatura como su más importante deber. También medró contra dicha administración el que los juzgadores buscaran seguridad para sus personas, abandonando su residencia y separandose de sus juzgados, privando a la sociedad de tan importante servicio público. Con ello, la secretaría perdió

⁴⁷ *Ibid*, p. 10.

⁴⁸ *Ibid*. Las cursivas son nuestras.

los vínculos que necesitaba para dar orden y regularidad a la administración de justicia.

Para dar arreglo a un asunto tan penoso, el gobierno, no siendo indiferente a tan grave calamidad y previniendo la seguridad de empleados dedicados a tan importante deber, decretó en septiembre 20 de 1859 que, en caso de invasión militar, los jueces se trasladaran a lugares ocupados por las fuerzas del gobierno legítimo y que fuera de manera voluntaria; pero, siendo amparados por la usurpación, fueran destituidos e inhabilitados para ser ocupados en lo sucesivo por la administración de justicia.

Al mismo tiempo, al Secretario de Justicia le preocupaba que "la sombra del desorden y de la confusión que se había introducido en el ritmo de justicia, algunos jueces y magistrados, arrebatados por un sentimiento de clemencia indebida, no daban estricto cumplimiento a las leyes terminantes en materia de delitos contra la paz y el orden público. Las más de las veces las interpretaban, y usaban de un modo irregular del prudente arbitrio que en ellas les estaba concedido. Así se violaba la justicia, y se hacía difícil la responsabilidad".⁴⁹ En una situación de emergencia nacional, la justicia debía ser un instrumento de castigo para quienes trasgredieran el orden legítimo y los juzgadores debían apegarse a ella en sus oficios, pues "un sentimiento de clemencia indebido" podía fortificar a los usurpadores.

Finalmente, otro obstáculo muy grande para el curso normal de la administración de justicia era la falta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero era imposible reinstalarla, porque fue notoria la complicidad de algunos magistrados en el golpe de Estado promovido por los usurpadores de Tacubaya. La ausencia absoluta de este cuerpo producía un perjuicio a los intereses de las partes en litigio y paralizaba los asuntos que eran del resorte de su deber, más era imposible darle vida y espacio de actividad conociéndose su proceder a favor de los golpistas.

Una vez que había cesado el conflicto y fue derrotado del partido reaccionario, y habiendo sido abolido el espurio Imperio encabezado por un príncipe extranjero, la Secretaría de Justicia tenía a su cargo el difícil compromiso de dar arreglo a las consecuencias de los actos ilegítimos de los regímenes extintos. Así, gracias a la ley de agosto de 1867, se concilió el interés de la nación y los intereses de los particulares que, obligados por las circunstancias, se vieron forzados a litigar en los tribunales

⁴⁹ *Ibid*, p. 31.

del gobierno imperial.⁵⁰ La misma ley permitió definir las causas criminales, salvando de la cárcel a mexicanos que habían luchado a favor de la Patria e impidiendo que los verdaderos delincuentes permanecieran en ella. Los beneficios de esta ley se hicieron extensivos a los instrumentos legales expedidos por los notarios, en las poblaciones ocupadas por los invasores, que de este modo beneficiaron la validez de testamentos, transacciones mercantiles y contratos, evitándose, "en suma, que debió suspenderse la vida de nuestra sociedad, durante los cuatro años de la ominosa intervención extranjera".⁵¹

Todas estas dificultades, como problemas a la buena marcha de administración de justicia, fueron encaradas por la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública como lo vamos a observar enseguida.

Uno de los primeros arreglos, realizado en 1861, fue suprimir las costas judiciales, que consistían en el pago de trámites hecho de su peculio por los litigantes. Una mejor organización fue introducida a los juzgados para suprimir este inconveniente, dotándolos de una planta integrada por un escribiente, un ejecutor y un comisario, a la cual poco después se sumó un escribano de diligencias, en tanto que los juzgados más ocupados fueron apoyados con tres empleados más, en calidad de auxiliares.

Uno de los acomodos más notables, y de mayor empuje innovativo, fue la prohibición de que los funcionarios judiciales ejercitaran libremente la abogacía, al mismo tiempo. Con esta medida, los promotores fiscales, abogados de pobres, asesores, árbitros y demás funcionarios judiciales, quedaron obligados a desempeñar exclusivamente sus empleos. Esto fue, al mismo tiempo, un paso adelante en la profesionalización del servicio público judicial.

Medidas similares se extendieron al desempeño de la profesión de agente de negocios, que además de la honradez necesaria para ejercitar el cargo, se exigió la aptitud y la ilustración necesaria. La secretaría de Justicia reglamentó la actividad de estos agentes y cuidó, especialmente, del debido desempeño de su profesión. El oficio de la notaría también fue reformado, debido a que en los juzgados menores se hacía gran abuso de los litigantes

⁵⁰ *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en marzo de 1868*, México, Imprenta del Gobierno, 1868. Signada por Antonio Martínez de Castro en marzo 28 de 1868, pp. 5-24.

⁵¹ *Ibid*, p. 8.

y criminal granjería en su perjuicio, por medio de su distinción con respecto al cargo de actuario. La profesión de notario fue así retirada del aprendizaje autodidáctico y formada una verdadera carrera, extinguiéndose de paso ese lamentable legado colonial, todavía vigente en 1868, que era la condición vendible de estos oficios. Además de que estos tratos mercantiles nunca dejaron recursos suficientes al Virreinato, provocaron males derivados para el interés público.

Como corolario de esta beneficiosa organización de la administración de justicia, la secretaría del ramo dotó al Poder Judicial y sus agentes auxiliares de un adecuado Palacio de Justicia, donde tuvo cabida la Suprema Corte, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los juzgados tanto de lo civil, como los menores, los oficios públicos de notaría y la agencia de negocios, además del Archivo Judicial. El inmueble escogido y remodelado, fue el ex Convento de la Enseñanza. Hay que destacar la creación del Archivo Judicial, tan necesario para los trabajos del Poder de ese nombre.

Además de los problemas provocados por el Imperio, la secretaría seguía enredada en otros más, de viejo origen. Destacan, entre ellos, los códigos aún inconclusos. Esta es una historia interesante porque, durante su proceso de gestación final, se fueron decantando las posiciones respectivas de quiénes serían los republicanos y quienes los imperiales. Por un lado, el Código Civil fue encargado a Justo Sierra, para preparar su proyecto, quien lo culminó, se imprimió y se hizo circular para captar opiniones para su desarrollo final. Por el otro, el código de procedimientos penales se confió en Antonio de la Fuente, quien nunca entregó informe ni producto de sus trabajos, pero para su preparación se integró una Comisión con los abogados Urbano Fonseca, José María Herrera, Manuel Joaquín Zamacona, Ezequiel Montes y Antonio Martínez de Castro. Era el año de 1861, y entonces se formó una comisión de distinguidos juristas, entre otros, Sebastián Lerdo de Tejada, Fernando Ramírez, José María Lacunza, Pedro Escudero y Luis Méndez, para revisar el proyecto de Sierra.

En 1863, por motivos de la ocupación de la capital por Maximiliano, el gobierno legítimo la abandonó y los trabajos de ambos códigos quedaron en suspenso, por parte de los republicanos, no así los imperiales, quienes se adherieron a la solicitud del Archiduque para concluirlos a la brevedad posible. Ramírez, Escudero, Lacunza y Méndez, colaboraron en los propósitos imperiales y terminaron el Código Civil, aunque incompleta y defectuosamente, en tanto que la comisión del Código Penal se negó a atender la solicitud del régimen usurpador, a pesar de que ya se había avanzado la mitad del trabajo. Vuelto a la capital el régimen

legítimo, y habiendo emigrado los comisionados del Código Civil, se formó una nueva comisión integrada por Mariano Yáñez, José María Lafragua y Rafael Dondé, quienes en 1868 aún no habían concluido su tarea.

El antiguo Código Mercantil, promulgado en 1854, también estaba siendo revisado por una comisión integrada por Rafael Martínez de la Torre, Cornelio Prado y Manuel Inda, personas versadas tanto en los negocios, como en la jurisprudencia mercantil. Uno de sus defectos era que, habiendo dado vida al Tribunal Mercantil, y estando éste ya suprimido, se tuvo que aplicar desde entonces la vieja Ordenanza de Bilbao.

En 1869 ya estaba en funciones el Palacio de Justicia, en tanto que se suprimió a la Suprema Corte Marcial, pasando sus negocios a la Suprema Corte de Justicia; pero, negándose a atenderlos, lo mismo que los tribunales de Distrito, la Secretaría de Justicia promovió la creación del Supremo Tribunal de Guerra. Tal solicitud fue denegada y en su lugar el Congreso creó el Juicio por Jurados.⁵²

Los indultos constituían una cuarta instancia y de foco de abusos, de modo que la secretaría demandó que se ejercitaran con la reserva debida y se evitara la impunidad. Este énfasis se originó en una nueva ley contra Ladrones y Plagiarios, promulgada por la Secretaría de Gobernación, como propia de sus competencias, y que requirió el matiz mencionado.

En 1870 fue terminado el Código Civil, pero seguían en preparación los Códigos Penal y Mercantil.⁵³ En esta época, José María Iglesias, titular de Justicia, ideó modificar el que existiera un juzgado de distrito en cada una de las entidades federativas y que la jurisdicción de los juzgados de circuito se extendiera a varios estados. Según su plan, debían suprimirse los segundos, fungiendo los primeros como juzgados de circuito; es decir, que los juzgados de distrito de un Estado fungieran como juzgados de circuito de otros.

⁵² *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en noviembre 15 de 1869, México, Imprenta del Gobierno, 1869. Signada por José María Iglesias noviembre 15 de 1869, pp. 1-9.*

⁵³ *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en octubre 8 de 1870, México, Imprenta del Gobierno, 1870. Signada por José María Iglesias en octubre 8 de 1870.*

Entre 1871 y 1873 los códigos se habían concluido, estaban vigentes y uniformados con los correspondientes códigos de los Estados, logrando la necesaria congruencia jurídica de un régimen político como un todo.⁵⁴ El Código Civil, preparado por Lafragua, Yáñez y Dondé, con Joaquín Aguía Liz como secretario, fue expedido en diciembre 8 de 1870, y entró en vigencia a partir de marzo 1° de 1871 en el Distrito Federal y en el Territorio de Baja California. El Código fue adoptado sin modificaciones por Guanajuato, Puebla, Durango, Guerrero, San Luis Potosí y Zacatecas, en tanto que se acogió con enmiendas en Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Sinaloa, Tamaulipas, Campeche y Tlaxcala.

La Comisión del Código Penal, integrada en septiembre de 1868 por Mariano Yáñez, José María Lafragua y Rafael Dondé, a los que se agregaron Antonio Martínez de Castro, José María Ortiz de Montellano, Manuel M. de Zamacona y Eulalio Ortega, e Indalecio Sánchez Gavito como secretario, concluyó sus trabajos en mayo de 1871. En diciembre 7 del mismo año fue puesto en vigencia en el Distrito y el Territorio de Baja California. Sin modificaciones, lo adoptaron Guerrero y San Luis Potosí, pero con enmiendas en Chiapas, Tamaulipas, Zacatecas y Campeche. Finalmente, el Código de Procedimientos Penales fue concluido por la comisión formada por Manuel Dublán, José Linares, Manuel Silicio, Luis Méndez, Manuel Ortiz de Montellano, fungiendo como secretario Pablo Macedo; y casi ya revisado por la secretaría, entraría en vigor en diciembre 9 de 1871.

En el Código Civil del Distrito Federal fue establecido el Registro Público de la Propiedad, de gran necesidad para el país, entonces. Era una oficina catastral que custodiaba datos estadísticos sobre bienes raíces, y con la cual se prevenían muchos litigios.

Aunque las cárceles eran materia de la Secretaría de Gobernación, fueron nuevamente motivo de atención para la Secretaría de Justicia, particularmente en lo referente a la Junta Protectora de las Penitenciarías.

Nuevos momentos de desasosiego recorrieron al país, dañando no solamente a la justicia, sino también a la secretaría del ramo. Protasio Tagle, su titular, explicó que la última *Memoria* de esta

⁵⁴ *Memoria de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en septiembre 15 de 1873, México, Imprenta del Gobierno, 1873. Signada por José Díaz Cobarrubias en septiembre 15 de 1873, en calidad de encargado del Despacho, pp. 3-28.*

dependencia de la administración pública había sido presentada por José Díaz Cobarrubias en septiembre 15 de 1873. Sin embargo, Tagle no pudo tratar los trabajos de la Secretaría de Justicia en aquella época, debido al desarreglo de los archivos por efecto de un tiempo de trastorno e inquietud social. Por consiguiente, limitó su informe al periodo comprendido del 30 de noviembre de 1876 a diciembre 31 de 1877, "en que ha funcionado la administración emanada de los planes de Tuxtepec y Palo Blanco".⁵⁵

Debido a que en noviembre 26 de 1876, se dispuso el cese del ejercicio de las atribuciones de los funcionarios civiles, judiciales, hacendarios y municipales bajo el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, el nuevo régimen se dio a la tarea de reorganizar a los diferentes ramos de la administración pública evitando caer en "falta de moralidad, poca aptitud y eficacia de los empleados de aquél".⁵⁶ En lo tocante a justicia, fue el titular del ramo, Ignacio Ramírez, quien asumió la tarea de reorganizar a la administración de justicia federal y del Distrito, haciendo los nombramientos respectivos en personas de señalada probidad y eficacia, continuando la obra Protasio Tagle.

Como también se habían desconocido los actos del gobierno cesado, la Secretaría de Justicia dictó las reglas necesarias para revalidar aquéllos que se consideraban que no eran opuestos a los planes de Tuxtepec y Palo Blanco.

Los códigos continuaban siendo una preocupación de la Secretaría de Justicia, seguramente por la necesidad constante de su actualización, de modo que en 1882 seguían en proceso, en tanto que los que estaban vigentes, pero se había encontrado deficiencias, estaban bajo revisión de comisiones especiales integradas por distinguidos juristas, tales como Pablo Macedo y Manuel Dublán, entre otros.⁵⁷

⁵⁵ *Memoria que el Secretario de Justicia e Instrucción Pública presenta al Congreso de la Unión, en cumplimiento del Precepto Constitucional, en marzo 31 de 1878*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1978. Signada por Protasio Tagle en marzo 31 de 1878, p. 3.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en septiembre 15 de 1881*, México, Tipografía Literaria de F. Mata, 1882. Signada por Ezequiel Montes en septiembre 15 de 1881.

Tiempo después, bajo la larga gestión gubernamental porfiriana, las acciones de implementación principales de la secretaría de Justicia entre 1881, 1882 y 1883, no tuvieron tropiezos similares a los mencionados. Ellas fueron la reforma de la Ley Orgánica y Reglamentaria del Juicio de Amparo, la elección popular de las autoridades judiciales del Distrito Federal, el establecimiento de nuevos juzgados de distrito en el norte del país, y el mejoramiento de la legislación civil en el Distrito y Territorios Federales.⁵⁸ De 1883 a 1886, las actividades más relevantes consistieron en la expedición de los nuevos Códigos para el Distrito Federal y el Código de Comercio, así como la integración de una Comisión para la preparación del Código de Procedimientos Civil y Penal del fuero federal.⁵⁹ Asimismo, de 1888 a 1892, las actividades de la secretaría continuaron sobre el patrón anterior, muy establecidas y rutinizadas. Como en años previos, sus labores se refieren a los Códigos, Suprema Corte, Juzgados y materias similares.⁶⁰ Semejantes son los años de 1892 a 1896⁶¹ y los de 1896 a 1900.⁶²

⁵⁸ *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en septiembre 16 de 1883, México, Imprenta y Litografía de José Vicente Vilada 1884. Signada por J. Baranda en septiembre 16 de 1884.*

⁵⁹ *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en marzo 31 de 1887, México, Imprenta del Gobierno, 1887. Signada por Joaquín Baranda en marzo 31 de 1887.*

⁶⁰ *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión. Comprende de abril 1° de 1887 a noviembre 30 de 1888. México, Imprenta del Gobierno Federal, 1889. Signada por Joaquín Baranda en noviembre 30 de 1888. Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en noviembre 30 de 1892, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1892. Signada por Joaquín Baranda en noviembre 30 de 1892.*

⁶¹ *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en noviembre 30 de 1896, México, Imprenta del Gobierno, 1896. Signada por Joaquín Baranda en noviembre 30 de 1896.*

⁶² *Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Justicia, presentada ante el Congreso de la Unión, que comprende del 1° de diciembre de 1896 al 31 de diciembre de 1900, México, Imprenta de J.F. Jens Sucesores, 1902. Signada por Justino Fernández en mayo 15*

El periodo que comprende de 1901 a 1909, contrasta con los años antes mencionados, muy establecidos y rutinarios. Así, por motivo de la creación del cargo de Procurador General de la República en 1900, fue reformado el Código de Procedimientos Judiciales de la Federación. Dicho cargo significó paralelamente la institución del Ministerio Público, el cual estaba auxiliado por tres agentes, además de los adscritos al los tribunales de circuito y los juzgados de distrito.⁶³ Por su parte, en el Distrito y territorios federales se derogó el Reglamento del Ministerio Público Federal, publicado en abril 25 de 1900, y que fue sustituido por la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales, expedido en septiembre 12 de 1903. Esta institución, que Justino Fernández, Secretario del Ramo, se afanó en hacerla trascender más allá de un papel de mero auxiliar de la administración de justicia, y concebirla como un representante de la sociedad ante los tribunales, tanto en lo civil como en lo penal, para reclamar el cumplimiento de la ley y el establecimiento del orden social cuando este haya sido quebrantado. Su medio era la acción pública, y por consiguiente, no era un simple auxiliar de aquella administración, sino "una parte". Por este carácter, debido a que el Procurador era el jefe de los agentes del Ministerio Público, no podía encabezar al mismo tiempo a los defensores de oficio, y éstos quedaron subordinados a otra instancia. Ambos, los agentes y los defensores, sin embargo, dependían por igual de la Secretaría de Justicia.

Durante el periodo señalado, se expidieron las siguientes leyes: Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Organización del Ministerio Público Federal, Código Federal de Procedimientos Penales y Código Federal de Procedimientos Civiles. La secretaría, desde 1907 inició la compilación de la estadística judicial federal sobre amparos y causas criminales, publicándose al año siguiente. Uno de sus trabajos más interesantes fue el arreglo de las notarías y su definición como entidad pública. La Ley del Notariado, de diciembre 9 de 1901, resolvió el antiguo dilema en que oscilaba la categoría del notario como profesión libre y como función pública. La reforma del notariado llevó a la reconcepción del registro de hipotecas como objeto del derecho público, y que había sido adquirido por un particular, que fue indemnizado. Este

de 1902.

⁶³ *Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Justicia, presentada ante el Congreso de la Unión, que comprende del 1° de enero de 1901 al 30 de junio de 1909*, México, Imprenta de Antonio Enríquez, 1910. Signada por Justino Fernández en 1909 (no se precisa mes ni día), pp. VI y ss.

oficio de hipotecas, de este modo publicado, no sin un juicio previo por inconformidad iniciado por el antiguo propietario, se incorporó en 1900 al Registro Público de la Propiedad en 1900.

La época que abarca de julio 1° de 1909 a diciembre 31 de 1911, de la que damos ahora noticia, trata del tránsito del porfirismo al primer gobierno revolucionario, encabezado por Madero, y comprende el trabajo administrativo desempeñado por cinco Secretarios de Justicia de diversa filiación política.⁶⁴ Hay que destacar el sentido de continuidad del trabajo de la secretaría, aunque se transitó de un régimen a otro, ratificando completamente la tesis de Tocqueville antes expuesta, en el sentido de perpetuidad que otorga la continuidad al trabajo administrativo. Así, una comisión revisora del Código Penal proseguía sus trabajos, y esperaba el próximo periodo de sesiones para la aprobación de las enmiendas; y estaban en lista de espera otros más, los referentes al comercio, los procedimientos civiles y penales, organización de los tribunales y registro público de la propiedad. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia se había dado su reglamento interior, y a mediados de 1910 ya estaba promulgado el decreto para la elección de sus ministros. La Procuraduría General de la República seguía encargada de la estadística criminal. Aunque las cárceles eran prerrogativa de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Justicia no dejaba de mostrar su interés al respecto.

Por su parte, la *Memoria* publicada en 1910 constituye un documento de valor inestimable porque es la herencia del porfirismo por cuanto a la administración de justicia se refiere, además de legado final de la secretaría en este largo periodo de gobierno. En ella no encontramos elementos que validen algún reproche mayor, o menor, sobre su desempeño; durante los ocho años y medio que la dirigió Justino Fernández, la secretaría se ocupó de actualizar las leyes, o cambiarlas por obsoletas; de consolidar el arreglo de los códigos, comenzado durante los tiempos de Benito Juárez, y definir finalmente el papel público de los notarios. Organizó a la Procuraduría General de la República, y la del Distrito Federal, y especificó el papel del Ministerio Público.

Tales fueron las actividades de la Secretaría de Justicia unos años antes de su extinción, tiempo en que heredó a la Secretaría de Gobernación la mayor parte de su caudal de competencias.

⁶⁴ *Ibid.*

CAPÍTULO XXI
**DESARROLLO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
ENTRE 1925 Y 1934**

La Secretaría de Gobernación había asumido el vasto y complejo mundo de la administración pública de justicia que hemos narrado, como un legado de la Secretaría de Justicia. Este hecho entrañó un significativo añadido en su espacio organizativo, acompañado de nuevas tareas. Además, a partir de su restauración en 1917, la Secretaría de Gobernación conservaba un gran caudal de responsabilidades ancestrales, además de otras heredadas por la efímera Secretaría de Estado. No está de más que evoquemos el conjunto de sus competencias:

1. Nombramiento y renuncia de los Secretarios del Despacho, de los Directores de Departamento, de los Gobernadores del Distrito Federal y Territorios Federales;
2. Relaciones con el Congreso de la Unión y con la Suprema Corte de Justicia;
3. Relaciones de la Federación con los demás estados que la forman;
4. Legalización de firmas de funcionarios federales y gobernadores;
5. Elecciones generales;
6. Medidas en el orden administrativo para el cumplimiento de la Constitución;
7. Reformas constitucionales;
8. Garantías individuales;
9. Derechos del ciudadano;
10. Decretos, leyes orgánicas y códigos federales y su publicación;
11. Códigos para el Distrito Federal y Territorios;
12. Expropiación por causa de utilidad pública;
13. Reos federales, [trámite de] amnistías, indultos, conmutación y reducción de penas por delitos del orden federal;

14. Colonias Penales;
15. Beneficencia privada;
16. Relaciones con el Monte de Piedad;
17. Migración;
18. Archivo General;
19. *Diario Oficial de la Federación* e imprenta del gobierno;
20. *Boletín Judicial*.⁶⁵

Con base en esta variedad de deberes, la secretaría comprendía en 1925 a un conjunto de organizaciones cuyas actividades reseñaremos enseguida.

ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN 1925

La Secretaría de Gobernación, con base en esas competencias, tenía a su cargo las relaciones entre la Federación y los gobiernos de los estados, así como los nexos entre el Poder Ejecutivo y los Poderes Legislativo y Judicial.⁶⁶ Igualmente, intervenía en las elecciones generales, las medidas administrativas para la observancia de la Constitución y la libertad de cultos, entre otras

⁶⁵ "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre 31 de 1935", México, Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales*, un tomo, cinco volúmenes, vol. IV, pp. 417-418.

⁶⁶ *Directorio político-administrativo*, México, Antigua Librería de Murguía, Organizado por José R. García, Sin año, [Debido a que en el apartado de "Administración Pública" no menciona al Departamento de Aprovisionamientos Generales, extinto en 1925, es de presumirse que el *Directorio* se remonte aproximadamente a ese año]. Forma parte de un documento mayor, el *Directorio comercial Murguía y guía de la ciudad de México y del Distrito Federal*, integrado por cuatro partes y un apéndice. La primera corresponde al *Directorio político-administrativo*, las otras tres al comercio, profesiones e industria. El apéndice contiene lo que los editores llaman "'Quien es quien'" y que contiene a las personalidades de la vida pública, artística, profesional y deportiva de la Ciudad de México.

materias. Su organización general funcionaba a través de las siguientes dependencias:

Oficialía Mayor
Sección de Relaciones Interiores y Gobernación
Departamento Consultivo
Sección de Legislación y Justicia
Sección Administrativa
Sección de Migración
Sección de Archivo, Biblioteca y Publicaciones
Archivo General de la Nación
Dirección de Beneficencia Pública.

Además, ejercía puntual vigilancia de las tareas de dos instituciones privadas de importancia superior:

Monte de Piedad
Junta de Beneficencia Privada.

En 1927, el alto funcionariado de la Secretaría de Gobernación estaba encabezado por Adalberto Tejada, como su titular, siendo asistido por Aguillón Guzmán como su secretario particular.⁶⁷ El Departamento Administrativo era dirigido por Francisco S. Mancilla, el Departamento Legal por José Almaráz, el Departamento Consultivo por Carlos Salcedo y el Departamento Confidencial por Francisco Delgado. Por su parte, Eduardo Gómez Gallardo conducía el Departamento de Publicaciones y Biblioteca, Arturo Higareda la Sección de Correspondencia y Andrés Landa la Sección de Estadística.

En la cabeza de la institución, correspondía al Secretario y al Subsecretario resolver en definitiva todos los asuntos pertenecientes a la secretaría, así como la expedición de libramientos, órdenes de pago, pases de ferrocarril, medidas de orden político para la conservación de la paz pública y el nombramiento de funcionarios públicos. Otro funcionario superior, el Oficial Mayor, encabezaba una oficina que se encargaba de la distribución de labores entre las secciones y departamentos de la Secretaría de Gobernación, estando a su cuidado igualmente la conservación de la disciplina interior y dictar los acuerdos de trámite necesarios hasta dejar los asuntos en resolución.

⁶⁷ Pedroza, Eloy, *La Obra del Sr. Gral. Calles y sus colaboradores*, México, Editorial Azteca, 1917, pp. 78-80.

Sección de Relaciones Interiores y Gobernación

La importante Sección de Relaciones Interiores y Gobernación estaba encargada de atender las quejas que se presentaran, relacionadas con atropellos recibidos de parte de autoridades civiles y federales. Tramitaba toda clase de quejas que externaran los candidatos en las pugnas electorales, legalizaba las firmas de los funcionarios públicos para la tramitación de toda clase de negocios, y dictaba las medidas necesarias que tuvieran por objeto hacer cumplir los preceptos constitucionales sobre los derechos del ciudadano y las garantías individuales. Asimismo, dictaba las medidas conducentes para el cumplimiento fiel de lo prescrito en la Constitución sobre materia de cultos y ejecutaba las disposiciones del Poder Ejecutivo de la Unión referentes a la aplicación del artículo 33 de la Constitución.

Departamento Consultivo

Este Departamento se encargaba de resolver las consultas que sobre asuntos jurídicos, surgían durante la tramitación de los negocios de la secretaría. Formulaba los presupuestos, las iniciativas de ley y los reglamentos, y resolvía los asuntos referentes a las concesiones en los territorios federales y, en general, todo aquello relativo a negocios legales.

Sección de Legislación y Justicia

La Sección de Legislación y Justicia era una de las herencias de la Secretaría de Justicia. Estaba encargada de los amparos promovidos por actos del Presidente de la República, el Secretario de Gobernación y las autoridades de esta secretaría, así como del estudio de los amparos, amnistías, indultos, reducción y conmutación de penas, y libertad preventiva que se presentaran por delitos del orden federal y del fuero común del Distrito Federal y territorios, para lo cual recababa los informes y documentos que ilustraran el criterio del Jefe del Ejecutivo para dar su fallo definitivo. Le correspondía la expropiación por causa de utilidad pública, la expedición de leyes y decretos, y su promulgación y publicación, así las reformas constitucionales, el registro general de los reos a través de estadísticas, y los castigos y premios a que habían sido acreedores los reclusos para promover su libertad. Finalmente, administraba la Colonia Penal de Islas Mariás atendiendo a la remisión oportuna de provisiones, y cuidaba del pago de alimentación para reos federales del orden civil, y su traslado.

Sección Administrativa

Esta Sección tramitaba todos los asuntos relativos a los establecimientos de beneficencia pública, tales como internación de huérfanos y menores de edad, y dementes. Se encargaba de la expedición de órdenes de pago, libramientos y revisión de facturas que correspondían a esta secretaría, y de la tramitación de nombramientos, ceses y demás asuntos que se relacionaran con el personal de la Secretaría de Gobernación.

Sección de Migración

Se encargaba de facilitar las boletas de identificación para las personas que entraban o salían del país, la revisión de pasaportes de las oficinas de puertos marítimos y fronterizos, la concentración de datos sobre inmigración y emigración, y la publicación de datos sobre migración. Asimismo, resolvía las dudas que pudieran suscitarse sobre la aplicación de la Ley de Inmigración, cuidaba de las Agencias e Inspecciones de Migración de la República y revisaba las penas que imponían los inspectores de inmigración, confirmándolas, derogándolas o modificándolas. Su caudaloso abanico de tareas comprendía la atención de las quejas que recibían en contra de los inspectores de inmigración o sus agentes auxiliares, haciendo las investigaciones del caso para poner el correctivo necesario; designaba la caución a las compañías navieras que transportaban a los inmigrantes-trabajadores, señalando el lugar en donde debía hacerse el depósito; repatriaba a los trabajadores nacionales cuando lo solicitaran; atendía las solicitudes de personas que deseaban ingresar al país; proporcionaba informes sobre inmigración y emigración; y expedía las leyes, decretos y disposiciones relacionados con el ramo de migración.

El servicio público de migración, a cargo de esta Sección, se desempeñaba a través de un conjunto de Inspecciones y Agencias situadas en Ciudad Juárez, Chih., con Agencia en Ojinaga, Guadalupe y Palomas; Nuevo Laredo, Tamps., con Agencia en Colombia, N. L.; Ciudad Mier y Ciudad Guerrero, Tamps.; Piedras Negras, Coah., con Agencia en Villa Acuña; Nogales, Son., con Agencia en Naco, Sásabe y Santa Cruz de la Noria; Matamoros, Tams., con Agencia en Reynosa y Camargo; Tijuana, B.C.; Mexicali, B.C., con Agencia en Algodones; Tampico, Tamps., con Agencia en Tuxpan y Puerto de Lobos, Ver.; Veracruz; Puerto México, Ver., con Agencia en Minatitlán; Agua Prieta, Son; Mariscal, Chis., con Agencia en Tuxtla, Motozintla y Comitán; Salina Cruz, Oax.; Mazatlán, Sin.; y Manzanillo, Col. En los puertos donde no había oficinas especiales de migración, las

Delegaciones Sanitarias, por ministerio de ley, desempeñaban las funciones de aquéllas.

Sección de Archivo, Biblioteca y Publicaciones

Esta institución tenía a su cargo la Biblioteca de la secretaría, que ofrecía servicio al público que acudía a consultar las obras que allí estaban; y se encargaba también de las informaciones a la prensa, la censura cinematográfica y el Laboratorio de la Estadística General de la secretaría.

Archivo General de la Nación

Las labores encomendadas al Archivo General de la Nación, que entonces se encontraba ubicado en el Palacio Nacional, eran la expedición de copias certificadas o simples sobre las titulaciones de tierras y aguas; expedía copias certificadas o simples de documentos referentes a la historia y el contenido de expedientes que procedían de los diversos archivos de las secretarías de Estado; y facilitaba al público la colección del *Diario Oficial* y las leyes expedidas, así como documentos antiguos y coloniales existentes en su acervo.

Diario Oficial

Era el órgano de la Secretaría de Gobernación encargado de publicar las leyes, decretos, circulares y demás disposiciones del Ejecutivo Federal. Sus oficinas y talleres se encontraban ubicados en la antigua iglesia de Santa Teresa de Jesús, en la calle del Licenciado Verdad núm. 8.

Dirección de Beneficencia Pública

La Secretaría de Gobernación, tal como era palpable a partir de la *Reforma*, adquirió una intensa naturaleza asistencialista que se extendió en el régimen de Porfirio Díaz. Durante los gobiernos revolucionarios este carácter se consolidó y, por tal motivo, la beneficencia pública tuvo un lugar relevante entre sus responsabilidades.

La Dirección de Beneficencia Pública era el eje de una compleja red de organizaciones dotadas de un alto grado de autonomía. Su núcleo central constaba de la Sección Administrativa,

Administración de Bienes Propios, Almacén Central de Medicinas y Proveduría General. El Secretario de Gobernación acordaba con el Director de la Beneficencia Pública todos los asuntos que se tramitaban en la Sección Administrativa, que estaba integrada por seis Mesas: Oficialía de Partes, Personal, Contabilidad y Glosa, Inventarios y Pedidos, Inspección y Estadística, y Asilados. La Administración de Bienes Propios era encargada de gobernar, de acuerdo con el Director General, los fondos propios de la institución, que eran el producto de legados, cesiones y donativos; recaudaba los productos que se recibían por concepto de pensiones de los establecimientos dependientes de la Dirección, así como de llevar la contabilidad de esos mismos fondos. El Almacén Central de Medicinas recibía de la Proveduría General las sustancias químicas, así como los aparatos e instrumentos médico-quirúrgicos, encargándose de distribuirlos mensualmente, de conformidad con los pedidos que formularan los establecimientos de beneficencia. La Proveduría General era responsable de comprar los efectos de abastos y equipos, para proveer a las dependencias de la beneficencia pública, que eran fiscalizados por los inspectores nombrados al efecto. Además, en la Proveduría había un Inspector de Contraloría encargado de intervenir en todas las compras que se hacían.

En apoyo de la institución se desempeñaba el Abogado Consultor Especial de la Dirección de Beneficencia, que era el encargado de resolver las cuestiones legales de mero trámite que se presentaban cotidianamente, tales como la preparación de informes y la justificación en los juicios de amparo promovidos contra actos del Director. Atendía las consignaciones hechas a la Procuraduría General de Justicia, de todos aquellos individuos responsables de delitos cometidos en el desempeño de algún cargo de la beneficencia pública. Igualmente, ejercitaba las vistas de autos en juicios en que estaba interesada la beneficencia pública y sobre de los cuales la dirección necesita datos especiales. Finalmente, desempeñaba comisiones cuyo cumplimiento requerían conocimientos técnicos especiales.

Una enorme cantidad de establecimientos asistenciales estaban al cuidado de la Dirección de Beneficencia Pública:

Hospital General. Contaba con treinta pabellones para indigentes y uno para pensionistas, alojándose a 790 enfermos. Había, además, tres departamentos que se destinan a Radioterapia, Electroterapia y Rayos X, Mecanoterapia y Laboratorio Químico y Microbiológico.

Hospital Juárez. Este nosocomio, uno de los establecimientos médicos más antiguos del país, se encargaba exclusivamente del

tratamiento curativo de enfermos o heridos que se encontraban a disposición de las autoridades judiciales, así como a las personas que, por accidentes, resultaban lesionados. Tenía 17 salas, para atender sus servicios médicos.

Hospital Homeopático. Atendía a los menesterosos que lo solicitaran, recibiendo el tratamiento de sus enfermedades mediante cinco salas.

Manicomio General. Este establecimiento, que por su importancia mereció una atención especial, estaba situado en la que fuera la Hacienda de la Castañeda, en Mixcoac, D. F. Los enajenados que ingresaban se distribuían en 13 pabellones. Además de éstos, existía la enfermería y el baño, y disponía de un colegio atendido por dos profesores que impartían instrucción primaria a los asilados que la necesitaban.

Asilo de Mendigos. Albergaba a 225 "desheredados de la fortuna", que en él encontraban cama, alimento y ropa. Existía un colegio dotado de los elementos de enseñanza, donde concurrían los asilados, así como talleres para la fabricación de sombreros de palma, calzado, escobas y cepillos.

Escuela Nacional de Ciegos. En este establecimiento, en calidad de internados, había 225 alumnos a quienes se impartía la instrucción por los métodos especiales, implantados en los establecimientos similares de entonces existían en Europa y los Estados Unidos. También recibían clases de música, canto y declamación.

Escuela Nacional de Sordomudos. La misión de la escuela era enseñar a hablar y entender por el procedimiento de signos, a todos los que carecían de los órganos vocal y auditivo. El establecimiento contaba con profesores especializados, que estaban encargados de impartir la instrucción primaria y una clase de mímica.

Escuela Industrial de Huérfanos. Contaba la escuela con 300 alumnos, la mayoría completamente desamparados, así como otros cuyo origen era la Casa de Niños Expósitos. Además de la instrucción primaria elemental y superior, recibían la capacitación de algún oficio. Para tal efecto, se disponía de talleres de imprenta, linotipo, rayado y encuadernación, carpintería, plomería, hojalatería, herrería, jabonería, cordería, electricidad y vulcanización.

Casa de Niños Expósitos. Esta casa fue el primer establecimiento de beneficencia fundado en la Ciudad de México,

cuya instauración se debe al Arzobispo Antonio Lorenzana. En 1925 asilaba a 225 niños, que se clasificaban en pensionistas, amparados y expósitos. Los pensionistas eran aquellos que, mediante el pago de una cuota mensual de sus familiares a la Administración de Bienes Propios, merecían una atención especial. Los amparados eran aquellos que temporalmente estaban internados, debido a la imposibilidad que tenían sus familiares en tenerlos consigo, y que eran entregados al requerirlos las personas que los presentaban. Finalmente, los expósitos eran, propiamente, los niños que habían sido abandonados por sus padres o que carecían de ellos. La Casa de Niños Expósitos disponía de suficiente número de nodrizas para la atención de las necesidades de los niños asilados y contaba con una escuela para párvulos, a la que concurrían los niños que ya sabían hablar.

Hospicio de Niños. Estaban alojados en este establecimiento 1,500 niños, muchos de los cuales procedían de la Casa de Niños Expósitos. Además de la instrucción primaria que se impartía, había clases sobre teneduría de libros, taquimecanografía, telegrafía y fotografía. Particularmente, las niñas recibían clases de bordado, costura y de fabricación de medias y calcetines, contando al efecto con un taller adecuadamente acondicionado. El Hospicio contaba con ocho salones dormitorio para niños, doce para varones y uno para párvulos.

Casa Amiga de la Obrera. La Casa de la Amiga Obrera era considerada como uno de los establecimientos de beneficencia pública de mayor importancia. Fue fundada por la señora Carmen Romero Rubio -esposa de Porfirio Díaz- con el objeto de ofrecer asilo durante el día, a los hijos de las obreras que por motivo de su trabajo en los talleres no podían atenderlos y educarlos. Este establecimiento tenía bajo su amparo a 300 niños que recibían, además de la instrucción primaria elemental, alimentos en el desayuno, comida y merienda. Los cursos impartidos comprendían a dos grupos de *kinder-garten*, tres grupos de primer año de instrucción primaria, dos grupos de segundo año de instrucción primaria y un grupo de tercer año, también de instrucción primaria.

Las funciones asistenciales de la Dirección de Beneficencia, se ampliaban a los baños y bebederos públicos de la Lagunilla, cuyos servicios eran aprovechados gratuitamente a las clases necesitadas, y un dormitorio público al que concurrían diariamente más de 300 personas de condición social necesitada, proporcionándoles cama y ropa, y en invierno un desayuno caliente. También administraba tres consultorios, uno central para enfermos pobres que recibían atención médica gratuita, proporcionándoles también los medicamentos necesarios; y dos consultorios conocidos

como "2" y "3", cuyas funciones eran similares al consultorio central.

La Secretaría de Gobernación cuidaba estrechamente el desempeño de las labores realizadas por la Junta de la Beneficencia Privada y el Monte de Piedad. La tarea no era sencilla, tal como lo vamos a observar.

Junta de Beneficencia Privada

La Junta de Beneficencia Privada estaba integrada por siete personas caracterizadas por su "honorabilidad y sentimientos filantrópicos";⁶⁸ sin embargo, sus resoluciones estaban sujetas a la autoridad superior de la Secretaría de Gobernación. Sus atribuciones principales, dictadas por la Ley de Beneficencia Privada de agosto 23 de 1904, eran las siguientes: promover la fundación y fomento de establecimientos de beneficencia privada, dirigiendo o realizando los trámites encaminados a tal fin; cuidar y exigir que los patronos, directores o administradores de los establecimientos sujetos a su vigilancia cumplieran con la voluntad de los fundadores de tan benéficas instituciones; cuidar de que los fondos legados o donados no fueran distraídos de su objeto y que reinara en las instituciones asistenciales orden, higiene y moralidad; y promover ante los tribunales, por medio de sus representantes jurídicos, el pronto despacho de los asuntos en que fueran de interés la beneficencia privada. Dicha junta vigilaba a treinta y tres instituciones legalmente constituidas, que sostenían a una multitud de establecimientos asistenciales

A pesar del carácter filantrópico de los miembros de la Junta de la Beneficencia Privada, algunos de sus patronos hicieron un uso indebido de los caudales de la institución, provocando una enérgica intervención del Secretario de Gobernación, Adalberto Tejeda. Un escritor externaba en 1927, que "la beneficencia privada era 'privada' porque aprovechaba a unos cuantos individuos emparentados con la pseudo-aristocracia y el clero (...) la beneficencia era tan 'privada', que el público, el que debe enterarse de muchas cosas, no sabía exactamente lo que era".⁶⁹ La nueva Ley de Beneficencia Privada, había sido recientemente expedida para corregir los vicios señalados. Una de las medidas aplicadas fue la laicización plena de la enseñanza que se impartía en los establecimientos dependientes de la beneficencia privada, suprimiéndose plazas y sueldos a

⁶⁸ *Directorio político-administrativo*, p. 16.

⁶⁹ Pedroza, *op. cit.*, p. 115.

sacerdotes y monjas. Así, al tiempo que los recursos de la institución se destinaron directamente a proveer a los hospitales, hospicios y escuelas, se consiguió que la enseñanza impartida en los establecimientos educativos de la beneficencia privada se preparara a los desvalidos para incorporarse positivamente a la vida productiva.

Nacional Monte de Piedad

No está de más recordar que esta destacada institución fue fundada en febrero 25 de 1775, por Pedro Romero de Terreros, Conde de Regla, con el objeto de contrarrestar los efectos dolosos que provocaban las casas de empeño en las clases menesterosas, donde se prestaba a un tipo de interés muy elevado. Los réditos que se pagaban en el Monte de Piedad por las prendas en él depositadas, era solamente del 2% mensual. Durante el porfirismo se estableció la Caja de Ahorros, que funcionó exitosamente hasta 1912. Hacia 1925 se había establecido un Departamento en el cual se recibían depósitos en cuenta de cheques, pagando el 6% anual. En aquella época existían tres sucursales: Sucursal N° 1, que estaba ubicada en la 2a. calle de Victoria 66; la Sucursal N° 2, situada en la 6a. calle de Donceles 136 y la Sucursal N° 4, ubicada en la 3a. calle de Regina 57.

Sin embargo, las cosas no marchaban mejor en el Monte de Piedad, que en los establecimientos de la beneficencia privada, haciéndose incluso necesaria la remoción de su Junta Directiva, renuente a permitir la inspección de la Secretaría de Gobernación. En su lugar se estableció a un Patronato integrado por tres personas.⁷⁰ Ciertamente las labores del Monte de Piedad no eran las adecuadas, principalmente para el público, que era obligado a formar largas colas en la calle mostrando sus apuros a los transeúntes, toda vez que parte del inmueble central era dedicado a la habitación de funcionarios y empleados, así como de su servidumbre, además de que disfrutaban elevados sueldos. La Secretaría de Gobernación mejoró los procedimientos de atención del público, rescató locales para bodegas de los objetos dejados en prenda, impidió que los funcionarios y empleados siguieran enriqueciéndose de los recursos del Montepío, y estableció un sistema de repartición de ganancias anuales entre todos los empleados.

⁷⁰ *Ibid*, p. 114.

ACTIVIDADES DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN: 1929-1931

Una vez que hemos hecho una referencia puntual de la organización de la Secretaría de Gobernación, dedicaremos las páginas siguientes para referirnos a su desempeño entre 1929 y 1931.⁷¹

Comenzamos con una de las herencias de la Secretaría de Justicia: el Departamento Consultivo y de Justicia, el cual fungía como un auxiliar del resto de los departamentos y oficinas de la Secretaría de Gobernación. Dicho Departamento llevó a cabo los trabajos que se le encomendaron, empeñándose en atender las múltiples quejas que hicieron llegar a la secretaría por parte de las Cámaras de Comercio, los industriales, los comerciantes y los particulares. El motivo de esas quejas fue la interpretación indebida que algunos gobernadores hicieron de los artículos 117 y 131 de la Constitución, con perjuicio del comercio, por haberse restringido las facilidades debidas para su expansión más plena. Al respecto, el Departamento Consultivo y de Justicia prestó la atención del caso y la Secretaría de Gobernación consiguió, dentro de las facultades que le son propias, que los gobernadores atendieran las indicaciones de dar a los quejosos las más amplias garantías para que desarrollaran sus actividades comerciales, sin menoscabo alguno de sus intereses mercantiles.

La Sección de Justicia, como parte del Departamento Consultivo, cumplió los cometidos que le estaban asignados: reos federales, conmutaciones de penas concedidas a reos federales, libertades preventivas a éstos y a los reos del orden común, libertad preparatoria a los dos tipos de reos, trámite de indultos, traslado de procesados federales y alimentación de los reos federales en las cárceles de las entidades federativas.

⁷¹ *Memoria de la Secretaria de Gobernación, que comprende el período del 1° de agosto de 1928 al 31 de julio de 1929, presentada al H. Congreso de la Unión por el C. Subsecretario del Despacho, Lic. Felipe Canales, México, Talleres Gráficos Editorial y Diario Oficial. 1929. Memoria de la Secretaria de Gobernación, que comprende el período del 1° de agosto de 1929 al 31 de julio de 1930, presentada al H. Congreso de la Unión por el c. Secretario del Ramo, Lic. Carlos Riva Palacio, México, Talleres Gráficos de la Nación. 1930. Memoria de la Secretaria de Gobernación, que comprende el período del 1° de agosto de 1930 al 31 de julio de 1931, presentada al H. Congreso de la Unión por el c. Subsecretario del Ramo, Lic. Octaviano Mendoza González, México, Talleres Gráficos de la Nación. 1931.*

Otro legado de la Secretaría de Justicia era la Comisión Técnica de Legislación, que estaba encargada de preparar los proyectos de reformas constitucionales, así como las leyes y decretos emanados del Poder Ejecutivo Federal, los proyectos de reformas de los códigos, y los decretos y leyes para el Distrito y territorios federales. Se ocupó especialmente de la elaboración del proyecto del Código Civil, modificando los libros cuarto y último. Estas modificaciones se hicieron con motivo de las observaciones que hicieron llegar a la Comisión, varias oficinas federales, agrupaciones de abogados y particulares. Una vez aprobado el proyecto de ley respectivo, se publicó en agosto 30 de 1928.

Hay que llamar la atención sobre que, de conformidad con la exposición de Felipe Canales, Subsecretario encargado del Despacho de Gobernación, "el nuevo Código Civil no está sustentado en las ideas egoístas establecidas en el Código de 1884, ni está de acuerdo con el dogma establecido por la Revolución Francesa y sancionado por el Código Napoleónico, que consiste en la igualdad de todos ante la ley, tomando en cuenta que es un absurdo suponer las mismas responsabilidades a personas que han sido tratadas en forma diversa por la naturaleza, y más si se atiende a que no es uniforme el medio social en que viven".⁷²

Otro de los trabajos de la Comisión fue la reforma política del Distrito Federal, cuyos poderes habían estado organizados como una dependencia directa del Ejecutivo Federal. Incluso sus ayuntamientos carecían de la autonomía política y económica establecida por la Constitución de 1917, para los ayuntamientos de la República. Una vez que fue aprobada la reforma constitucional que suprimió los ayuntamientos del Distrito y de los territorios federales, fue necesario sustituirlos por un organismo político-administrativo que tomara a su cargo las funciones que desempeñaban y que debían implantarse de conformidad con las transformaciones sociales económicas y políticas producidas por la Revolución.

En suma, los trabajos de la Comisión Técnica Consultiva derivaron en el proyecto de que el Distrito Federal debería ser organizado integralmente como una verdadera entidad federativa, sin omitirse el que forma una unidad geográfica singular, toda vez que contaba con su Poder Legislativo: el Congreso de la Unión, que también legislaba para el Distrito Federal. Tenía igualmente su

⁷² Memoria que comprende el periodo del 1° de agosto de 1928 al 31 de julio de 1929, presentada al H. Congreso de la Unión por el c. Subsecretario del Despacho, Lic. Felipe Canales, p. 93.

Poder Ejecutivo: el Presidente de la República, a quien la reforma constitucional encomendó el gobierno del Distrito Federal. Finalmente, tenía también Poder Judicial propio, independiente del Poder Judicial de la Federación.

La Comisión era de la idea de que las atribuciones que, antes de la reforma constitucional correspondían a los ayuntamientos y al gobierno del Distrito Federal, deberían pasar al Poder Ejecutivo, quien las ejercería mediante un órgano que sería establecido por la ley orgánica relativa.

Por otro lado, una subcomisión fue encargada de estudiar y revisar los ante-proyectos del Código Penal y de Procedimientos Penales, a cuyo objeto convocó la participación de asociaciones científicas y de los especialistas en la materia. Paralelamente, una vez reformado el Código Civil, la Comisión Técnica de Legislación inició el estudio del proyecto del nuevo Código de Procedimientos Civiles.

Por su parte, el Departamento de Gobernación coadyuvó a que el gobierno de la República mantuviera relaciones políticas cordiales con las autoridades de las entidades federativas, con la excepción de Chihuahua, Durango y Sonora, donde se declaró a sus gobernadores en abierta rebeldía contra las instituciones legítimas. Tal movimiento fue secundado por los ex-generales Aguirre, en Veracruz, y Escobar, en La Laguna, que propulsaron el fracasado movimiento que estalló en marzo 3 del año de 1929. Por consiguiente, en Durango y Sonora fueron declarados desaparecidos los poderes constitucionales, por obra del Senado de la República.

El Departamento de Migración realizó todos los asuntos que tenían relación con el servicio. Se había logrado controlar el movimiento migratorio, estableciéndose la vigilancia de los inmigrantes.

El turismo, igualmente, había recibido singular impulso y era notorio que el gran número de turistas que habían visitado al país, en contraste con años precedentes. Con el objeto de darle más impulso, la Secretaría de Gobernación estableció a la Comisión Pro-Turismo, aunque con carácter experimental. Sin embargo, debido a su exitoso desempeño, en julio 6 de 1930 quedó establecida permanentemente. La Comisión estaba integrada por representantes de todas las Secretarías de Estado, de los Departamentos de Salubridad, Estadística Nacional, de Contraloría, del Departamento Central del Distrito Federal, de la Comisión Nacional de Caminos, del Banco de México, S. A., de la Confederación de Cámaras de Comercio, así como de las firmas Industriales, de la Asociación de Administradores de Hoteles y de los Ferrocarriles Nacionales.

También había representantes de todas las instituciones bancarias, empresas ferrocarrileras y de navegación y, en lo general, aquéllas que por su naturaleza eran un factor importante para el desarrollo del turismo en el país.

La Comisión Pro-Turismo extendió su radio de acción en la República, a través de juntas similares establecidas en las capitales de los estados y las poblaciones más importantes, hasta sumar 25 comités locales en 1929.

Muy activo, el Departamento de Publicaciones y Archivo desarrollaba los trabajos de su competencia con la regularidad debida. Tenía a su cargo la edición del *Diario Oficial*, periódico del gobierno en el que se insertan las leyes y decretos expedidos por el Ejecutivo Federal, así como todas las disposiciones emanadas del mismo. La circulación del *Diario Oficial* aumentó considerablemente, ascendiendo las recaudaciones por concepto de suscripciones, inserción de avisos y venta de ejemplares.

El Departamento Administrativo tuvo a su cargo el plan de economías ordenado por el Titular del Ejecutivo, reduciéndose considerablemente los gastos que se venían erogando, y cancelándose los subsidios que se otorgaban a una diversidad de sociedades particulares en calidad de subsidios federales.

El ancestral y magno Archivo General de la Nación llevó a cabo sus trabajos, considerados de suma importancia, y que tenían relación con los distintos ramos a su cargo. Especialmente activa era su Sección de Historia, en la cual se continuó la preparación de los índices del ramo de la Inquisición y se terminaron de paleografiar dos volúmenes más de la obra titulada los *Precursores de la Independencia*. Su primer tomo, impreso en 1929, contenía abundante documentación sobre los procesos abiertos a los extranjeros, especialmente de nacionalidad francesa, que fueron sospechosos de difundir las ideas de la Revolución, que fue principal inspiradora del movimiento de Independencia de nuestro país.

El personal de la Secretaría de Gobernación estaba integrado, además del Secretario, Subsecretario y Oficial Mayor, por el secretario particular del titular de ramo, ocho oficiales, cuatro jefes de servidumbre, elevadorista, chofer mecánico y ayudante de éste, en la oficinas superiores de la dependencia. La Comisión Mixta Pro-Turismo tenía a dos comisionados, además de 34 delegados; la Comisión de Legislación contaba con cinco abogados especialistas, oficial segundo y tres taquígrafos.

El resto de los departamentos y oficinas tenía una configuración similar, pues estaban integrados por oficiales, taquígrafos, mecanógrafos, ayudantes y comisionados. Sin embargo, en el Departamento Consultivo prevalecían sus dos abogados, además del personal administrativo. El Departamento de Migración era el más numeroso, merced no tanto a su personal interno, como al número de trabajadores foráneos repartidos por toda la República.

En el lapso 1929-1931, el Archivo General de la Nación estaba integrado por un jefe, historiador, auxiliar de paleógrafo, siete oficiales, nueve ayudantes, primer oficial encuadernador, conserje y cinco mozos de audiencias. Finalmente, el Departamento Confidencial estaba compuesto por un jefe, ayudante, mecanógrafa, 24 agentes y dos comisionados.

Tal fue la organización y el funcionamiento de la Secretaría de Gobernación, en esa época.

CAPÍTULO XXII
**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN COMO EJE DEL CAMBIO
POLÍTICO: 1934 Y 1940**

Hay un periodo que ha sido decisivo en la formación de la administración pública mexicana, principalmente porque intensificó la ejecución de los programas sociales de la Revolución Mexicana. El periodo abarca los años de 1934 a 1940. Este tiempo consistió en una época primordial de las grandes instituciones administrativas del México moderno. En efecto, ello es patente tanto en lo que se refiere a la intensidad de la actividad estatal, como en lo referente a los cambios en el organismo del Estado.

La actividad del Estado mexicano produjo diversas y variadas alteraciones, particularmente en lo relativo a los departamentos administrativos, además que, de modo excepcional, fueron expedidas tres Leyes de Secretarías de Estado en 1934, 1935 y 1939, una en la época de Abelardo Rodríguez, las otras en el gobierno de Lázaro Cárdenas.⁷³

REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En general, la época mencionada trajo consigo una gran cantidad de transformaciones de la administración pública, cuyos efectos más sensibles ocurrieron en los anchos ramos de la administración interior. Dentro de su seno, fue la administración de la vida social la más reformada, donde particularmente destaca el cuidado de las comunidades indígenas, en cuya asistencia se creó en 1936 el Departamento de Asuntos Indígenas. Las tareas principales del Departamento eran la coordinación de las diversas dependencias de la administración pública dedicadas a la ayuda de los grupos indígenas y gestionar todo lo relativo a sus intereses. Igualmente, organizó a las masas ejidales como auxiliares del ejército y a las mujeres campesinas en ligas de defensa social, así como en comités de educación, y las preparó para luchar contra el alcoholismo. Dicho Departamento tenía también funciones educativas, sanitarias y económicas.

⁷³ "Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de abril 6 de 1934". "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre 31 de 1935". "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre 30 de 1939", México, Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales*, un tomo, cinco volúmenes, vol. IV, pp. 89-99, 201-213 y 303-316.

Por su parte, el Departamento de Educación Física dedicaba su atención al mejoramiento físico y cultural de la población, combatía todo tipo de vicios y procuraba la formación del carácter de la juventud.

Tomándose como base el censo de 1930 y las estadísticas del quinquenio 1929-1933, se desarrolló el proyecto para establecer el seguro social, e inclusive en 1936 se elaboró el prospecto de creación del Instituto de Seguros Sociales. Para el beneficio de las clases populares fue fundado el Instituto de la Alimentación Popular.

Dentro del marco de la administración de la vida económica, la novedad fue la creación del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, el cual, entre otras actividades, debía favorecer la explotación de los bosques por parte de las comunidades indígenas y los ejidatarios. En 1939 se creó el Departamento de la Marina Nacional, concentrando en su seno todos los asuntos del ramo, tanto en lo militar, como en lo mercantil y pesquero.

En esta época hubo una preocupación especial por las dependencias centralizadas de la administración pública, a las cuales las Leyes de Secretarías de Estado de abril y diciembre de 1917 y 1934 sólo conferían el despacho de los negocios, en tanto que la Ley de Secretarías 1935 les agregó el estudio y la planeación de la política de conjunto, así como el promover y el gestionar lo conducente, acentuando su carácter político y el estatuto de colaboradores de sus titulares con relación al Jefe del Poder Ejecutivo Federal.

Tal como lo hemos apreciado, fue el sector de los departamentos administrativos donde ocurrieron la mayoría de los cambios en la organización del Estado. Así, en tanto el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares desaparecía en 1935, en su lugar nacían los Departamentos Forestal y de Caza y Pesca, de Asuntos Indígenas y de Educación Física. Por consiguiente, cuando así lo dictó la necesidad, las nuevas instituciones administrativas también fueron suprimidas: el Departamento de Publicidad y Propaganda, que había nacido el 31 de diciembre de 1936, fue extinto en diciembre de 1939. En la sección final de este capítulo, abundaremos sobre este singular espécimen de la administración pública mexicana.

En 1939, debido al bloqueo internacional contra México por motivo de la expropiación petrolera, Cárdenas realizó un radical ajuste organizativo en la administración pública, que derivó en la expedición de una nueva Ley de Secretarías y la eliminación de cuatro departamentos ya mencionados: Prensa y Publicidad, Forestal

y de Caza y Pesca, Asuntos Indígenas y Educación Física. La reorganización consistió en una drástica disminución de las dependencias administrativas, particularmente dichos departamentos administrativos autónomos.

También es destacable en esta época el esfuerzo de profesionalización del servicio público, por medio de la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado. El Estatuto definía al trabajador del Estado, ya fuera servidor del Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial, y separaba a los trabajadores de confianza y los de base, dando su protección sólo a los últimos. La burocracia de base conquistó el derecho de permanencia, estabilidad en el empleo y los sistemas de promoción.⁷⁴ Con la expedición de esta importante ley, se logró el propósito que dio vida, en su momento, a la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, agremiaciones de servidores del Estado que en la década de los años veinte se habían organizado para demandar al gobierno el establecimiento del Servicio civil.

Como complemento del Estatuto, se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados, y en la cual se establecieron los delitos que se les podían imputar y los castigos a que se hacían acreedores.⁷⁵

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue precedido por un Proyecto de Ley del Servicio Civil preparado en 1935 en el seno del Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Sus autores fueron Andrés Serra Rojas, Enrique Landa Berriozábal, Francisco H. Matar, Luis Bobadilla y Ernesto P. Uruchurtu, así como Lucio Mendieta y Núñez, entonces Director del Instituto de Estudios Sociales del Partido de la Revolución Mexicana, donde se fraguó directamente el proyecto.⁷⁶

⁷⁴ "Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado". *Ibid*, pp. 247-266.

⁷⁵ "Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y territorios federales y de los altos funcionarios de los estados". México, Secretaría de la Presidencia. *Ibid*, pp. 267-295.

⁷⁶ Mendieta y Núñez, Lucio, *La administración pública en México*, México, UNAM, 1942, p. 151.

EVOLUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

En este breve tiempo que cubre de 1934 a 1940, las secretarías de Estado fueron significativamente transformadas, principalmente en sus competencias, pues fueron reformadas, trasladadas o suprimidas, toda vez que aparecieron y desaparecieron algunas secretarías y departamentos administrativos.

Naturalmente, las competencias de la Secretaría de Gobernación sufrieron un significativo cambio a partir de las Leyes de Secretarías de Estado de 1934, 1935 y 1939.

De acuerdo con la Ley de Secretarías de 1934,⁷⁷ estaban a cargo de la Secretaría de Gobernación las siguientes responsabilidades:

1. La promulgación de las leyes que expida el Congreso de la Unión;
2. Proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de las propias leyes, cuando no se refieran a negocios que específicamente correspondan a otras dependencias del Ejecutivo;
3. Nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios de Estado, del Procurador General de la República, del de Justicia del Distrito y territorios federales, de los Jefes de los distintos Departamentos y de los gobernadores de los territorios;
4. Facilitar al Poder Judicial de la Federación los auxilios que necesite para el ejercicio de sus funciones;
5. La presentación ante el Congreso de la Unión, de toda clase de iniciativa de leyes;
6. Intervención y vigilancia que en materia electoral le señalen las leyes;
7. Relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los otros Poderes Federales, y con los gobiernos de los estados;

⁷⁷ "Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de abril 6 de 1934", ya citada.

8. Vigilar el cumplimiento, por parte de todas las autoridades del país, de los preceptos constitucionales y principalmente de los que se refieren a los derechos individuales y dictar las medidas administrativas que correspondan, haciendo las consignaciones del caso al Ministerio Público;
9. Política demográfica, comprendiendo:
 - a) Migración;
 - b) Repatriación;
 - c) Manejo interior de la población;
 - d) Intervención desde los puntos de vista demográfico migratorio en los casos de colonización;
 - e) Conocimiento previo de las solicitudes de naturalización para dictaminar y resolver sobre su conveniencia desde el punto de vista étnico.
10. Defensa y prevención contra la delincuencia:
 - a) Tribunales para Menores en el Distrito y territorios federales e instituciones auxiliares;
 - b) Escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación, sanatorios para anormales e instituciones similares en el Distrito y territorios federales;
 - c) Colonias penales federales;
 - d) Ejecución de sanciones, indultos, conmutación, reducción de pena y aplicación de la retención, por delitos del orden federal y del orden común en el Distrito y territorios federales;
 - e) Dirección técnica de cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito y territorios federales.
11. Asistencia social, comprendiendo:
 - a) Acuerdos y órdenes del Presidente de la República, relativos a beneficencia pública y privada fuera del Distrito Federal;
 - b) Auxilios en casos de catástrofes ocurridas en el territorio nacional.
12. Intervención que, de acuerdo con la Constitución General de la República, tiene el Ejecutivo en el nombramiento y renuncia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

13. Todo lo relativo a nombramientos, destituciones, renunciaciones, licencias y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyan expresamente por la ley a otra dependencia del Ejecutivo;
14. Ejercicio de la facultad que el párrafo 6° del artículo 111 de la Constitución General de la República concede al Ejecutivo Federal para pedir la destitución de los funcionarios a que el mismo párrafo se refiere;
15. Expropiación por causa de utilidad pública, en aquellos casos en que por razón de la materia no compete a otra dependencia del Ejecutivo;
16. Servicio Nacional de Identificación Personal;
17. Vigilancia para el cumplimiento de las disposiciones legales sobre cultos religiosos y disciplina externa, y medidas administrativas para hacer efectivas dichas disposiciones;
18. Ejercicio directo del Poder Ejecutivo Federal sobre las islas de ambos mares comprendidas en el territorio nacional, excepción hecha de aquellas sobre las que ejerzan jurisdicción los estados en los términos del artículo 48 constitucional;
19. Reglamentación, autorización y vigilancia de juegos, loterías y rifas en el Distrito y territorios federales;
20. Ejercicio de las facultades concedidas al Ejecutivo por el artículo 33 de la Constitución Federal;
21. Registro de autógrafos y legalización de firmas de los funcionarios federales y de los gobernadores;
22. Reglamentación de la portación de armas por empleados federales, en los términos del artículo 10 de la Constitución General;
23. Todo lo relativo al Archivo General de la Nación;
24. Todo lo concerniente al *Diario Oficial de la Federación*;
25. La compilación, publicación y difusión de toda clase de disposiciones legales, tanto federales como locales;
26. *Anales de Jurisprudencia*, Calendario Oficial;

27. La redacción del *Informe* que el Presidente de la República debe rendir ante el Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 69 de la Constitución;
28. El servicio confidencial necesario a fin de practicar las investigaciones para hacer efectivo el ejercicio de sus facultades;
29. En general, todas aquellas materias de política interior que conforme a las leyes le correspondan, o que competan al Ejecutivo Federal y no estén expresamente sometidas a las demás secretarías, Departamentos o dependencias.

El trazo de competencias en 1934 coincide todavía con el diseño establecido en diciembre de 1917 y, por consiguiente, uno de los elementos distintivos de la Secretaría de Gobernación sigue siendo la asistencia social. Esto es visible fácilmente en el artículo 11, relativo a dicha asistencia, que comprendía los acuerdos y órdenes del Presidente de la República, relativos a beneficencia pública y privada fuera del Distrito Federal, así como los auxilios en casos de catástrofes ocurridas en el territorio nacional. Esto último, hoy en día conocido como prevención de desastres, entonces se concebía esencialmente como una labor asistencial social.

De acuerdo con la Ley de Secretarías de 1935,⁷⁸ correspondía a la Secretaría de Gobernación lo siguiente:

1. La presentación ante el Congreso Federal, de toda clase de iniciativas de ley;
2. Publicación de las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras que lo integran o el Presidente de la República;
3. Cuidar administrativamente la exacta observancia de las propias leyes y decretos, siempre que no se refieran a negocios que específicamente correspondan a otras secretarías o Departamentos;
4. Vigilar el cumplimiento, por parte de todas las autoridades del país, de los preceptos constitucionales y principalmente de los que se refieren a los derechos individuales; y dictar

⁷⁸ "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre 31 de 1935", ya citada.

- las medidas administrativas que correspondan, haciendo las consignaciones del caso al Ministerio Público;
5. Llevar las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los otros Poderes de la Unión y con los gobiernos de los estados;
 6. Nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado, de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito y territorios federales, así como de los gobernadores de dichos territorios;
 7. Facilitar al Poder Judicial de la Federación los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
 8. Ejercicio de la facultad constitucional del Ejecutivo para el nombramiento y renuncia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como la destitución de los funcionarios a que se refiere el párrafo 6° del artículo 111 del Pacto Federal;
 9. Intervención y vigilancia que en materia electoral le señalen las leyes;
 10. Cuidar del cumplimiento de las disposiciones legales sobre cultos religiosos y disciplina externa y dictar las medidas administrativas necesarias para ser efectivas dichas disposiciones;
 11. Política demográfica, comprendiendo:
 - a) Migración;
 - b) Repatriación;
 - c) Turismo;
 - d) Manejo interior de la población; y
 - e) Intervención desde los puntos de vista demográfico y migratorio en los casos de colonización.
 12. Defensa y prevención social contra la delincuencia:
 - a) Tribunales para menores en el Distrito y territorios federales e instituciones auxiliares;
 - b) Escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación, sanatorios para anormales y demás instituciones auxiliares en el Distrito y territorios federales;
 - c) Colonias penales de la Federación;

- d) Dirección técnica de cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito y territorios federales; y
 - e) Ejecución de sanciones y concesión de indultos, conmutación y reducción de penas y aplicación de la retención por delitos del orden federal y del orden común en el Distrito y territorios de la Unión.
13. Asistencia social que comprenderá los auxilios que imparta el Ejecutivo Federal en casos de catástrofes ocurridas en el territorio nacional;
 14. Expropiación por causa de utilidad pública en los casos en que por razón de la materia no compete a otra secretaría o Departamento de Estado;
 15. Administración de las islas de ambos mares que estén sujetas a la jurisdicción federal;
 16. Servicio Nacional de Identificación Personal;
 17. Aplicación del artículo 33 del Pacto Federal;
 18. Reglamentación, autorización y vigilancia de juegos, loterías y rifas en el Distrito y territorios federales;
 19. Registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los gobernadores;
 20. Archivo General de la Nación;
 21. *Diario Oficial*;
 22. Compilación, publicación y difusión de toda clase de disposiciones legales del gobierno federal;
 23. *Anales de Jurisprudencia*;
 24. Calendario oficial;
 25. Reglamentación y autorización de portaciones de armas por empleados federales, en los términos del artículo 10 de la Constitución General;
 26. Reunión de los datos para la redacción del *Informe* que el ciudadano Presidente de la República debe rendir ante el Congreso Nacional de acuerdo con el artículo 66 del Pacto Federal;

27. Nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyan expresamente por la ley a otra dependencia del Ejecutivo;
28. En general, todas aquellas materias de política interior que conforme a leyes especiales le correspondan, o que competan al Ejecutivo Federal y no estén expresamente señaladas en alguna otra secretaría o Departamento de Estado.

Dentro de sus detalladas responsabilidades, cuyo carácter tienen ya un signo fuertemente político, aunque están presentes los rasgos perennes dejados por la materia de justicia, destaca todavía un deber asistencial. El artículo 13 señala nuevamente a la asistencia social, que comprenderá los auxilios que imparta el Ejecutivo Federal en casos de catástrofes ocurridas en el territorio nacional.

Sin embargo, pronto la Secretaría de Gobernación abandonaría completamente sus responsabilidades asistenciales, que se desprenderían para nutrir la vida de otras nuevas organizaciones de la administración pública. En el apartado siguiente, haremos referencia a este suceso.

La secretaría, una vez desprendida de las responsabilidades asistenciales, con base en la Ley de Secretarías de 1939,⁷⁹ quedó atribuida con los siguientes competencias:

1. La presentación ante el Congreso Federal, de toda clase de iniciativas de ley;
2. Publicación de las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión, alguna de las dos cámaras que lo integran o el Presidente de la República;
3. Cuidar administrativamente la exacta observancia de las propias leyes y decretos, siempre que no se refieran a negocios que específicamente correspondan a otras secretarías o Departamentos;
4. Vigilar el cumplimiento, por parte de todas las autoridades del país, de los preceptos constitucionales y principalmente de los que se refieren a los derechos individuales; y dictar las medidas administrativas que correspondan, haciendo las consignaciones del caso al Ministerio Público;

⁷⁹ "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre 30 de 1939", ya citada.

5. Llevar las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los otros Poderes de la Unión y con los gobiernos de los estados;
6. Nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado, de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito y territorios federales, así como de los gobernadores de dichos territorios;
7. Facilitar al Poder Judicial de la Federación los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
8. Ejercicio de la facultad constitucional del Ejecutivo para el nombramiento y renuncia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como la destitución de los funcionarios a que se refiere el párrafo 6° del artículo 111 del Pacto Federal;
9. Intervención y vigilancia que en materia electoral le señalen las leyes;
10. Cuidar del cumplimiento de las disposiciones legales sobre cultos religiosos y disciplina externa y dictar las medidas administrativas necesarias para ser efectivas dichas disposiciones;
11. Política demográfica, comprendiendo:
 - a) Migración;
 - b) Repatriación;
 - c) Turismo;
 - d) Manejo interior de la población;
 - e) Intervención desde los puntos de vista demográfico y migratorio en los casos de colonización.
12. Defensa y prevención social contra la delincuencia:
 - a) Tribunales para menores en el Distrito y territorios federales e instituciones auxiliares;
 - b) Escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación, sanatorios para anormales y demás instituciones auxiliares en el Distrito y territorios federales;
 - c) Colonias penales de la Federación;
 - d) Dirección técnica de cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito y territorios federales; y

- e) Ejecución de sanciones y concesión de indultos, conmutación y reducción de pena y aplicación de la retención por delitos del orden federal y del orden común en el Distrito y territorios de la Unión.
- 13. Expropiación por causa de utilidad pública en los casos en que por razón de la materia no compete a otra secretaría o Departamento de Estado;
- 14. Administración de las islas de ambos mares que estén sujetas a la jurisdicción federal;
- 15. Servicio Nacional de Identificación Personal;
- 16. Aplicación del artículo 33 del Pacto Federal;
- 17. Reglamentación, autorización y vigilancia de juegos, loterías y rifas en el Distrito y territorios federales;
- 18. Registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los gobernadores;
- 19. Informaciones Oficiales del Ejecutivo de la Unión;
- 20. Dirección y administración de las radiodifusoras pertenecientes al Ejecutivo, con excepción de las que formen parte de la Red Nacional y las que dependan de la secretaría de la Defensa Nacional;
- 21. Autorización para exhibir, comercialmente, películas cinematográficas en toda la República y exportar las producidas en el país, conforme al reglamento que se expida;
- 22. Archivo General de la Nación;
- 23. *Diario Oficial*;
- 24. Compilación, publicación y difusión de toda clase de disposiciones legales del gobierno Federal;
- 25. Calendario oficial;
- 26. Reglamentación y autorización de portaciones de armas por empleados federales, en los términos del artículo 10 de la Constitución General;
- 27. Reunión de los datos por la redacción del *Informe* que el ciudadano Presidente de la República debe rendir ante el

Congreso Nacional de acuerdo con el artículo 66 del Pacto Federal;

28. Nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyan expresamente por la ley a otra dependencia del Ejecutivo;
39. En general, todas aquellas materias de política interior que conforme a leyes especiales le correspondan, o que competan al Ejecutivo Federal y no estén expresamente señaladas en alguna otra secretaría o departamento de Estado.

Hay varias novedades en la disposición de 1939, pero destacan tres: el artículo 19 se refiere a las informaciones oficiales del Ejecutivo de la Unión, es decir, a la comunicación social que brota de la Presidencia de la República. Por su parte, los artículos 20 y 21 se abren a las innovaciones tecnológicas de aquellos años: dirección y administración de las radiodifusoras pertenecientes al Ejecutivo, con excepción de las que formen parte de la Red Nacional y las que dependan de la Secretaría de la Defensa Nacional, y la autorización para exhibir, comercialmente, películas cinematográficas en toda la República y exportar las producidas en el país.

No es menos relevante el artículo 9°, que establece su intervención y vigilancia que en materia electoral le señalen las leyes.

Ha sido establecida la moderna Secretaría de Gobernación.

SEGREGACIÓN DE LAS FUNCIONES ASISTENCIALES: CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE ASISTENCIA PÚBLICA

Las faenas asistenciales habían acompañado a la Secretaría de Gobernación, desde la cuna. De hecho, ellas definían de antiguo su carácter interior de un modo nítido. Esto es observable diáfanoamente tras la fallida erección de la Secretaría de Estado en abril de 1917, que trasladó al gobierno del Distrito Federal la asistencia pública. En una reforma impulsada por el Poder Ejecutivo en octubre de 1920, se proyectó el retorno de esa materia a la Secretaría de Gobernación.⁸⁰ Una comisión senatorial estaba a cargo del expediente donde se hacía constar que, estando por expedirse la Ley Orgánica del gobierno del Distrito Federal, y habiéndose condicionado el regreso de la asistencia pública a la Secretaría de Gobernación a dicha expedición, el asunto se mantenía latente en perjuicio de muchos menesterosos.

La Comisión dictaminó, que la Secretaría de Gobernación había manifestado su opinión sobre el problema, señalando la falta de fondos para atender a los establecimientos asistenciales y la imposibilidad del gobierno del Distrito Federal para dedicarle atención debida, por motivo de multiplicidad de sus deberes. La situación, de suyo lamentable, era atendida solamente por la caridad privada en ausencia de una beneficencia pública cuyos servicios estaban desorganizados. Un problema más era que dicha beneficencia estaba configurada con arreglo a la normatividad de la Secretaría de Gobernación y su ajuste requeriría grandes fatigas a los legisladores.

Dicho brevemente, tal iniciativa prosperó y la asistencia pública se reincorporó a la Secretaría de Gobernación, donde se meditaba era su *locus* natural.

Sin embargo, los nuevos tiempos engendrados en la década de los treinta reclamaban que la Secretaría de Gobernación se centrara más propiamente en los deberes políticos, toda vez que la extendida materia asistencial exigía el concurso de una institución administrativa dedicada a ella en exclusivo.

La segregación de la materia asistencial ocurrió en dos etapas. La primera se debe a la creación del Departamento de Asistencia Social Infantil, de brevísima vida. Establecido en junio 30 de 1937, este Departamento tenía encomendada la higiene nupcial,

⁸⁰ "Dictamen senatorial de octubre 7 de 1920", anexo a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 25 de 1917", México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, 1917.

prenatal, de maternidad, posnatal de la madre como del niño, infantil y escolar, así como la educación urbana, semiurbana y rural de niños hasta de 6 años.⁸¹ Igualmente, atendía los centros pre-escolares de educación federal, así como los situados en el Distrito y los territorios federales.

El Departamento tomó posesión de los edificios que, al servicio de la asistencia social infantil, tenían a su cargo la Secretaría de Educación Pública y el Departamento de Salubridad. Igualmente, centralizó los Servicios Federales de Higiene infantil que, hasta entonces, habían estado a cargo de los gobiernos de los estados.

Seis meses después de su establecimiento, el Departamento de Asistencia Social Infantil fue asimilado por la novísima Secretaría de Asistencia, heredera del antiguo Consejo de Beneficencia -otra antigua dependencia de la Secretaría de Gobernación-, creada en diciembre 31 de 1937. Con este hecho se inició la segunda etapa. La nueva dependencia de la administración pública asumió los deberes a cargo de dicho Departamento, el cual le sirvió también de sustento de personal público, recursos materiales y medios financieros.

Las atribuciones de la Secretaría de Asistencia Pública, eran la organización de la asistencia pública en el Distrito y territorios federales; la prestación de servicios coordinados de asistencia pública en las entidades federativas y la creación de establecimientos de asistencia pública, en cualquier parte del territorio nacional.⁸² Pasó a su jurisdicción la Lotería Nacional y dedicó su empeño a la organización, vigilancia y control de las instituciones de beneficencia privada, para prestar mejor servicio social y cumplir con mayor eficacia la voluntad de los fundadores; igualmente, estaba dedicada a la integración de los patronatos de las instituciones de la beneficencia privada, haciendo respetar la voluntad de sus fundadores.

⁸¹ "Decreto de junio 30 de 1937, que adiciona a la Ley y Departamentos de Estado de 1935, creando el Departamento de Asistencia Social Infantil", México, Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales*, un tomo, cinco volúmenes, vol. IV, pp. 239-243.

⁸² "Decreto de diciembre 31 de 1937, que modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de Asistencia". *Ibid*, pp. 355-357.

La Secretaría de Asistencia Pública administraba los fondos aportados por el erario federal para la atención de la asistencia pública, así como la de los bienes que se asignaran para tales fines, pero con intervención de la Secretaría de Hacienda. Igualmente, administraba y sostenía hospitales, dispensarios, consultorios y establecimientos similares dedicados a la asistencia pública; escuelas, colegios, internados, escuelas-talleres y demás centros de educación dedicados a la asistencia pública; asilos, casas de ancianos, hospicios, dormitorios, comedores públicos y centros de asistencia para niños; y establecimientos de reeducación profesional, de readaptación y de terapia social.

La nueva institución de la administración pública fue diseñada para luchar contra la pobreza, especialmente pugnando por la supresión de la mendicidad y cooperando para combatir otros vicios sociales. Prevenía y atendía la miseria y la desocupación, y se encargaba de la educación urbana, semiurbana y rural de niños hasta de seis años de edad. Asimismo, estaba a cargo de centros de educación preescolar, establecidos por la Federación.

Sus deberes sociales se extendían a la asistencia social a la maternidad y a la infancia ejidales, campesinas y obreras, y el control, vigilancia y coordinación de la asistencia social a la maternidad y a la infancia por parte de instituciones públicas o privadas. Finalmente, estaba a su cuidado la prevención social sobre niños hasta los seis años, ejercitando sobre ellos la tutela que corresponda al Estado.

Estos amplios deberes sociales, ya desprendidos de la Secretaría de Gobernación, le permitieron concentrarse en la política interior.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN 1936-1940

Para el despacho de los asuntos públicos que eran de su incumbencia, reseñados en la sección precedente, en 1936 la Secretaría de Gobernación contaba con el Departamento Consultivo, el Departamento de Gobernación y el Departamento de Prevención Social. Hay que sumar a ellos, a la Dirección General de Población y una criatura singular del régimen cardenista: el Departamento del Plan Sexenal, junto con los cuales operaban la Oficina Pro-Territorios, Oficina de Información Política, Departamento de Publicaciones y Archivo, y Departamento Administrativo. Naturalmente, dentro de la secretaría permanecían el benemérito Archivo General de la Nación, Productora e Importadora de Papel, S.A. y los Talleres Gráficos de la Nación.⁸³ Esta configuración organizativa se conservó en 1938 y aún en 1940, año en que se creó la Dirección General de Información.

La Secretaría de Gobernación, como otras instituciones de la administración pública, estuvo sumamente influida en esta época por el programa general de acción del gobierno cardenista: el Plan Sexenal. Hacia 1936-1937, la gestión de la Secretaría de Gobernación se había ajustado plenamente al Plan y funcionaba coherentemente, tal como lo demandaba el Jefe del Ejecutivo federal.⁸⁴ La secretaría vigilaba la observancia de la Constitución, las leyes orgánicas, sus preceptos y las demás disposiciones y reglamentos de alcance general, atendiendo las quejas se recibieron directamente o que le turnó la Presidencia de la República u otras autoridades, reclamando violaciones de garantías. La institución administrativa dictó, en cada caso, las medidas administrativas correspondientes y consignó, cuando era procedente, al Ministerio Público.

Igualmente, usando las facultades correspondientes, la Secretaría de Gobernación hizo la designación de los miembros del Tribunal Fiscal y se cubrió la vacante ocurrida en el Tribunal Superior del Distrito y territorios federales. Intervino en las elecciones de gobernadores y legislaturas locales, así como de ayuntamientos, ejercitando las facultades que la Ley para

⁸³ Mijares Palencia, José, *El gobierno mexicano: su organización y funcionamiento*, México, sin datos editoriales, 1936.

⁸⁴ *Memoria de la Secretaria de Gobernación, de Septiembre de 1936 a agosto de 1937, presentada al H. Congreso de la Unión por el Lic. Silvestre Guerrero, Secretario de Gobernación*, México, D.A.P.P. 1937, pp. 7-10.

Elecciones de Poderes Federales le señalaba. La Secretaría de Gobernación vigiló la materia de cultos, resolviendo las dificultades que surgieron por los conflictos suscitados en Chiapas, Sonora y Veracruz.

El gobierno de la República, por conducto de los órganos correspondientes, y especialmente la Secretaría de Gobernación, auxilió en 1937 a los damnificados del ciclón que se abatió sobre las Islas Mariás, así como en la inundación que tuvo lugar en Tlalpujahua, Michoacán, y en las regiones afectadas por un sismo.

Con base en las normas del caso, se acordó la expropiación de los Ferrocarriles Nacionales, redactándose el decreto por el que fue creado del Departamento de Ferrocarriles Nacionales.

En 1939, la Secretaría de Gobernación se esforzaba por conservar la armonía política y cordialidad en sus relaciones con los gobiernos estatales.⁸⁵ Sin menoscabo de su régimen interior, se recomendó a todas las autoridades del país el acatamiento de los postulados constitucionales, particularmente en lo que se refiere a las garantías protectoras de la vida, la libertad de expresión y los derechos del ciudadano. Incluso, fue necesario que, debiendo velar por el respeto a la forma de gobierno democrático y representativo, en la cual se basa la efectividad del sufragio, se exigiera a diversos funcionarios el cumplimiento estricto de sus deberes legales. Igualmente, se procuró mantener la cohesión de los gobiernos estatales coordinando su gestión con el Plan Sexenal, que orientaba a la administración pública como conjunto. El resultado de tal esfuerzo fue la cooperación entre autoridades federales y estatales patentizada en una acción conjunta dedicada a la construcción de caminos y escuelas, dotación de agua a las poblaciones, obras de sanidad, fomento del deporte y otros servicios públicos.

La Secretaría de Gobernación se empeñó en colaborar con los gobernadores, con la finalidad de eliminar los juegos prohibidos que en algunas regiones se habían convertido en una lacra social. En cuanto a los sorteos y las rifas comerciales que estaban legalmente permitidos, la secretaría intervino en lo que corresponde a salvaguardar los intereses del público. Respecto a las bebidas embriagantes, se puso empeño en la prohibición de su comercio dentro o cerca de los centros de trabajo o de enseñanza.

⁸⁵ *Memoria de la Secretaria de Gobernación, de Septiembre de 1938 a agosto de 1939, presentada al H. Congreso de la Unión por el Lic. Ignacio García Téllez, Secretario de Gobernación, México, D.A.P.P. 1939, pp. 7-12.*

En materia de cultos y disciplina externa, la secretaría se orientó con respeto hacia la libertad de creencias, recomendando únicamente que las inversiones destinadas a la construcción de los templos se dedicaran mejor a la edificación de centros culturales, hospitales, casas de maternidad, orfanatorios o en obras similares en favor de la asistencia social.

En lo tocante a la actividad legislativa de la secretaría, de ella emanó la idea de una Ley de Indultos para los reos del fuero militar y federal, así como los del fuero común del Distrito y territorios federales. Esta gracia se concedía a los reos que no siendo reincidentes, hubieran purgado determinada parte de su condena y observado buena conducta en la prisión. También se formuló un proyecto de reformas a la Ley de Nacionalidad y Naturalización, con el objeto de facilitar la readquisición de la calidad de mexicanos a quienes la hubieren perdido por residir en el extranjero.

La Secretaría de Gobernación colaboró en la preparación de una ley que fue sometida a consideración del Presidente de la República, cuyos aspectos más novedosos fueron la sustitución del empadronamiento circunstancial y político, por un sistema de registro permanente confiado a un órgano demográfico, cuyas funciones eran propiamente técnicas; y la adopción del sistema de representación proporcional para la integración de las Cámaras de la Unión.

Una vez que hemos hecho una referencia general de algunas acciones principales de la Secretaría de Gobernación, pasaremos a puntualizar aquellas otras más específicas cuyo signo esencial fue la organización y cometidos específicos.

Departamento Consultivo

El Departamento Consultivo, herencia de la Secretaría de Justicia, había sido rediseñado como un órgano auxiliar del resto de los departamentos y oficinas de la Secretaría de Gobernación, en lo tocante al despacho, estudio o dictamen de los asuntos que el Secretario del ramo, el Subsecretario o el Oficial Mayor le enviaran, lo que incluía simplemente el oír su opinión. Para facilitar su trabajo, el Departamento estaba facultado para solicitar los antecedentes, datos, informes o expedientes que estimara pertinentes para el despacho de los negocios sometidos a su consulta o estudio.

Dentro de su seno se desempeñaba la antigua Sección de Justicia, a la que correspondía la tramitación de los

nombramientos, licencias y renunciaciones de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal de Justicia del Distrito y territorios federales, así como de los jefes de los distintos Departamentos Autónomos y de los gobernadores de los territorios. Igualmente, le incumbían las importantes relaciones entre el Poder Ejecutivo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y tramitar y estudiar las expropiaciones por causa de utilidad pública en el Distrito, territorios y zonas federales.

También estaba a cargo de lo referente a reos federales; y el estudio de las legislaciones de los estados, especialmente que se dictaran los decretos, circulares y otras disposiciones, emitiendo su dictamen acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las mismas. La Sección de Justicia corregía las deficiencias encontradas por los jueces de distrito o jueces auxiliares, anotadas en las actas levantadas durante las visitas periódicas que efectuaban en las cárceles.

En 1936 estaba activa la Comisión Técnica de Legislación, integrada por cinco miembros, todos ellos abogados con título oficial, así como de varios empleados que les brindaban asistencia. La comisión se ocupaba de una función antaño a cargo de la extinta Secretaría de Justicia: formar los proyectos de reformas constitucionales, y demás leyes y decretos de carácter federal y territorios que le encomendara el Secretario de Gobernación, y estudiar y dictaminar sobre los asuntos que le encomendara el mismo, colectiva o individualmente a alguno de sus miembros.

El Departamento Consultivo contaba con la Sección de Compilación de Leyes y Biblioteca, que se ocupaba de la reunión de toda clase de disposiciones legales, tanto federales como locales, habiéndose especializado la biblioteca en obras modernas de legislación, siendo fuente de consulta para las oficinas federales, así como para el público en general.

Hacia 1938 el Departamento Consultivo mudó de nombre: desde entonces se llamó Departamento Jurídico. Sin embargo, continuaba funcionando como un órgano auxiliar de todas las dependencias de la secretaría, dictaminando en los asuntos que le consultaran los altos funcionarios de la misma.⁸⁶ Del mismo modo, preparaba los informes previos y justificados en los amparos interpuestos en

⁸⁶ "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de junio 20 de 1938". *Memoria de la Secretaría de Gobernación, de Septiembre de 1937 a agosto de 1938, presentada al H. Congreso de la Unión por el Lic. Ignacio García Téllez, Secretario de Gobernación*, México, D.A.P.P. 1938, pp. 173-196.

contra de actos de los funcionarios de la Secretaría; formaba los proyectos de reformas constitucionales y demás leyes y decretos de carácter federal, así como los proyectos de reforma a los códigos y demás leyes y decretos referentes al Distrito Federal y territorios, que les eran encomendados por el Secretario, Subsecretario u Oficial Mayor.

Igualmente, continuaba tramitando las expropiaciones por causa de utilidad pública en el Distrito, territorios y zonas federales, y estudiaba las legislaciones de los estados, decretos, circulares y otras disposiciones de importancia, para lo cual emitía un dictamen acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las mismas. Formulaba las observaciones que el Ejecutivo Federal pudiera hacer, constitucionalmente, a las leyes que expidiera el Congreso de la Unión, y continuaba a cargo de las proposiciones sobre los auxilios que demandaba el Poder Judicial Federal para el mejor ejercicio de sus funciones.

Departamento de Gobierno

El importante Departamento de Gobierno tenía a su cargo la tramitación, estudio y despacho de los nombramientos, licencias y renunciaciones de los Secretarios de Despacho, Jefes de los Departamentos Administrativos, Jefe del Departamento del Distrito Federal y gobernadores de los territorios federales, así como del Subsecretario, Oficial Mayor y jefes de los departamentos de la propia Secretaría de Gobernación.

Dentro del marco del régimen federal, era responsable de las relaciones entre la Federación y los estados, Distrito y territorios federales, en asuntos de carácter general de los mismos. Cuidaba de que la división territorial de la República en distritos electorales fuera de conformidad al censo de cada Estado, contenido en el censo general del país. Atendía los conflictos entre Poderes públicos de los estados, cuando versaran sobre la constitucionalidad de sus actos; ejercitaba el desafuero, por quien correspondiera, de gobernadores de los estados, así como la remoción de los gobernadores de los territorios federales; y proponía las ternas para ocupar los cargos gobernadores, en el caso de desaparición de poderes.

El Departamento legalizaba las firmas de funcionarios federales y gobernadores, y atendía el movimiento de servidores públicos y el registro de autógrafos.

Labor principal bajo su responsabilidad eran las elecciones federales, así como la vigilancia de las elecciones locales, para

asegurar el fiel cumplimiento de la Constitución Federal y de los estados.

Igualmente principal era su deber de ejecutar las medidas de carácter meramente administrativo referentes al cumplimiento de la Constitución, cuanto no estuvieren especialmente encomendadas a otro departamento de la Secretaría de Gobernación o a una autoridad diferente.

Le correspondía, asimismo, la reglamentación, autorización y vigilancia de juegos, loterías y rifas en el Distrito y territorios federales, y el régimen general de la colonia penal de las Islas Mariás y su organización sobre las bases de trabajo como medio de regeneración. Atendía el delicado asunto de la apertura y clausura de templos y demás establecimientos religiosos, y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales sobre cultos y disciplina externa, así como medidas administrativas para hacer efectivas dichas disposiciones.

El Departamento de Gobierno era el responsable de la redacción del *Informe Presidencial*, que el titular del Ejecutivo rendía ante el Congreso de la Unión.

Evocándonos los tiempos en que existió la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, al Departamento le estaban confiadas las medidas de carácter meramente administrativo, cuando su conocimiento o ejecución no correspondiera directamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en asuntos referentes a extranjería o naturalización, expulsión de extranjeros, reclamaciones de extranjeros contra el gobierno mexicano, adquisición de bienes por extranjeros, testamentarías e intestados de extranjeros, protección de los mexicanos en el extranjero y garantías individuales y derechos de los ciudadanos.

En 1938, el Departamento de Gobierno continuaba esencialmente sobre el mismo trazo competencial, salvo algunas variaciones que conviene mencionar. Una de ellas era la tramitación de nombramientos, licencias, renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de los Tribunales del Distrito y territorios federales y Magistrados del Tribunal Fiscal.

Con respecto a las relaciones de la Federación con los estados, Distrito y territorios federales, el Departamento de Gobierno verificaba trimestralmente el cumplimiento del Plan de Gobierno entre los funcionarios de los estados; el registro de los partidos políticos; y la vigilancia en la formación y funcionamiento de los consejos electorales;

Asumió, igualmente, la responsabilidad de controlar las licencias para portación de armas a funcionarios y empleados federales, y con respecto al culto, se precisó su intervención con referencia al movimiento de encargados de templos e inventarios, policía de cultos, vigilancia sobre la entrada e inversión de donativos, apertura y clausura de templos y demás establecimientos religiosos; vigilancia sobre el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y leyes reglamentarias, estadística general de los templos, y bienes pertenecientes a ellos y sacerdotes.

También eran de su competencia las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, así como con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales del Distrito y territorios, así como el Calendario Oficial.

Departamento de Prevención Social

El ramo de prevención social estaba bajo el cuidado del Departamento del ramo, que tenía a su cargo el combate de la delincuencia a través de lo que ya entonces se consideraba como los "modernos sistemas de relegación". Estos sistemas tenían como objeto prevenir el desarrollo de instintos criminales, que perjudicaban a la sociedad. Esta actividad, hay que recordarlo, fue trasladada de la Secretaría de Justicia a la Secretaría de Gobernación desde mediados del siglo XIX.

El programa de prevención social se encauzaba esencialmente a unificar la legislación federal y estatal, sobre la materia. Al efecto, a decir de José Mijares Palencia, "se seguían las tendencias más avanzadas del Derecho Penal, con el auxilio de patronatos para reos adultos y tribunales para menores, la reintegración de los delincuentes al seno de la sociedad, convirtiéndolos en elementos útiles; y humanizando los medios represivos, procurando la regeneración a base de un sistema educacional de trabajo, incorporando a cada establecimiento penal o reformatorio, clínicas especiales que a través de tratamientos adecuados para cada caso, impulsan a los que temporalmente han perdido su libertad, a modificar sus tendencias antisociales, ayudándoles, además, por medio de retribuciones que corresponden a su trabajo, a formar un modesto patrimonio que facilite su incorporación a la sociedad".⁸⁷

En 1938, el Departamento de Prevención Social conservaba el cuidado de los tribunales para menores de más de seis años de edad,

⁸⁷ Mijares Palencia, *op. cit.*, p. 36.

en el Distrito y territorios federales; fomentaba el establecimiento de tribunales para menores en todo el país; y luchaba contra la delincuencia, prostitución, toxicomanías, alcoholismo, vagancia y mendicidad, para proteger a la infancia abandonada. Estaban bajo su cuidado las escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación, sanatorios para anormales, centros de observación e investigaciones, casas-hogares, escuelas industriales, museos criminológicos, laboratorios, talleres, penales, granjas, campamentos, hospitales, manicomios y demás instituciones auxiliares para individuos de más de seis años de edad, en el Distrito y territorios federales.

La colonia penal de las Islas Mariás estaba también a su cargo, pero solamente en lo referente a su buena marcha, para lo cual dictaba las medidas necesarias para su mejoramiento y la moralización de los reclusos. En el mismo sentido, tenía la dirección técnica de cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito y territorios federales.

Al Departamento correspondía el cuidado de los asuntos referentes a los reos federales en lo tocante a la ejecución de sanciones, señalando el lugar donde se extinguía la condena; además de los indultos, conmutación y reducción de penas, aplicación de la condena condicional, traslación de reos sentenciados, registro de reos, registro de inhabilitados y rehabilitados, y libertades preventivas y preparatorias. De modo similar, el Departamento de Prevención Social estaba facultado en la materia de reos del orden común en el Distrito y territorios federales, en lo que no competía al Jefe del Departamento Central y gobernadores de los territorios. Intervenía en lo relativo a los indultos, conmutación y reducción de penas, libertades preventivas y preparatorias, rehabilitaciones y registro de inhabilitaciones, y ejecución de sanciones.

La Secretaría de Gobernación dedicó especial cuidado a la prevención social entre 1938 y 1939, debido principalmente a que, desde enero del primer año, pasaron a depender económica y administrativamente de ella las escuelas vocacionales y de orientación, a donde se enviaban los menores de ambos sexos, que eran condenados por el tribunal respectivo.⁸⁸ Por consiguiente, fue necesario reorganizar de raíz la condición de esos establecimientos para que respondieran a los fines educativos y de regeneración social. Además de hacerse las reparaciones materiales más urgentes a los edificios de los establecimientos, se puso especial cuidado en la alimentación de los menores y se impulsó la construcción de

⁸⁸ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, de septiembre de 1938 a agosto de 1939*, pp. 7-12.

nuevos talleres y el acondicionamiento de los que ya existían, incluyéndose la adquisición de instrumental médico para la atención de los enfermos.

Las acciones destinadas a la regeneración de los adultos delincuentes, se desarrollaban por medio del trabajo productivo que era estimulado a través de la reorganización de la colonia penal de Islas Mariás, donde se había previsto concentrar a los sentenciados a prisión. El proyecto no tenía como propósito aislar a los reos para hacerles más dura y penosa su situación, sino colocarlos en un medio donde pudieran desarrollar hábitos de laboriosidad y se pudiera facilitar su regeneración.

En 1939-40, el Departamento de Prevención Social estaba promoviendo medidas profilácticas, tanto de la delincuencia como de la vida *para-social*; a saber: atendía el tratamiento criminológico de adultos y menores, ejercitando el control de las penas que se purgaban en la penitenciaría y en la colonia penal de Islas Mariás.⁸⁹ Igualmente, se cuidó el funcionamiento del Tribunal para Menores y las Casas de Tratamiento, para las cuales se dictaron nuevas disposiciones para reglamentar sus actividades técnicas y administrativas. En esas instituciones había una población aproximada de 1,800 menores, entre hombres y mujeres, que allí vivían y recibían instrucción primaria e industrial.

Dirección General de Población

A la Dirección General de Población correspondía la intervención directa en el estudio de las condiciones demográficas del país, que comprendía la distribución racional de la población mediante la regularización de sus "actividades como productora y procurando se aumente con inmigrantes que por su ductibilidad para asimilarse a la vida del país sean un factor de mejoramiento para la estructura racial de los nacionales".⁹⁰ Mijares Palencia añade, que era reconocida la vinculación que existe entre los fenómenos demográficos y los factores económicos, y que se debía reformar la legislación sobre la materia para restringir o fomentar la entrada de extranjeros.

⁸⁹ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, de septiembre de 1939 a agosto de 1940, presentada al H. Congreso de la Unión por el Lic. Ignacio García Téllez, Secretario de Gobernación, México, 1940, pp. 7-10.*

⁹⁰ Mijares Palencia, *op. cit.*, pp. 32-33.

Dentro de la Dirección General, tocaba al Departamento de Migración tramitar la entrada, salida y permanencia de los extranjeros, expidiendo las tarjetas y documentos necesarios para legalizar los movimientos. Por su parte, el Departamento de Turismo promovía su incremento para dar a conocer debidamente el país en el extranjero, desarrollándose actividades tales como organización de excursiones, publicación de folletos de las bellezas naturales, arqueológicas y arquitectónicas del país; de vías de comunicaciones, itinerarios e intérpretes preparados para el auxilio de los visitantes.

En 1938, la Dirección General de Población estaba integrada por los Departamentos de Demografía, de Migración y de Turismo. El Departamento de Demografía estaba configurado por las Secciones de Registro de Extranjeros; Catalogación y Anotaciones Demográficas; y de Revisión de Antecedentes. El Departamento de Migración por las Secciones de Estudios de Promociones; Revisión y Crítica de Documentos de Oficinas Foráneas; y de Investigaciones. Por su parte, el Departamento de Turismo lo estaba por las Secciones Técnica; de Control y Agencias; de Control de Causa; y de Servicios Turísticos.

En el ramo de población, en 1938-1939 se hicieron patentes dos problemas trascendentales: la repatriación de mexicanos residentes en los Estados Unidos y el asilo a los refugiados españoles perseguidos por el gobierno de su país.⁹¹ La campaña de repatriación encauzada por la Secretaría de Relaciones Exteriores en los Estados Unidos, tenía como objeto seleccionar a los grupos de connacionales y facilitar su transportación hacia la frontera. A dicha campaña se sumó la Secretaría de Gobernación, a través del Departamento Demográfico, el cual clasificó los contingentes para facilitar su movilidad para incorporarlos a la vida del país.

Paralelamente, debido a la extinción del régimen republicano español, el Presidente de la República contó con el respaldo del pueblo mexicano y externó sus simpatías por ese sistema de gobierno que estaba fundado en la democracia. Además, como no se trataba de nación extraña a la cultura mexicana, sino que estaba fundida con nuestras razas aborígenes, el gobierno mexicano no podía permanecer indiferente ante el cumplimiento de deberes universales de hospitalidad para los españoles republicanos expatriados.

En 1938-39, el turismo se desarrolló a través de una propaganda intensa para atraerlo. Se lograron grandes corrientes de

⁹¹ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, de septiembre de 1938 a agosto de 1939, pp. 7-12.*

visitantes, especialmente norteamericanos, dejando beneficios al comercio, industria hotelera, transportes y oficinas recaudadoras de la hacienda pública.⁹² En el bienio siguiente, la Secretaría de Gobernación puso especial dedicación en los problemas demográficos, de migración y de turismo, perfeccionando los sistemas de control y registro de extranjeros residentes y seleccionando más adecuadamente al flujo inmigratorio.⁹³ Debido al grave y alarmante desarrollo de los acontecimientos mundiales, se tomaron serias medidas preventivas para admitir solamente extranjeros útiles y con suficiente solvencia económica para que fueran factores de progreso del país. En lo tocante a los refugiados españoles, se procuró establecerlos principalmente como colonos en diversas regiones del territorio nacional, en tanto que otros se dispersaron por varias ciudades para buscar acomodo económico de conformidad con sus condiciones personales. El Comité Técnico de Ayuda para los Refugiados fundó y sustentó algunas industrias de importancia, tales como talleres de construcciones, laboratorios farmacéuticos, fabricas de aceite, casas editoriales, academias y grupos agrícolas en ranchos. Sin embargo, la Secretaría de Gobernación se mantuvo ajena a financiamiento de tales empresas, así como de los fondos pertenecientes al Comité.

En la misma época, el turismo se intensificó a través de convenciones turísticas regionales. En diciembre de 1939 se creó el Patronato Nacional de Turismo, con el objeto de coordinar las labores de las secretarías de Gobernación, Economía, Relaciones Exteriores, Hacienda, Comunicaciones y Departamento del Distrito Federal.

Departamento del Plan Sexenal

En enero 28 de 1938, fue extinto el Comité de Vigilancia de Cumplimiento del Plan Sexenal, dependiente de la Presidencia de la República. A partir de esa fecha, la encomienda fue confiada a la Secretaría de Gobernación en la cual, al efecto, creó el Departamento del Plan Sexenal.⁹⁴ Sus labores, en contraste a la entidad que sustituyó, estaban fundadas en un afán crítico de las labores gubernamentales y la intención de asimilar experiencia para la preparación de tan importante programa para el periodo

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, de septiembre de 1937 a agosto de 1938, pp. 51-53.*

presidencial siguiente. Además, con sus labores se trataría de eliminar las interferencias existentes entre las diversas instituciones de la administración pública.

Su encomienda principal era, así, desarrollar los trabajos conducentes de coordinación y cumplimiento del Plan Sexenal de los gobiernos federal, de los estados, de los territorios y de los municipios. Sus atribuciones eran las de recabar de todas las dependencias del Ejecutivo Federal, la información trimestral referente a los trabajos realizados en cumplimiento de sus programas, de conformidad con el Plan Sexenal. Igualmente, compilaba de los gobiernos de los estados, los territorios y los municipios, un informe trimestral con un objeto similar.

Una vez reunida la información, el Departamento la analizaba y determinaba su grado de cumplimiento, evaluando lo que se dejó de cumplir, lo que se cumplió y lo que se ejecutó fuera de las previsiones del Plan. Con base en este ejercicio evaluatorio, formulaba cuadros estadísticos, estudios y gráficas que facilitaban al Presidente de la República la apreciación del grado de cumplimiento del Plan, proporcionándole la orientación y coordinación de las actividades de la administración pública.

Para desarrollar en integridad el Plan Sexenal, el Departamento colaboraba con las dependencias del Ejecutivo Federal en la formación de los programas anuales de actividades, que respondían a las obligaciones que se derivaban del Plan Sexenal. Igualmente, cooperaba con los gobiernos estatales y con ayuntamientos en la elaboración de sus programas anuales que tendían a la realización de los objetivos del Plan. Por consiguiente, el Departamento se documentaba ampliamente y estudiaba las tendencias de las actividades desarrolladas en todos los ramos de la administración pública.

Estando tan bien enterado de la marcha de la administración pública, era natural que el Departamento del Plan Sexenal estuviera a cargo de la elaboración de los proyectos del *Informe Presidencial* leídos ante el Congreso de la Unión, así como de los mensajes anuales dirigidos a otros auditorios.

Sin embargo, dicho Departamento continuaba realizando aún faenas propiamente estadísticas, más que tareas reflexivas y críticas, motivo por el cual en 1939 se modificó radicalmente su organización y planta laboral, creándose dos plazas de abogado y dos de economista y una de contralor de tercera, así como un

oficial 3° y dos mecanógrafos.⁹⁵ Con esta nueva planta procedió a trabajar con ánimo crítico, mejorando sustancialmente sus labores. Tomando como base los resultados de la gestión administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados, en ese año se hizo un análisis de lo que se realizó en cumplimiento del Plan Sexenal y se acumuló material para la preparación del plan de gobierno para el sexenio que estaba por iniciar.⁹⁶

Oficina Pro-Territorios

Con base en el acuerdo del Presidente de la República de abril 23 de 1937, que dispuso que la Comisión Pro-Territorios Federales pasara a depender de la Secretaría de Gobernación, se dio origen a la creación de la Oficina Pro-Territorios.⁹⁷

En 1938 a la Oficina le estaba confiado el estudio de los problemas que afectaban a los Territorios de la Baja California y de Quintana Roo. Para cumplir con su misión, formulaba toda clase de proyectos tendentes a lograr la mejoría integral de los territorios y preparaba el programa anual que debería desarrollarse para solucionar los problemas. Revisaba los presupuestos que presentaban los gobernadores de los territorios para ejecutar obras con cargo a los subsidios federales y vigilaba dichas obras para que se ejecutaran con estricto apego a los proyectos y presupuestos aprobados. Finalmente, era de su competencia facilitar las gestiones de los gobiernos de los territorios ante las diversas dependencias de la Federación.

En 1938-39, la Secretaría de Gobernación cooperó estrechamente con los gobiernos de los Territorios de Baja California y Quintana Roo, para incentivar su prosperidad, particularmente a través de una explotación racional de los recursos naturales, desarrollo de sus comunicaciones, distribución y colonización de sus tierras,

⁹⁵ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, de septiembre de 1938 a agosto de 1939, p. 49.*

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, de septiembre de 1936 a agosto de 1937, pp. 7-10.*

crecimiento industrial en las zona libres, multiplicación de escuelas y realización de obras de sanidad.⁹⁸

Oficina de Información Política

También activa en 1938, la Oficina de Información Política estaba facultada para realizar toda clase de investigaciones relativas a la situación política del país y prestar los servicios confidenciales que le encomendaran los altos funcionarios de la Secretaría de Gobernación. Para llevar a cabo su tarea, contaba con un grupo de inspectores que conocían la Constitución Política del país y las leyes relacionadas con índole de su trabajo, tales como las disposiciones electorales, de cultos, de trabajo, de población y de juegos. Igualmente, conocían de geografía nacional y estaban habilitados en el manejo de algunos medios de transporte, tales como automóviles y motocicletas. También estaban preparados en el manejo de diversos tipos de armas, y el uso de las claves oficiales y formas telegráficas.⁹⁹

Debido a su carácter confidencial, los inspectores ocultaban su identidad y el puesto que desempeñaban. Para tal efecto, contaban con credenciales ajenas a su cargo oficial, tales como las de periodistas, representantes de casas comerciales, miembros de las Cruces Roja o Blanca, y similares. Para facilitar su tarea, ningún inspector usaba su verdadero nombre, sino el número de orden que le correspondía o las iniciales de su nombre completo. Obviamente no descubrían a nadie el objeto de su trabajo, so pena de destitución fulminante.¹⁰⁰

Departamento de Publicaciones y Archivo

Este Departamento tenía un encargo principal: la edición del *Diario Oficial de la Federación*, periódico por el cual se dan a conocer todas las leyes y reglamentos que los Poderes públicos dictan para normar la vida de la nación.

⁹⁸ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, de septiembre de 1938 a agosto de 1939*, pp. 7-12.

⁹⁹ "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de junio 20 de 1938", pp. 192-193.

¹⁰⁰ *Ibid.*

"El *Diario Oficial* es muy importante, porque la mayoría de las leyes y disposiciones rigen desde el momento de su publicación en este órgano, que a la vez inserta en sus columnas documentos de carácter privado para dar legalidad a las reuniones de los consejos de administración de diversas compañías y los balances que manifiestan el estado de las negociaciones, cuyas acciones están en poder de distintas personas, y además, sistemáticamente, publica una síntesis conteniendo todas las disposiciones importantes que dictan, dentro de su soberanía, los gobiernos de los estados de la República".¹⁰¹

El Departamento de Publicaciones se había ocupado, de antaño, de la edición de obras que tendían a ilustrar al público, así como de materia legal, política y social. Muchas de esas obras, por su carácter trascendental, eran solicitadas de Europa y América.

Archivo General de la Nación

El Archivo General de la Nación, tal como lo concibe Mijares Palencia, merece un capítulo por separado debido a la enorme trascendencia histórica que guarda para nuestro país.¹⁰² Por tradición, los documentos procedentes de las secretarías, departamentos e instituciones públicas, pasan cada 20 años al Archivo General de la Nación, con la excepción de aquellos que por la índole secreta que guardan deben permanecer en estricta reserva.

En 1936 ya estaban a su servicio historiadores reconocidos, que preparaban publicaciones periódicas sobre acontecimientos nacionales.

Tradicionalmente ha tenido como objeto la recolección, clasificación, conservación y difusión de todos los documentos e instrumentos que de alguna manera puedan contribuir a la formación de la historia nacional; la expedición de copias certificadas de los títulos primordiales, mercedes, planos y demás instrumentos originales, que son útiles al público. Para realizar su cometido, se concentran en el Archivo General de la Nación todos los archivos de las diferentes oficinas extinguidas, lo mismo que los expedientes que hallan agotada su tramitación. Se conservan, igualmente, todas las disposiciones que, con carácter de leyes o decretos, fueron expedidas por las autoridades federales y estatales.

¹⁰¹ Mijares Palencia, *op. cit.*, p. 35.

¹⁰² *Ibid*, p. 36.

Además, el Archivo General de la Nación preservaba los archivos administrativos de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento, Colonización e Industria, límites entre México y Estados Unidos y límites entre México y Guatemala.

El Archivo General de la Nación y el *Diario Oficial* pasaron a depender del Departamento de Publicidad y Propaganda en 1936, institución administrativa recientemente creada a cuyo cargo se encontraba la publicación y difusión de toda clase de disposiciones legales del Gobierno Federal.¹⁰³ Sin embargo, la compilación de leyes la seguía realizando la Secretaría de Gobernación, a la cual estaban confiados los *Anales de Jurisprudencia* y el *Calendario Oficial*. También la preparación del Informe Presidencial era entonces una competencia del Departamento de Publicidad y Propaganda, pero la reunión de los datos la seguía haciendo la Secretaría de Gobernación, que los remitía a dicha dependencia a medida que los recibía de los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal.

Talleres Gráficos de la Nación

Los Talleres Gráficos de la Nación han constituido una organización productiva, que cuenta con la maquinaria y el equipo necesarios para la realización de trabajos tipográficos, encuadernación y similares. En 1936, a modo de cualquier empresa particular, contrataba trabajos de su ramo con negociaciones privadas y con particulares, incluso en condiciones de ofrecer precios comerciales por sus trabajos.

Departamento Administrativo

Correspondía al Departamento Administrativo en 1938, el desempeño de las actividades institucionales de la Secretaría de Gobernación: tramitación de nombramientos, renunciaciones y licencias de los empleados; los inventarios de muebles y útiles; formar el proyecto de presupuestos; adquisición de muebles y útiles y reparaciones de los mismos; glosa de documentos que debían pagarse; y la contabilidad general de las erogaciones que se hacían con arreglo a los presupuestos. Sus responsabilidades se extendían a las hojas de servicios de los empleados, de acuerdo con los datos que remitan los jefes de los departamentos y las oficinas; los

¹⁰³ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, de Septiembre de 1936 a agosto de 1937, pp. 7-10.*

subsidios; el control administrativo de las Islas Mariás y la revisión de cuentas que rendía el Director de las mismas; el archivo central de la secretaría; el control de correspondencia; y las relaciones con el Sindicato de Empleados de la secretaría, para los efectos de su Estatuto.

También le estaba confiada la alimentación de detenidos y reos federales; tramitación de órdenes de pasajes ferroviarios, marítimos o aéreos; filiación dactiloscópica y expedición de tarjetas de identidad de los empleados de la Secretaría de Gobernación.

Dirección General de Información

Debido a la extinción el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad en enero 1° de 1940, varias de sus oficinas regresaron a la Secretaría de Gobernación, además de otras de reciente fundación. Con ellas se creó la Dirección General de Información, integrada por los Departamentos de Información General, de Publicaciones Legales, de Radio y del Archivo General de la Nación. Desde entonces, fue necesario fortalecer la labor informativa, estableciendo relaciones más estrechas con la prensa nacional y extranjera.¹⁰⁴

Precisamente, para entender esta nueva creación administrativa, en el apartado siguiente trataremos los rasgos generales del Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, cuyo caudal de energías organizativas y funcionales fueron asimiladas primordialmente por la Secretaría de Gobernación

Terminaremos este apartado con una apreciación de José Mijares Palencia, cuya obra ha sido muy útil para estudiar a la Secretaría de Gobernación en la época de Lázaro Cárdenas:

"En fin, el programa de acción de esta secretaría se concreta a lo siguiente: al mismo tiempo que se labora por la unificación legislativa se intensifican las relaciones de las entidades locales con la Federación, para conocer los problemas que les afectan y prever su solución en la forma más eficaz; vigila asimismo por el respeto a las garantías individuales. Así, todas las quejas e informaciones en contra de las distintas autoridades del país, son motivo de especial

¹⁰⁴ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, de Septiembre de 1939 a agosto de 1940, pp. 7-10.*

atención para tratar no sólo de remediarlas, sino para prevenir los actos que les den origen.¹⁰⁵

"En forma muy especial trata de prevenir los atentados a la prensa, exigiendo a la vez que ésta respete en absoluto la vida privada, la moral, la paz pública y las tendencias sociales de la nueva era. Asume enérgica actitud para lograr la desaparición de juegos de azar, expendios de bebidas embriagantes y toda clase de lugares de vicio en los centros de trabajo, desarrollando una campaña sistemática encaminada a la extinción del alcoholismo y demás vicios que degeneran la raza.

"Expide, con la ayuda de la Secretaría de la Economía Nacional, reglamentos sobre loterías, rifas, etc., tendentes a la moralización social.

"Formula también el reglamento correspondiente a cinematografía, de acuerdo con la Secretaría de Educación Pública y de la Economía Nacional, para fomentar la producción de cintas de tendencias educativas y sociales, que sirvan a la obra edificadora de nuestra época.

"Lo anterior es solamente una parte del vasto y encomiable programa que la Secretaría de Gobernación desarrolla con el propósito de orientar firmemente la vida político-social de México, y de estabilizar la posición individual y colectiva de todo mexicano".

¹⁰⁵ Mijares Palencia, *op. cit.*, p. 37.

EL DEPARTAMENTO AUTÓNOMO DE PRENSA Y PUBLICIDAD

El Departamento de Publicidad y Propaganda, que fue creado en diciembre 31 de 1936, sólo vivió hasta diciembre 30 de 1939. Sus tareas eran las relacionadas con la publicidad y la propaganda oficiales, dirigir las publicaciones oficiales del gobierno, emitir la información oficial para la prensa nacional y extranjera, así como a las agencias cablegráficas e informativas, a las autoridades civiles y militares y a los representantes mexicanos en el extranjero.¹⁰⁶ También daba servicio de propaganda a los diarios mexicanos y extranjeros, y de publicidad y propaganda, tales como libros, folletos y similares. Sus actividades se extendían a la edición de películas cinematográficas, de propaganda, informativas y educativas, y dirigir las radiodifusoras pertenecientes al Estado.

Con este Departamento, el gobierno contaba con la institución administrativa adecuada para fijar, ejecutar y controlar la política gubernamental de comunicación social. Igualmente, supervisaba y reglamentaba la publicidad y la propaganda privadas, realizadas por medio de radiodifusoras particulares, así como aquella que se expresaba en forma escrita o se hacía por medio del teatro. Al Departamento le correspondía la administración del Archivo General de la Nación, el *Diario Oficial* y los Talleres Gráficos de la Nación, que habían sido organizaciones dependientes de la Secretaría de Gobernación.

La misión del Departamento era la de exponer verídicamente los hechos y las doctrinas que inspiran sus actos, para lograr la mejor divulgación de lo que el gobierno daba a conocer.¹⁰⁷ El Departamento observaba los preceptos constitucionales relativos a la libre emisión de ideas y doctrinas, aún cuando se juzgaran como contrarias al régimen cardenista.

El Departamento de Prensa y Publicidad fue el conducto por el cual, otros dependencias del Poder Ejecutivo proporcionaban a las agencias periodísticas nacionales y extranjeras las noticias de sus actividades. Igualmente, atendía por escrito y oralmente, según la

¹⁰⁶ "Decreto de junio 30 de 1937, que adiciona a la Ley y Departamentos de Estado de 1935, creando el Departamento de Asistencia Social Infantil", ya citado, pp. 235-237.

¹⁰⁷ *Memoria del Departamento de Prensa y Publicidad, de enero a agosto de 1937*, México, D.A.P.P, 1937. Signado por Agustín Arrollo Ch.

importancia de las consultas, las solicitudes de informes sobre una diversidad de materias que hechas por los funcionarios de gobiernos amigos de México que residían en el país, lo mismo que instituciones científicas nacionales y extranjeras, sociedades mercantiles, sindicatos obreros y ligas de campesinos, así como organizaciones integradas por particulares.

En 1937, el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad estaba integrado por la Oficina Técnica, Oficina de Información General, Oficina de Divulgación, Oficina Editorial, Oficina de Publicaciones Legales, Archivo General de la Nación, Oficina del Plan Sexenal y Oficina Administrativa.¹⁰⁸ Tal como es observable, varios de los organismos integrantes de la Secretaría de Gobernación le habían servido de sustento; y, de modo similar, fue esta secretaría la que recogió la mayoría de sus organizaciones para dar vida a la Dirección General de Información.

El *modus operandi* del Departamento se realizaba a través de boletines de noticias, que eran proporcionados diariamente a las agencias periodísticas de la capital, de modo diverso: por telégrafo a las foráneas y a los funcionarios de los estados; por radio a las corporaciones militares, pero por conducto de la Secretaría de Guerra y Marina; a los funcionarios de la Federación y a los representantes y cónsules de países amigos de México, mediante una hoja impresa que se entregaba al servicio postal; por radio directamente a los representantes de México en países americanos, y por radio, también, vía Nueva York-París, a los representantes de México en Europa.

Igualmente, en el ejercicio de sus funciones, el Departamento atendía las solicitudes de publicidad formuladas por los organismos administrativos, procurando coordinarlos adecuadamente, para ofrecerlos al público.

Una muestra del trabajo producido por el Departamento, a mediados de 1937, es la edición de 1,005,000 libros, 50 folletos con tiro de 652,950 ejemplares; 602,750 ejemplares correspondientes a las revistas de divulgación y 61,900 ejemplares referentes a 12 revistas técnicas. Se encontraban en proceso de elaboración 93 libros con tiro de 1,668,000 ejemplares, 19 folletos con tiro de 3,080,400 ejemplares y varias revistas técnicas con un número de 15,000 ejemplares.

¹⁰⁸ *Memoria del Departamento de Prensa y Publicidad, de enero a agosto de 1937, precitada. Memoria del Departamento de Prensa y Publicidad, septiembre de 1937-agosto de 1938, México, D.A.P.P, 1938. Signado por Agustín Arrollo Ch.*

Por su parte, las estaciones de radio dependientes del Departamento de Prensa y Publicidad habían efectuado transmisiones por 1,980 horas y se habían radiado 36 conciertos especiales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, además de que se efectuaron 123 transmisiones a control remoto. Es de destacarse singularmente el establecimiento de la *Hora Nacional*, cuyas audiciones comenzaron en julio 25 de 1937, y mediante la cual se encadenaban a las estaciones del Departamento, todas las radiodifusoras de la República Mexicana.

Las labores de la nueva institución se extendían al cuidado de una industria reciente: el cinematógrafo, que se deseaba que sirviera como un medio de expansión de conocimientos útiles y como un estímulo de la divulgación de nobles ideas. Al respecto, el Departamento estableció contacto con los productores y distribuidores de películas buscando una colaboración fructífera.

Una vez que hemos expuesto las labores generales del Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, o DAPP, como también se le conocía, pasaremos a hacer una revisión más puntual de su organización, funciones y resultados.

Oficina Técnica

La Oficina Técnica coordinaba "ideológica y sistemáticamente cuanto es objeto de propaganda, de publicidad, de exhibición y de edición. Toda función de comentario, de explicación, de fundamentación teórica de las noticias o datos proporcionados por otras Oficinas del DAPP, está a cargo de la Oficina Técnica".¹⁰⁹ Ella recibía de las dependencias del Ejecutivo Federal diversas sugerencias sobre temas, aspectos o recursos de la administración pública que se deseara dar a conocer al público, de modo distinto al que propiamente correspondía una mera información. Pero, además de considerar y resolver estas sugerencias, la propia Oficina sugería determinadas formas de publicidad obedeciendo a los lineamientos generales de tendencia doctrinaria y de construcción o reorganización económica señalados para la administración pública, por el Presidente de la República.

Asimismo animaba, a través de la publicidad, los lineamientos gubernamentales mediante investigaciones realizadas sobre diversos aspectos de las condiciones políticas, sociológicas, económicas, históricas y culturales del país. Precisaba los medios de acción

¹⁰⁹ *Memoria del Departamento de Prensa y Publicidad, de enero a agosto de 1937*, p. 13.

implementados para resolver los problemas que se oponían al cumplimiento del programa de gobierno, y planteaban y determinaban concretamente los motivos que originaban los obstáculos o problemas existentes para la implementación del programa. La exploración de estos obstáculos y problemas se buscaban en el público, no en el gobierno, con el fin de desarrollar el arte de la persuasión para su convencimiento.

Dicha Oficina ejercía también la función revisora de las publicaciones, como folletos, libros, revistas y álbumes, tanto de carácter oficial, como los que se editaban con la cooperación o apoyo del gobierno o de alguna institución oficial. "Uno de los motivos de la creación del DAPP, ha sido el de lograr que cuanto se diga, exhiba o comente sobre México, en el propio país o en el extranjero, corresponda exactamente a la realidad, evitando las formas dolosas de exhibición o presentación de los hechos".¹¹⁰

Oficina de Información General

La Oficina de Información General tenía a su cargo recopilar en las dependencias de la administración pública, todos aquellos datos necesarios para suministrar una información completa a la prensa del país, los representantes diplomáticos y consulares de México en el exterior, los representantes de todos los países ante el gobierno de México, los corresponsales de los periódicos extranjeros, las agencias informativas, los gobernadores de los Estados, los jefes de zonas militares en toda la República y a instituciones de crédito, los sindicatos y las asociaciones culturales del país. Este servicio se prestaba por medio de boletines que eran entregados a los periódicos, los corresponsales nacionales extranjeros y las agencias informativas. También eran enviados por correo a los representantes consulares y diplomáticos en el extranjero, los periódicos mexicanos que se editaban en el exterior y a más de 500 particulares situados en distintos lugares del mundo, que así lo solicitaron.

Debido a la índole organizativa de esta Oficina, se planteó la necesidad de establecer una sección especial para que atendiera las informaciones verbales y por escrito que eran solicitadas. A través de su actividad, se respondió positivamente a cuestiones formuladas sobre múltiples aspectos de la vida del país, fueran estos de carácter doctrinario, histórico, económico, arqueológico o educativo. Esta sección estaba también encargada de brindar material informativo y estadístico para diversos escritores

¹¹⁰ *Ibid*, p. 14.

nacionales y extranjeros, que estaban dedicados a realizar libros sobre México.

"Fundamentalmente, en síntesis, esta Oficina ha llenado las funciones para las cuales fue creado este Departamento, o sea influir decididamente en la unificación del pensamiento nacional, dando informaciones oficiales impersonales y exactas que infundan, por la esencia de ellas mismas, un claro concepto de la vida del país, de la calidad de su régimen y de sus funciones específicas".¹¹¹

Oficina de Divulgación

La labor de la Oficina de Divulgación era propiamente ejecutiva, pues implementaba los planes y proyectos formulados por los organismos técnicos del Departamento. Así, se informaba a la sociedad mexicana sobre la labor del gobierno, los asuntos de mayor trascendencia para el país, los actos culturales que influían en la vida de México, y las medidas ejecutivas que adoptaba el Estado y que se debían divulgar. De este modo, se buscaba establecer una mayor armonía de la sociedad y las labores que realizaban las dependencias del Ejecutivo, tanto para informar al país, como para interesar a la iniciativa privada en el desenvolvimiento económico del país.

La Oficina contribuía también con iniciativas propias, efectuando aquellos actos que eran inherentes a su labor divulgadora, usando al efecto los vehículos de publicidad de que disponía el Departamento. Para realizar esa labor, empleaba los medios de difusión de mayor fuerza: radiodifusión, cinematografía, teatro, propaganda impresa -carteles, cartulinas, volantes, folletos y mantas-, conferencias, festivales, ferias y exposiciones, así como la distribución de las publicaciones que editaba el Departamento.

Oficina Editorial

Correspondía a la Oficina Editorial, la impresión de los libros a cargo de las dependencias del Poder Ejecutivo, teniendo preferencia a los textos escolares; impresión de los libros de autores particulares cuya publicación fuera de interés para el gobierno federal; impresión de revistas de carácter técnico y secuencia periódica, sobre las especialidades que determinara la

¹¹¹ *Ibid*, p. 20.

actuación de las dependencias del Ejecutivo; impresión de revistas de divulgación y secuencia periodística destinadas a la difusión de conocimientos técnicos o de contenido social; e impresión de folletos sin periodicidad, que sirvieran a la divulgación de conocimientos, tales como monografías, manuales y carpetas.

Se trataba de una organización meramente técnica, de una manufacturera editorial que ejercitaba faenas de imprenta. Por lo que los Talleres Gráficos de la Nación eran los principales colaboradores en la impresión de las obras. Por tal motivo, la Oficina Editorial mantenía un personal permanente en los Talleres encargado para ejercitar la vigilancia la técnica del proceso editorial.

Oficina de Publicaciones Legales

Esta Oficina tenía a su cargo una labor sumamente relevante: la publicación y administración del *Diario Oficial*.

Archivo General de la Nación

"El Archivo General de la Nación es el más importante de América por la cantidad de manuscritos coloniales que contiene, sólo comparable a los acervos existentes en Madrid y Sevilla donde se conservan los documentos relativos a la dominación española, para el estudio y formación de nuestra historia independiente".¹¹²

El Archivo General de la Nación proporcionaba los testimonios de la documentación que acreditaba los derechos de los pueblos sobre sus tierras y aguas, para el trámite de dotaciones y restituciones, además de que continuó los trabajos de catalogación, revisión e investigación de carácter histórico en su valiosísimo acervo.

Oficina del Plan Sexenal

La Oficina del Plan Sexenal, con el objeto de difundir las actividades de las secretarías de Estado y departamentos autónomos, con relación al cumplimiento del Plan Sexenal, integró un sistema de gráficas -cuadros sinópticos gráficos y estadísticos- que correspondió a los cuatro primeros años del sexenio cardenista, así como de los mapamundis destinados a resumir los distintos servicios

¹¹² *Ibid*, p. 105.

y las diferentes obras ejecutadas por las secretarías de Estado y los Departamentos.

Igualmente, estuvo a su cargo de la organización y dirección de la primera *Exposición Objetiva del Plan Sexenal*, efectuada en el Palacio de las Bellas Artes entre el 15 de mayo y el 5 de junio de 1937. Dicha exposición que dio a conocer los trabajos realizados durante los años de 1935 y 1936, a modo de un informe objetivo de las actividades del gobierno de la República durante el bienio mencionado. Se exhibieron las obras y trabajos de las dependencias del Poder Ejecutivo federal, por medio de gráficas y maquetas. La exposición fue visitada por más de 350,000 personas.

En 1937, las funciones de cada una de las oficinas del Departamento de Prensa y Publicidad estaban siendo estudiadas para delimitarlas mejor y hacer que el funcionamiento del Departamento alcanzara la uniformidad en el conjunto de sus labores, así como mayor rendimiento de la misión que se le determinó en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935.

Sin embargo, poco sobrevivió esta curiosa entidad de la administración pública, cuya eficiencia es tan evidente, y a finales de 1939 dejó de existir para nutrir con vida a la Secretaría de Gobernación.

.....

Finalmente unas breves palabras sobre uno de los sucesos más significativos de la época aquí tratada, así como de la historia de México: la expropiación petrolera, cuya expresión organizativa en la administración pública consiste en la empresa más importante del país: Petróleos Mexicanos.

PARTE VI
LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN A TRAVÉS
DE LOS REGÍMENES POSREVOLUCIONARIOS

Tal como lo examinaremos enseguida, la administración pública en el periodo posrevolucionario se distinguió por dos rasgos esenciales: primero, el propósito de consolidación de un proyecto industrial moderno, hacia el cual muchas instituciones administrativas se orientaron como tarea fundamental; segundo, el mantenimiento de las instituciones administrativas con vocación de servicio público y social, creadas por los regímenes de la Revolución. Esto fue el producto de un largo desarrollo histórico que derivó en la formación del moderno Estado mexicano, en el cual, el proceso de crecimiento económico concilió con la formación de las condiciones de vida básicas de bienestar social.

La Revolución de 1910 amplió los horizontes de la administración pública e hizo de la vida social uno de los rasgos distintivos del Estado mexicano entre 1917 y 1940. Sin embargo, luego de 1940 ocurrieron cambios que fueron marcados por el proyecto de incrementar el ritmo de crecimiento económico y la amplitud de la política social, con un saldo perceptible en el incremento de la actividad administrativa.

CAPÍTULO XXIII
**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN LOS GOBIERNOS
POSREVOLUCIONARIOS: 1940-1958**

Los gobiernos posrevolucionarios mantuvieron un alto grado de actividad, con base en los programas de bienestar social, reflejándose principalmente en la multiplicación de los órganos de la administración pública.

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS REGÍMENES
POSREVOLUCIONARIOS**

En el principio del periodo 1940-1958, que se inicia con el gobierno de Manuel Avila Camacho, destaca la conversión del Departamento del Trabajo, en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en 1944, nacida de la fusión del Departamento de Salubridad Pública y la Secretaría de Asistencia. El objeto del que surgió esta nueva institución, fue integrar las tareas sanitarias y asistenciales que estaban orientadas a la misma finalidad: el cuidado de la salud y la prevención de enfermedades. Con esta centralización de funciones se consiguió, también, abatir los gastos de administración.¹ Este fue uno de los acontecimientos habidos en la administración de la vida social, junto con la formación en 1942 de la Cooperativa Única de Trabajadores del Estado y la fundación en 1946 de la Confederación Nacional de Cooperativas Sindicales de Consumo.

En 1941 había sido reorganizada la Secretaría de Asistencia, con el propósito de que su Dirección General del Patrimonio de la Beneficencia Pública, integrara cabalmente su presupuesto de egresos. Con un objeto similar, fue reformado el antiguo Nacional Monte de Piedad, en tanto que la Comisión Nacional de Alimentación estaba proyectando la creación del Instituto Nacional de Nutriología, proyecto que se concretó en diciembre de 1944.

Dentro de la administración de la vida económica destacó la fundación en 1943, de la Dirección General de Normas, institución administrativa orientada a la conservación y difusión del sistema decimal de pesas y medidas. La nueva institución pasó a formar parte de la Secretaría de Industria y Comercio. En ese año también fue construida una importante institución académica denominada El Colegio Nacional, dentro del cual se congregaron los hombres

¹ Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, 1976, Cinco volúmenes, vol. IV, pp. 359-428.

conspicuos de la alta cultura del país, así como el Instituto Nacional de Cardiología.

En 1943 se emprendió la reforma de la administración pública, por medio de una Comisión Intersecretarial, cuyas tareas nacieron de los problemas económicos derivados de la Segunda Guerra Mundial. La Comisión estudió el modo de suprimir o reducir los servicios redundantes o innecesarios, mejorar el rendimiento de los servidores públicos, acelerar los trámites y ahorrar fondos al erario. Una institución importante fue creada en 1945: la Dirección General de Profesiones, destinada, dentro de la Secretaría de Educación Pública, a atender la normación de las organizaciones profesionales derivadas del progreso de la educación superior.

En esta época, la administración pública se proyectó fundamentalmente a la creación de la infraestructura del desarrollo industrial.² Su organización sufrió alteraciones de importancia, basadas en la nueva Ley de Secretarías de Estado de 1946 y un reglamento que la detallaba, expedido en 1947. Igualmente, en diciembre de 1947 se promulgó la primera Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.³

Un hecho igualmente significativo fue la creación de las Secretarías de Recursos Hidráulicos, y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Pero, ciertamente, también se crearon organismos descentralizados de trascendencia histórica, como el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, establecido en diciembre de 1946. La nueva institución fue supeditada a la Secretaría de Educación Pública y puesto a su cuidado todo lo relativo a las bellas artes: literatura, artes plásticas, música y danza, además de toda la educación artística, incluyendo la que se impartía en la enseñanza pre-escolar, primaria, secundaria y normal. Por su parte, en ese mismo año se estableció la Comisión de Cinematografía, en el seno de la Secretaría de Gobernación, con el propósito de producir películas nacionales de alta calidad.

Uno de los progresos en el desarrollo regional más significativos, lo constituyó la creación de la Comisión del Papaloapan. Esta institución administrativa ha significado, hasta

² *Ibid*, pp. 547-585.

³ "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de diciembre 31 de 1947", *Revista de Administración Pública*, Julio-diciembre de 1984, núms, 59-60, pp. 141-142 y 193-196.

su extinción a finales de 1986, un ejemplo de administración de proyectos bajo una entidad descentralizada multifuncional, encargada por igual de construir obras de defensa contra inundaciones, que de instalaciones sanitarias, de regadío, poblados y vías de comunicación. Dicha Comisión sirvió de modelo para el establecimiento de la Comisión de Tepalcatepec. Paralelamente, en enero de 1948 se expidió la Ley de Funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, formadas por funcionarios federales y municipales, además de representantes de la iniciativa privada local, que atendían todo lo relativo a la vida municipal.

En 1949 fue suprimida la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, pero como contraparte se instituyó la Dirección General de Defensa Agrícola, para combatir las plagas del campo, así como la Dirección General de Promoción Agrícola Ejidal, dedicada a la organización tecno-agrícola de las comunidades ejidales. Uno de los hechos más significativos en esta época, fue la creación en diciembre de 1948 del Instituto Nacional Indigenista. Al año siguiente se constituyó el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, con la finalidad de preparar, dirigir y orientar a la juventud dentro de las normas de la dignidad humana, y encauzar sus aspiraciones espirituales y materiales, y aprovechar sus capacidades en beneficio de la nación.

Finalmente, en mayo de 1951 fue creada la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza, y en su seno, instituidas las Direcciones Generales de Conservación de Bosques y Reforestación, y la de Aprovechamiento de Zonas Desérticas.

En 1953 se crearon nuevas instituciones: el Consejo Nacional de Turismo, Banco Nacional de Transportes y Procuraduría de Asuntos Agrarios.⁴ La primera fue enmarcada por el Primer Congreso de Turismo Interior y comenzó a funcionar en coordinación del Departamento de Turismo. La segunda institución fue un fruto de la idea de mejorar el servicio de transporte de la ciudad de México y reformar su sistema de financiamiento, en tanto que la última estuvo inspirada en el propósito de asesorar a los campesinos en los trámites sobre la materia agraria. Hacia 1955 fueron proyectadas dos nuevas instituciones administrativas: la Comisión Nacional de Energía Nuclear y el Consejo Superior Coordinador de Recursos Naturales no Renovables. El primero asesoraba al gobierno federal en lo relativo a la exploración y explotación de minerales radioactivos, en tanto que el segundo se encargó la elaboración de un inventario del potencial minero del país.

⁴ *México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*, p. 360.

También en 1955 se creó el Instituto Nacional de Bienestar de la Infancia, para el combate de la desnutrición y la poliomielitis. Igualmente, fue establecido el Instituto Nacional de la Vivienda, para coordinar a los organismos gubernamentales dedicados a la atención de esta materia, estimar las necesidades habitacionales del país, formar personal especializado en planificación urbana y rural, capacitar a los obreros en lo referente a la construcción, estimular la edificación de viviendas económicas y multifamiliares para obreros, y construir viviendas para arriendo o compra de las clases populares. En apoyo de estas últimas, en 1958 se habían establecido 502 centros del Programa de Bienestar Social Rural y 45 centros del Programa de Bienestar Social Urbano.

Una institución importante y novedosa surgió a la vida en 1956: la Comisión Intersecretarial Coordinadora del Levantamiento Geográfico de la República, creada precisamente para la finalidad que ella misma enuncia, y que seguramente se establecía para realizar los trabajos que había dejado pendiente la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, transformadas en sociedad civil.

En el principio del periodo analizado aquí, estaba vigente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 30 de 1939, modificada en diciembre 31 de 1940, cuando Ávila Camacho tomó posesión de la Presidencia de la República. Lucio Mendieta y Núñez discernía que, aún cuando cada régimen sexenal acostumbraba expedir una Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para amoldar la administración pública a las peculiaridades de sus programas gubernamentales, cada una de las Leyes de Secretarías difería por cuanto a las instituciones administrativas que existían o que creaba por sí misma. Sin embargo, en dichas leyes hay un sistema de distribución de materias que es permanente o esencial, tal como ya lo hemos podido constatar.⁵ Mendieta y Núñez creía que era de esperarse que el gobierno avilacamachista expidiera una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, pues había un estudio en curso, aunque en el fondo la organización de la administración pública seguiría igual, porque se estaba formando desde tiempo atrás, ya sea ampliándose, ya lo sea perfeccionándose, a través de "una estructura central inalterable".

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado mencionada, señalaba el número de las dependencias del Poder Ejecutivo, a las cuales les estaba encargado el despacho de los negocios de orden administrativo federal; el estudio y planeación de la política de

⁵ Mendieta y Núñez, Lucio, *La administración pública en México*, México, UNAM, 1942, p. 79.

conjunto que en ciertas ramas debía seguirse; y la promoción y gestión de lo conveniente en cada rama de la administración pública. Dichas dependencias eran las siguientes:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de la Economía Nacional
Secretaría de Agricultura y Fomento
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de la Asistencia Pública
Secretaría de Marina
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Departamento Agrario
Departamento de Salubridad Pública
Departamento de Asuntos Indígenas
Departamento del Distrito Federal.

En esta lista, debido a la dinámica de la administración pública, se aprecian varias dependencias recién creadas. Sin embargo, no todo era reciente, pues las materias encomendadas a esas nuevas Secretarías y Departamentos en administraciones pasadas estaban desempeñadas por otros organismos. Esto obedece a que, habiendo crecido en importancia las actividades a ellos encomendadas antaño, hubo la necesidad de erigirlos en Secretarías o en Departamentos Autónomos para el mejor logro de los cometidos a ellos asignados.⁶

⁶ *Ibid.*

CRECIMIENTO Y DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Siguiendo con la opinión de Lucio Mendieta y Núñez, hay que insistir en que:

"La Secretaría de Gobernación es el órgano político del poder público. Se le considera como la primera Secretaría de Estado y al Secretario de la misma como una especie de Jefe del Gabinete Presidencial, aún cuando dentro de nuestra organización política no está perfectamente definida esta situación o mejor dicho, se encuentra negada expresamente por la ley".⁷

Aunque formalmente las Secretarías de Estado son jerárquicamente iguales a partir de 1917, pues antiguamente la Secretaría de Relaciones Exteriores disfrutaba de preeminencia, la Secretaría de Gobernación funge como cabeza del gabinete presidencial, además de que desempeña una gran cantidad de deberes relacionados estrechamente con la actividad de otras instituciones de la administración pública.⁸ De hecho, constituye la mano derecha del Presidente de la República.

En 1957, ella era el conducto por el cual se convocaba a reuniones de gabinete, así como con los gobernadores de los estados y otros funcionarios de la administración pública. Preparaba la agenda de las reuniones, mantenía el registro de las reuniones y verificaba que se implementaran las decisiones tomadas en ellas. Tramitaba los compromisos presidenciales con los funcionarios que encabezaban las instituciones bajo responsabilidad presidencial y era el conducto para establecer muchos de los contactos presidenciales con dependencias públicas, así como con el Poder Judicial, el Congreso y los gobernadores estatales. Fungía, igualmente, como medio de tramitación de renunciaciones de funcionarios públicos, reunía y coordinaba información para el Presidente de la República, lo asesoraba sobre la legislación que se requería, enviaba al Congreso las iniciativas de ley, y le hacía recomendaciones antes de que el titular del Ejecutivo las firmara.

La Secretaría de Gobernación conservaba la responsabilidad de reunir el material de los reportes que realizaban otras Secretarías, con la finalidad de preparar el *Informe Presidencial*

⁷ *Ibid*, p. 80.

⁸ Tucker, William, *The Mexican Government Today*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1957, pp. 173-180.

rendido ante el Congreso de la Unión y que publicaba la propia Secretaría de Gobernación. También auxiliaba al Presidente de la República, dirigiendo varios comités intersecretariales cuya función era la coordinación administrativa.

Una de las labores principales de la Secretaría de Gobernación, es fungir como contacto entre la administración pública y el Congreso de la Unión, principalmente porque le corresponde la formulación de iniciativas, decretos y modificaciones constitucionales, toda vez que tiene a su cargo su publicación, una vez que son aprobadas. Ella, entonces, es el canal de comunicación entre el Congreso y los estados, así como entre el Presidente de la República y los gobiernos de las entidades federativas.

De igual relevancia, es el papel que juega en las controversias que se pudieran suscitar entre los estados. Por consiguiente, lleva un control sobre la legislación estatal, de los decretos y similares, para examinarlos y determinar su apego constitucional. Igualmente, cuando las leyes estatales entran en controversia con la legislación federal, la Secretaría de Gobernación procura la observancia de la Constitución; pero si sus oficios de negociación no prosperan, recurre al Senado para declarar desaparecidos a los poderes constitucionales y, en representación del Presidente de la República, presenta a esa Cámara Alta los nombres de los candidatos que podrán postularse como gobernador provisional.

La relación que la Secretaría de Gobernación mantiene con los partidos políticos, principia con el registro y la certificación de su participación en el proceso electoral, cuando ha determinado el cumplimiento de los requisitos legales establecidos. Ella misma, por consiguiente, es el medio por el cual se revoca dicho registro. Asimismo, verifica el desempeño de la comisión electoral en las elecciones federales, y en las elecciones estatales por cuanto a la satisfacción de los requisitos constitucionales necesarios.⁹

La Secretaría, además de servir de vínculo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, ejercita la función protectora de destitución por el Congreso, del funcionario judicial que se hace acreedor a la pena. Tal solicitud la hace el Presidente de la República a través de la Secretaría de Gobernación.

Una función protectora semejante a la mencionada, entraña el cuidado de las garantías individuales y los derechos de los

⁹ *Ibid.*

ciudadanos. Otra función semejante se da en el área de la seguridad interna. Por consiguiente, la Secretaría realiza investigaciones referentes a naturalización, fraude electoral, espionaje y todos aquellos asuntos relacionados con el orden social.

A la Secretaría de Gobernación corresponde, bajo la óptica de agregación de sus grandes ramos administrativos, la política interior del país; ser conducto del Ejecutivo con el Legislativo para el envío de iniciativas en materia de legislación y vigilancia sobre el cumplimiento de las leyes federales; política demográfica; defensa y prevención social contra la delincuencia; publicidad oficial; y organización sobre diversos aspectos políticos y administrativos del país.¹⁰

Se trata, pues, de la configuración de seis grandes categorías de agrupamiento de competencias, a saber:

Política Interior del País

Dentro de esta función fundamental, le corresponde llevar las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los otros Poderes de la Unión, así como con los gobiernos de los estados. Interviene y vigila la materia de elecciones, cuida de la observación de las disposiciones legales en materia de cultos religiosos y aplica el artículo 33 de la Constitución. A la Secretaría, en fin, correspondía preparar los informes presidenciales ante el Congreso de la Unión.

Cualquier lectura apresurada de las competencias de la Secretaría de Gobernación, pudiera provocar un error de apreciación sobre el carácter cercano de algunas materias distintas a la política interior. Tal es el motivo por el cual Mendieta y Núñez advertía en 1942 que, "en conexión con este *aspecto político* de la Secretaría de Gobernación, que es, sin duda alguna, el que la caracteriza, están otros asuntos que aún cuando a primera vista nada tienen que ver con la política interior del país, sin embargo, en el fondo, están relacionados, más o menos estrechamente con ella".¹¹ Tal es caso del nombramiento, destitución y jubilaciones de funcionarios públicos, cuando no corresponden por ley a otras dependencias del Ejecutivo, el calendario oficial, y el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los gobernadores.

¹⁰ Mendieta y Núñez, *op. cit.*

¹¹ *Ibid.*

Iniciativa en Materia de Legislación y Vigilancia sobre cumplimiento de Leyes Federales

Corresponde a la Secretaría de Gobernación presentar ante el Congreso Federal toda clase de iniciativas de ley y la publicación de las que expida este último, o alguna de las dos Cámaras que lo integran o, también, el Presidente de la República. Vigila administrativamente el cumplimiento de las leyes federales, siempre que su vigilancia no esté encomendada a otra dependencia de la administración pública. Especialmente, cuida del cumplimiento de las garantías establecidas en la Constitución Política de México.

Con relación a estas materias, incumbe a la Secretaría de Gobernación facilitar al Poder Judicial de la Federación los auxilios necesarios para el desempeño de sus funciones, así como el nombramiento y renovación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Magistrados del Tribunal Superior del Distrito Federal. Igualmente, le corresponde la destitución de funcionarios a que se refiere el párrafo VI del artículo 3° de la Constitución.

Política Demográfica

Comprendía esta importante y antigua materia lo referente a migración, es decir: repatriación y turismo, así como administración interior de la población y colaboración, o intervención con otras Secretarías de Estado, en lo relativo a la colonización. En esta última materia su relación se trababa con la Secretaría de Agricultura y Fomento, y por cuanto a turismo, con la Secretaría de la Economía Nacional.

En 1957, el Departamento de Migración velaba por el cumplimiento de la Ley General de Población, la cual comprendía todos los asuntos demográficos. En auxilio de sus funciones, el Departamento contaba con el Consejo Consultivo de Población, cuyos miembros representaban a las Secretarías que estaban más involucradas en los asuntos demográficos, es decir: las Secretarías de la Economía Nacional, Relaciones Exteriores, Agricultura, Educación Pública, Salud y Trabajo, así como el Departamento Agrario. Dentro de dicho Consejo, el representante de la Secretaría de Gobernación fungía como su Presidente.

Dentro de la política demográfica, la Secretaría de Gobernación atendía los problemas de incremento poblacional, su distribución racional a lo largo del país, la inmigración y emigración, así como la protección de los derechos de los mexicanos y los extranjeros, además de la repatriación de mexicanos en el

exterior y la colonización de otras regiones del país. Igualmente, la Secretaría asesoraba a los estados en materia poblacional, coordinaba sus esfuerzos y disfrutaba de la autoridad máxima en tales asuntos.¹²

Defensa y Prevención Social contra la Delincuencia

En este ramo, la Secretaría de Gobernación tiene jurisdicción solamente en el Distrito y territorios federales. Por consiguiente, está encargada del Tribunal para Menores, las escuelas correccionales y reformatorios, y casas de orientación y sanatorios para los anormales. También cuida de las colonias penales federales y detenta la dirección técnica de cárceles y establecimientos penitenciarios. Finalmente, le corresponde la ejecución de sentencias y concesión de indultos, conmutación y reducción de penas y retención por delitos de orden federal y del orden común en el Distrito y territorios de la Federación.

Una de las funciones más importantes de la Secretaría de Gobernación, por consiguiente, es la prevención de los delitos federales, así como su castigo.¹³ Dentro de esta relevante función, está encargada tanto de la prevención, como aplicación del castigo de los delitos producidos por delincuencia. Sin embargo, como una resonancia de su antiguo carácter asistencial, su labor es principalmente de reivindicación y recuperación social, pues patrocina estudios relacionados con la delincuencia y su prevención, y utiliza la propaganda y otros medios de información para combatir por igual a la delincuencia juvenil, la vagancia, la drogadicción y el alcoholismo. Así, con un propósito correccional, la Secretaría de Gobernación administra las prisiones federales y las de los antiguos territorios federales, así como los reformatorios, las escuelas correccionales y las instituciones correccionales semejantes.

Publicidad oficial

Antiguamente, tal como lo hemos tratado páginas atrás, la publicidad del Poder Ejecutivo estaba encomendada al Departamento de Prensa y Publicidad. Pero, debido a su extinción, las funciones que le estaban encomendadas pasaron a la Secretaría de Gobernación.

¹² Tucker, *op. cit.*, pp. 176-179.

¹³ *Ibid*, p. 175.

Mendieta y Núñez consideraba como natural esta reasignación, pues "tiene la publicidad oficial, como fácilmente se comprende, un carácter político porque se refiere a informes burocráticos, al criterio oficial sobre determinados asuntos que interesan a todo el país, a programas, a leyes, decretos, resoluciones, etc."¹⁴

Esta importante rama de la administración pública, que tiene a su cargo la Secretaría citada, incluye al *Diario Oficial*; la compilación, publicación y difusión de las leyes y disposiciones federales; dirección y administración de las estaciones radiodifusoras del Ejecutivo, con excepción de las de la Secretaría de la Defensa Nacional.

El *Diario Oficial* era en 1957, la única publicación oficial regular de comunicación en el seno del programa de información del gobierno mexicano.¹⁵ Sin embargo, también se contaba con un medio más próximo a la noción de fuente general de noticias gubernamentales: *El Nacional*, órgano informativo del Partido Revolucionario Institucional. Igualmente, la Secretaría de Gobernación preservaba el Archivo General de la Nación y publicaba una buena cantidad de material proveniente de sus acervos. La *Hora Nacional*, transmitida por radio y patrocinada por la Secretaría, incluía material de interés cultural, así como información gubernamental.

Organización sobre diversos aspectos políticos y administrativos del país

En esta categoría funcional, Mendieta y Núñez clasificó los asuntos que se comprendían en la Ley de Secretarías de 1939, tales como administración de las islas de ambos mares, Archivo General de la Nación, expropiación por causa de utilidad pública, reglamentación, autorización y vigilancia del juego, loterías y rifas en el Distrito y territorios federales, y otros más.

Una vez que hemos hecho un repaso de la evolución competencial de la Secretaría de Gobernación, podemos hacer una revisión de su fluyente organización interior.

¹⁴ Mendieta y Núñez, *op. cit.* p. 85.

¹⁵ Tucker, *op. cit.* pp. 179-180.

ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN 1950

Hacia 1950, la Secretaría de Gobernación se encaminaba a organizarse cabalmente con base en direcciones generales, superando el esquema anterior en el cual eran dominantes los departamentos, a saber: Departamento Administrativo; Departamento de Gobierno; Departamento Jurídico; y Departamento de Prevención Social.¹⁶ Sin embargo, la cuantía de labores, la diferenciación gradual de cometidos y la noción de unidad de objeto dentro de una organización comprensiva, empujaba a la agrupación de funciones dentro de entidades mayores. Esto era patente en la Dirección General de Población, compuesta por los Departamentos de Migración; Demográfico; y de Turismo. También lo fue en la Dirección General de Información, cuyos segmentos básicos eran los Departamentos de Información; del *Diario Oficial*; Radio; Archivo General de la Nación; y Supervisión de Cinematografía.

Sin embargo, a partir de 1947 hubo un número mayor de direcciones generales, que Departamentos, los cuales entonces eran los siguientes:

Departamento Administrativo
Departamento de Gobierno
Departamento Jurídico
Departamento de Prevención Social

Por su parte, las direcciones generales comprendía, en su interior, a un conjunto de dependencias:

Dirección General de Población
 Departamento de Migración
 Departamento Demográfico
 Departamento de Turismo
 Oficina de Inspección
 Oficina de Registro Nacional de Extranjeros

Dirección General de Información
 Departamento de Información
 Departamento del *Diario Oficial*
 Departamento de Radio
 Archivo General de la Nación

Dirección General de Supervisión de Cinematografía

¹⁶ *Directorio Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, 1945-1946, México, Ediciones, S. de R. L., 1946.

Dirección Federal de Seguridad
Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales.¹⁷

Así pues, esta tendencia se consolidó en 1950 porque la Secretaría de Gobernación contaba, además del secretario, subsecretario y oficial mayor, con la siguiente organización:

Dirección General de Administración
Dirección General de Gobierno
Dirección General de Asuntos Jurídicos
Dirección General de Turismo
Dirección Federal de Seguridad

Cada una de estas Direcciones Generales tenía una Subdirección, a excepción de las siguientes dependencias que estaban integradas por Departamentos:

Dirección General de Población
Departamento de Migración
Departamento Demográfico
Oficina de Inspección
Oficina de Registro Nacional de Extranjeros

Dirección General de Información
Departamento de Radio
Departamento del *Diario Oficial*
Archivo General de la Nación

Dirección General de Cinematografía
Departamento de Fomento y Supervisión
Departamento de Registro Público Cinematográfico

Finalmente, sólo había una dependencia que contaba con una Subjefatura:

Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales

Para entonces, también únicamente había un Departamento:

Departamento de Prevención Social.¹⁸

¹⁷ *Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1947, pp. 71-72.

¹⁸ *Directorio del Gobierno Federal: Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial*, México, Secretaría de Bienes Nacionales e

Una vez que hemos presentado una panorámica de las instituciones integrantes de la Secretaría de Gobernación, pasemos a estudiar la organización más precisa a través de sus unidades operativas.

Dirección General de Gobierno

Fungiendo crecientemente como eje de las actividades primordialmente políticas de la Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Gobierno tenía una gama diversa de tareas: se encargaba de la tramitación de nombramientos, renunciaciones y licencias de los Secretarios de Estado, Jefes de los Departamentos Autónomos, Jefe del Departamento del Distrito Federal y gobernadores de los territorios federales, lo mismo que del Subsecretario, Oficial Mayor y jefes de Departamento de la propia Secretaría. Igual función cumplía con respecto a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de los Tribunales del Distrito y territorios federales, y del Tribunal Fiscal de la Federación. Dentro del marco de este tipo de responsabilidades, también tramitaba los juicios de responsabilidad de los empleados públicos, la desaparición de poderes y el envío de ternas para el reemplazo de gobernadores; igual que la legalización de firmas de funcionarios federales, su movimiento y el registro de autógrafos.

Cumpliendo su relevante papel de piedra angular del régimen federal, atendía las relaciones del Ejecutivo con los otros poderes de la Unión, y los gobernadores de los estados y territorios, y mediaba en los conflictos entre los poderes de los estados que no versaran sobre la constitucionalidad de sus actos. Le correspondía el estudio de los problemas que afectaban a los territorios federales, la formulación de proyectos tendientes a su mejoramiento integral, la preparación del programa anual para la solución de sus problemas, y la implementación de dichos proyectos, También revisaba presupuestos de obras que presentaban los gobernadores de dichos territorios, y la ejecución y vigilancia de las mismas, y la intervención ante las dependencias de la Federación para que se facilitaran las gestiones hechas por los gobiernos de los territorios mismos.

Cada vez más interiorizada de los asuntos electorales, cuidaba que la división territorial de la República, organizada en distritos electorales, estuviera conforme al número de habitantes de cada Estado y de acuerdo con el censo más reciente. Vigilaba las elecciones generales y las elecciones locales para asegurar el

cumplimiento tanto de la Constitución Federal, como de las constituciones locales, así como la Ley Federal Electoral. Asimismo, observaba la formación y funcionamiento de consejos electorales, y llevaba el registro de los partidos políticos.

La Dirección General de Gobierno dictaba las medidas necesarias sobre la aplicación del Art. 33 constitucional y las reclamaciones de extranjeros contra el gobierno. Cuidaba de las garantías individuales, derechos de ciudadanos y licencias de portación de armas para funcionarios y empleados públicos.

Estaba a cargo de la reglamentación, autorización y vigilancia de juegos, loterías y rifas, del Calendario Oficial y del cumplimiento de las disposiciones legales sobre cultos, movimiento de encargados de templos, inventarios, vigilancia sobre inversiones de donativos, apertura y clausura de templos, estadísticas de éstos, y la policía de cultos.

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Esta institución era una de las herencias de la extinta Secretaría de Justicia. A la Dirección General de Asuntos Jurídicos correspondía dictaminar sobre asuntos legales que le consultaran las otras dependencias de la Secretaría y del Ejecutivo Federal, conservando el carácter auxiliar dentro de la Secretaría de Gobernación, que se le había asignado desde hacía algunos años atrás. Preparaba informes justificados sobre los amparos interpuestos en contra de actos de los funcionarios de la Secretaría; estudiaba y formulaba los de proyectos de reformas constitucionales, así como de las leyes, decretos y códigos federales. Examinaba las legislaciones de los estados, y los decretos, circulares y disposiciones importantes, emitiendo un juicio sobre su constitucionalidad. En esta misma línea de competencias, formulaba las observaciones que, constitucionalmente, debía hacer el titular del Poder Ejecutivo a las leyes que expide el Congreso de la Unión.

Continuaba bajo su responsabilidad el trámite de expropiaciones por causa de utilidad pública en el Distrito, territorios y zonas federales, y la relevante responsabilidad de proponer los auxilios que demandara el Poder Judicial Federal para el mejor desempeño de sus funciones.

La atención y el cuidado de la Biblioteca de la Secretaría, así como la compilación de leyes y decretos federales y estatales, completaba el número de sus deberes administrativos.

Departamento de Prevención Social

También herencia competencial de la Secretaría de Justicia, pero desde mediados del siglo XIX, este Departamento estudiaba y solucionaba los asuntos de carácter técnico que estaban relacionados con la materia de prevención de la delincuencia.

Esta institución ejercía la policía tutelar, y controlaba, técnica y administrativamente, a los tribunales para menores de más de seis años de edad en el Distrito y territorios federales, así como las instituciones auxiliares de los mismos; y fomentaba el establecimiento de tribunales para menores en todo el país y los hogares infantiles. Principalmente, luchaba contra la delincuencia infantil, la prostitución, las toxicomanías, el alcoholismo, la vagancia y la mendicidad, y se preocupaba por la infancia abandonada. Establecía escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación, sanatorios para menores anormales, centros de observación e investigaciones, casas-hogar, escuelas industriales, granjas, talleres penales, campamentos, laboratorios, museos criminológicos, hospitales, manicomios, y escuelas de enseñanza y recuperación para menores delincuentes de más de seis años de edad.

El Departamento ejercitaba la dirección técnica de cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito y territorios federales, ejecutando las sentencias, señalando el lugar de extinción de la condena, trasladando reos, y registrándolos. Atendía a los inhabilitados y rehabilitados, aplicaba la condena condicional, las conmutaciones y las reducciones de penas, indultos, y libertades preventivas y preparatorias. Tramitaba las quejas habidas sobre las deficiencias que encontraban los jueces del Distrito y sus auxiliares, en sus visitas periódicas a las cárceles bajo su administración. Se mantenía atento y vigilante de los colonos y reclusos, conservando el orden y la disciplina en los centros de reclusión. Implementaba las medidas tendientes a lograr la buena marcha, el mejoramiento y la moralización de los reclusos de la Colonia Penal de las Islas Marías, y se ocupaba de la dirección y administración de los trabajos de explotación de los recursos naturales de la colonia. En fin, era responsable del transporte marítimo de reclusos, liberados, empleados, materiales, víveres y los productos de explotación, hacia las Islas Marías.

Sus deberes se extendían a la atención médica y provisión de medicinas para los colonos, empleados y reclusos, y los servicios sanitarios y pedagógicos; los estudios médico-criminológicos, ginecológicos, antropométricos, sociológicos y pedagógicos; y de los análisis químico-biológicos, diagnósticos, trabajos de identificación dactiloscópica y fotografía. Igualmente, hacía el

registro de matrimonios, nacimientos y defunciones, y la vigilancia de las aplicaciones legales dentro de los centros de reclusión.

Finalmente, también asumía el desempeño de la gestión interna de los reclusorios, cárceles y colonias penales federales, tales como el aprovisionamiento, almacenamiento y distribución de víveres, maquinaria, herramienta y útiles; la conservación, reparación y ampliación de los talleres, edificios, campamentos y demás servicios de la colonia; el control de la venta de los productos de explotación, con la intervención de las autoridades superiores de la Secretaría de Gobernación y la autoridad fiscal, y el servicio radiotelegráfico.

Dirección General de Población

La ancestral Dirección General de Población proseguía ejercitando toda la materia relativa a población, es decir, migración, demografía, e inspección y registro de los extranjeros que ingresaban al país.

Tal como lo adelantamos, para el desempeño de sus actividades se encontraba integrada por el Departamento de Migración, Departamento Demográfico, Oficina de Servicio de Inspección y Oficina de Registro Nacional de Extranjeros. Hagamos un recuento de los deberes de cada una de estas subdependencias:

Departamento de Migración. Sus deberes comenzaban con la ejecución de la Ley General de Población, su reglamento y las tablas diferenciales, circulares y demás ordenamientos conexos. Al efecto, procesaba la traducción de la documentación proveniente en idiomas extranjeros y la atención inmediata de asuntos urgentes. Estudiaba, dictaminaba y acordaba las solicitudes de internación al país, y revisaba y aprobaba los contratos de trabajo de los extranjeros que inmigraban al país, así como de los mexicanos que emigraban al extranjero para trabajar. Igualmente, revisaba y hacía la devolución de las fianzas y certificados de garantía dados por los extranjeros que se internaban en el país, así como de connacionales que salían al extranjero para prestar sus servicios.

Este Departamento controlaba los vencimientos de los certificados de garantía de repatriación y la ejecución de éstas a los otorgantes incumplidos, para que presentaran nuevas garantías. Ejercitaba la vigilancia de la presentación oportuna de la documentación de los extranjeros, aplicando las sanciones respectivas en su caso. Legalizaba a los emigrantes nacionales y extranjeros, expidiéndoles la documentación respectiva para salir del país, y controlaba las entradas y salidas de turistas, así como

las solicitudes de matrimonio y las autorizaciones para la internación de extranjeros.

Atendía la amortización del derecho de migración, que los extranjeros pagaban por refrendos anuales y por sanciones legales, e inspeccionaba periódicamente las oficinas y agencias foráneas.

Preparaba las estadísticas de las calidades migratorias y de inmigrantes y emigrantes extranjeros, remitiéndolas al Departamento de Estadística Nacional, entonces todavía existente.

Departamento Demográfico. Estaba a su cargo el estudio técnico y tramitación de los asuntos relacionados con el movimiento de población; la distribución y el acomodo de la población interior, y el trámite de solicitudes de repatriación por cuenta del erario público. Expedía los certificados a los mexicanos repatriados, para que gozaran de las franquicias aduanales; registraba las cartas y certificados de nacionalidad mexicana expedidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores, y revisaba los antecedentes de extranjeros que solicitaran la calidad de inmigrados.

El Departamento estaba a cargo del suministro de datos a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la internación, estancia y antecedentes de extranjeros que solicitaran carta o certificado de naturalización mexicana, así como la preparación de los informes para las dependencias de la Secretaría de Gobernación sobre la salida y repatriación de nacionales, y sobre internación, permanencia y salida de extranjeros.

Tramitaba la cancelación de registros y formas para salida definitiva del país, el cambio de la situación migratoria, y el fallecimiento o naturalización de los extranjeros. Conservaba el registro del movimiento migratorio de las oficinas y agencias foráneas, y el cuidado del Archivo de Catalogación de las relaciones de entrada y salida de extranjeros.

Mirando hacia la frontera sur, el Departamento daba las instrucciones respectivas a la Comisión Intersecretarial para el trámite de la expedición de comprobantes de nacionalidad a vecinos de la región del Soconusco, Chiapas, y las cartas de ciudadanía mexicana a los guatemaltecos residentes en aquella región que lo solicitaran.

Oficina de Servicio de Inspección. Siendo la inspección la tarea central de esta Oficina, lo hacía vigilando y localizando a la población extranjera ingresada en la República, con el objeto de legalizar su situación migratoria. Igualmente, inspeccionaba la repatriación de los connacionales y la salida de los emigrantes, y

deportaba a extranjeros por violaciones a la Ley General de Población.

Oficina de Registro Nacional de Extranjeros. Era la encargada de la inscripción y registro de los extranjeros residentes y visitantes, y de la recepción, filiación, distribución, estudio y análisis de documentos. Elaboraba los *carneys* de identidad, el registro de sus control de operaciones, y la catalogación, anotaciones y estadística. Finalmente, registraba a las personas que se naturalizaran como mexicanos y era la responsable del servicio de identificación nacional.

Dirección General de Información

Esta nueva institución administrativa de la Secretaría de Gobernación, emanación del extinto Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, se había convertido en una de las subdependencias más prominentes. La Dirección General de Información estaba encargada de proporcionar la información general, que era remitidas por Ejecutivo Federal a los secretarios de Estado y demás funcionarios del gobierno.

Más específicamente, le correspondía la vigilancia para que las noticias de la prensa mexicana se apegaran a la verdad, cuidando de que no sufrieran alteraciones que provocaran interpretaciones erróneas sobre la política del gobierno, tanto interior como exterior.

Heredera de aquel departamento administrativo autónomo, tenía a su cargo el desarrollo e impulso a la propaganda tendente al mejoramiento del desempeño del gobierno y de sus sistemas de trabajo. Preparaba y editaba folletos que contenían mensajes, informes y discursos presidenciales, así como de los miembros del gabinete presidencial. Estaba a cargo de la información telegráfica diaria, destinada a los jefes de las zonas militares y las remitidas por servicio aéreo a las misiones diplomáticas de México en el extranjero. Administraba al *Diario Oficial* y al Archivo General de la Nación, y atendía toda materia referente a comunicaciones radiofónicas.

Para el desempeño de sus actividades, esta Dirección General estaba integrada por los Departamentos de Radio y del *Diario Oficial*, así como por el Archivo General de la Nación.

Departamento de Radio. Sus responsabilidades daban comienzo con la organización y la revisión de material destinado a la radiodifusión, el desarrollo de programas artísticos, culturales y

sociales, y la coordinación de programas con las dependencias oficiales. Le correspondía la radiodifusión de conciertos, discursos, conferencias, boletines oficiales, propaganda sobre política y actividades del gobierno, y la organización de la *Hora Nacional*. Ejercía el control técnico y la vigilancia de las transmisiones, los estudios, los controles remotos y las cadenas radiofónicas; y conservaba y cuidaba la planta física, y vigilaba la electrotécnica.

Departamento del Diario Oficial. Este Departamento ejercitaba la dirección técnica de la edición de las publicaciones legales y estaba a cargo del *Diario Oficial*. Controlaba las suscripciones, avisos, inserciones pagadas y venta de ejemplares.

Además del cuidado de la redacción, formato, corrección e impresión del *Diario*, vigilaba las publicaciones y ejercitaba el control cronológico de las inserciones pagadas y del material oficial que debía publicarse.

Archivo General de la Nación. Esta insigne institución pública nacional, era responsable de la custodia, clasificación y catalogación de los documentos contenidos en los expedientes consignados en la Ley General de Bienes Nacionales. Concentraba las leyes, decretos y reglamentos que se promulgaban en el Distrito Federal y en los estados, y guardaba un ejemplar de las obras científicas, filosóficas, literarias y artísticas, cuyos derechos se reservaban conforme a la ley. Estaba encargado de la expedición de copias certificadas de títulos primordiales, mercedes, planos y demás documentos originales existentes en el Archivo, que eran utilizados por el público. Finalmente, difunde las publicaciones de los documentos que tenían interés histórico para la Nación.

Dirección Federal de Seguridad

La Dirección Federal de Seguridad tenía encomendadas las investigaciones relativas a la situación social y política del país, así como la investigación de delitos de espionaje y disolución social. Para el desempeño de sus funciones, se encontraba dividida en dos subdirecciones. La primera estaba ocupada en las investigaciones relacionadas con la situación social y política del país, y los servicios confidenciales generales. Investigaba sobre materias tales como las elecciones, orden político, naturalizaciones, cultos, juegos, comestibles y productos bélicos, transportes aéreos, marítimos y terrestres, y actividades sociales de los organismos sindicales. Preparaba informes y ejercía control sobre las notas informativas de la prensa en general, y de todas las publicaciones y la propaganda.

La segunda subdirección se encargaba de los delitos de espionaje y disolución social, tales como denuncias, investigaciones e informes de inspectores y autoridades, detenciones, interrogatorios y amparos, y servicio de traductores e intérpretes; así como de labores de criptografía, paleografía, dibujo, identificación, dactiloscopia y laboratorio fotográfico.

Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales

Esta Dirección se encargaba de toda clase de investigaciones de carácter político y social, además de otras que eran competencia de la Secretaría de Gobernación.

Dirección General de Administración

Esta Dirección General tenía encomendada la tramitación de nombramientos, renunciaciones, ascensos, cambios de adscripción, licencias, vacaciones y condonación de sanciones de los empleados de la Secretaría; esto es: la administración de personal. Por consiguiente, le estaba confiado el control del personal, registro de asistencia, faltas, imposición de sanciones y la certificación de los documentos para la Dirección General de Pensiones, así como la filiación dactiloscópica, hojas de servicios y expedición, y registro de nombramientos y credenciales del personal. Naturalmente, llevaba las relaciones con el Sindicato de Trabajadores de la Secretaría, para los efectos del Estatuto de los Trabajadores del Estado.

Estaba a cargo de la contabilidad, control de partidas del presupuesto, las órdenes y avisos de pago y reintegro, la cancelación de avisos de pago y pedidos, autorizaciones de cargo, relaciones de deuda pública, estados de economías de sueldos, glosa de la documentación que debía pagarse, órdenes de pago para alimentación de reos federales, subvenciones y subsidios, y servicios generales de la Secretaría de Gobernación. Dentro de sus responsabilidades financieras, le correspondía la formulación del proyecto de presupuesto de la Secretaría, de acuerdo con los anteproyectos formulados por las dependencias integrantes de la Secretaría.

Como responsable de la gestión interior de la Secretaría, la Dirección General de Administración se encargaba de las compras, cotizaciones, concursos y pedidos, de inventarios de muebles, útiles, equipos e instalaciones, y su conservación. Hacía la adquisición de muebles y útiles, así como su almacenamiento y distribución.

Controlaba la correspondencia en sus diversos aspectos, tales como la recepción, revisión, clasificación, registro y distribución de la que entraba, y la concentración y despacho de la de salida, haciendo una relación de ella. Por consiguiente, ejercía la vigilancia de los sistemas de archivo, así como de los expedientes, catálogos, antecedentes, relaciones y documentos del Archivo Central y de las Delegaciones de la Secretaría.

Hacia los trabajos de dibujo, gráficas, cartografía y proyectos, y las impresiones fotostáticas, fotográficas y mimeográficas, formas multigráficas y encuadernación.

Mantenia la seguridad y conservación del edificio de la Secretaría, y la vigilancia de los servicios, de los vehículos y de la servidumbre. También controlaba la gasolina, lubricantes y transportes.

Una tarea principal a su cargo, era ejercitar el control administrativo de la colonia penal de las Islas Marías y la revisión de cuentas que rindiera el Director de la misma. Asimismo, controlaba las formas valoradas y de suministro de los artículos de consumo a las oficinas foráneas, y tramitaba y expedía los pasajes aéreos, terrestres y marítimos, y las credenciales para los indigentes.

Hemos dejado para el final, el examen de las dos novedades organizativas de esta época: las Direcciones Generales de Turismo y de Cinematografía, las cuales analizaremos especialmente.

DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO

Elevada a la categoría de dirección general, y desprendida de este modo del campo organizativo de la Dirección General de Población, la Dirección General de Turismo fue formalmente establecida por la Ley Federal de Turismo de diciembre 31 de 1949. Dicha ley señaló que competía a la Secretaría de Gobernación el estudio y resolución de los problemas relativos al turismo en la República Mexicana; y que para cumplir con los fines que dicha ley se proponía, sus atribuciones serían ejercitadas por conducto de la Dirección General mencionada.

La magnitud de la nueva dependencia estaba acorde con las relevantes tareas que debería enfrentar, principalmente establecer en México y en el extranjero las oficinas de turismo necesarias para el fomento de esta rama de actividad; y llevar un registro general de hoteles, casas de huéspedes, restaurantes, campos de turismo y negocios similares que fueran autorizados oficialmente para recibir a los turistas. Ejercía la vigilancia para evitar que los establecimientos mencionados cometieran actos u omisiones que fueran lesivos a la industria turística, y revisaba y aprobaba sus tarifas.

Esta importante Dirección General estimulaba la creación de organismos privados orientados a fomentar el turismo, autorizaba el funcionamiento de las agencias turísticas que hubieran cumplido con los respectivos requisitos y celebraba convenios con las autoridades locales de la República, cuyo objeto fuera crear organismos o realizar actividades que incrementaran el turismo. Igualmente, promovía el establecimiento de hoteles, o de locales apropiados para turistas, y procuraba que otras autoridades dieran todas facilidades posibles para su construcción y funcionamiento, y gestionaba arreglos con empresas extranjeras que tuvieran como propósito facilitar el intercambio turístico internacional. Estableció el servicio nacional de guías de turistas y vigilaba su funcionamiento, dirigía la propaganda y publicidad turística, y promovía todas las medidas necesarias para el desarrollo del turismo.

Esta institución de la Secretaría de Gobernación podía imponer las sanciones motivadas por las infracciones cometidas contra la Ley de Turismo y de su Reglamento. Más en lo general, solamente con autorización de la Secretaría de Gobernación se podría ejercitar la actividad de los guías de turistas. Éstos tenían la obligación de acreditar anualmente, a satisfacción de la Secretaría, su solvencia moral y económica, y que estaban cumpliendo con las condiciones señaladas al respecto. Igualmente, las agencias de turismo, los hoteles y establecimientos similares, no podían utilizar los

servicios de los guías de turistas que no tuvieran la autorización correspondiente.

Por estar íntimamente ligada a su objeto vital, la Dirección General de Turismo intervenía ante las autoridades correspondientes con el fin de que se tomaran las medidas necesarias para la conservación y reconstrucción de los monumentos artísticos, así como la preservación de las ciudades que tuvieran tanto valor histórico, como arquitectónico.

La materia turística era concebida con tal rango a mediados del siglo XX, que todas las autoridades públicas, ya fueran federales, ya lo fueran locales, cooperarían con la Secretaría de Gobernación en el cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes.

Sin embargo, la Dirección General de Turismo había sido funcionalmente diseñada como una institución implementadora de alto rango, que debía operar los lineamientos dictados por una corporación establecida para fijar la *Policy* general que debía seguirse en la materia: el Consejo Nacional de Turismo, que igualmente actuaría como órgano de consulta de la Secretaría de Gobernación.

Dicho Consejo estaba integrado por los Secretarios de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Economía Nacional, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal; además de los representantes del Banco de México, Ferrocarriles Nacionales, Petróleos Mexicanos y Asociación Mexicana de Turismo. El Secretario de Gobernación tenía el carácter de Presidente del Consejo, en tanto que el Director General de Turismo fungía como Secretario.

El Consejo Nacional de Turismo estaba facultado para estudiar al turismo en todos sus aspectos, aunque predominaba el punto de vista económico y social. Al respecto, realizaba análisis generales sobre la situación del servicio turístico y proponía a la Secretaría de Gobernación las medidas procedentes para mejorarlo. Sugería al titular del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, la expedición de leyes que beneficiaran al turismo, y elaboraba programas generales de trabajo encaminados al desarrollo del turismo mexicano.

Hacia 1957, el turismo ya representaba la tercera o cuarta actividad económica del país, en términos de ingreso al erario

público y de la población que se beneficiaba de él.¹⁹ Por consiguiente, en aquella época se consideraba como adecuado que la promoción y la regulación de tan importante campo de actividad económica, fuera parte de las funciones de la dependencia de la administración pública, a cargo de la política poblacional: la Secretaría de Gobernación.

¹⁹ Tucker, *op. cit.*, pp. 176-179.

DIRECCIÓN GENERAL DE CINEMATOGRAFÍA

El origen de esta institución fue la necesidad del desempeño específico de una función singular dentro de la Secretaría de Gobernación, más particularmente, en el seno de la Dirección General de Información. Dicho desempeño se refería a la autorización para exhibir comercialmente películas cinematográficas en la República y exportar las que fueron producidas en el país.²⁰

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, fue creado el Departamento de Supervisión Cinematográfica. Al efecto, fueron aprobadas las adiciones al Presupuesto de Egresos y de Ingresos, promulgadas en marzo 27 de 1941. De conformidad con lo acordado en abril 1° de 1941 -según el nuevo Reglamento del artículo 20, fracción XXI de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado-, sus funciones quedaron circunscritas al ámbito federal.

Inmediatamente supervisó 470 películas nacionales y extranjeras, y de acuerdo con lo que disponía el Reglamento en vigor, se negaron las autorizaciones respectivas para ser exhibidas en el territorio nacional, en algunos casos, en tanto que en otros se suprimieron escenas que se juzgaron inconvenientes para la moral o el buen nombre de México, haciéndose los cortes respectivos. Igualmente, se autorizó la exportación de 167 películas nacionales hacia los Estados Unidos, Centro y Sudamérica.

Las importantes responsabilidades asignadas al Departamento, propiciaron su elevación a la categoría de Dirección de Supervisión de Cinematografía. En 1947, sus labores consistían en la dirección y producción de cortos y películas documentales de propaganda del gobierno, como un vehículo de cultura y divulgación de las bellezas naturales y monumentales del país, así como de sus habitantes y la política nacional.²¹ Sus responsabilidades de control y censura eran evidentes, pues realizaba una inspección de las películas nacionales y extranjeras para cuidar que se conservaran dentro de los patrones de la moral pública, y autorizaba la exhibición comercial de películas hechas tanto por profesionales, como por aficionados; incluso revisaba previamente los argumentos de las

²⁰ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, septiembre de 1940-agosto de 1941, presentada al H. Congreso de la Unión por el Secretario del Ramo, Lic. Miguel Alemán, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Información, 1941, p. 65.*

²¹ *Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1947, p. 86.*

películas, para autorizar su producción. Igualmente, autorizaba la producción de películas extranjeras en el país, para evitar el uso arbitrario de los escenarios y la adulteración de la realidad nacional. Para desarrollar sus actividades de control, contaba con inspectores que visitaban las salas cinematográficas para impedir la proyección de películas no autorizadas.

Con base organizativa y funcional en esta dependencia de la Secretaría de Gobernación, fue establecida la Dirección General de Cinematografía mediante la Ley de la Industria Cinematográfica de diciembre 31 de 1949.

Esta ley señalaba a la Secretaría de Gobernación, el estudio y resolución de los problemas relativos a la cinematografía, velando por su elevación moral y artística, y su desarrollo económico. Para el desempeño de esta tarea, la Secretaría de Gobernación contaba con la Dirección General de Cinematografía, cuyas atribuciones eran las de fomentar la producción de películas de alta calidad y de interés nacional, dando al efecto las aportaciones necesarias en efectivo y a través de la celebración de concursos. Otorgaba premios en numerario y diplomas para las mejores películas que se produjeran cada año; estimulaba y daba recompensas a los inventores o innovadores en las ramas de la industria cinematográfica; y otorgaba ayuda a la Academia Mexicana de Ciencias y Artes Cinematográficas, al Instituto Nacional Cinematográfico y a las instituciones similares existentes o que podían crearse en el futuro.

La Dirección General también actuaba directamente, pues intervenía en la producción de las películas documentales y educativas; efectuaba investigaciones de carácter general sobre las diversas ramas de la industria cinematográfica, y estudios, laboratorios, producción, distribución, exhibición; y se encargaba de la formación de estadísticas y realización de la labor de propaganda a favor de la industria cinematográfica nacional.

Igualmente, cooperaba con la Secretaría de Educación Pública para incrementar el empleo del cinematógrafo como medio de instrucción escolar y difusión cultural extraescolar.

Autorizaba la exhibición pública de películas cinematográficas en la República Mexicana, ya fueran producidas en el país o en el extranjero, así como la importación de películas extranjeras oyendo la opinión de las Secretarías de Economía y de Relaciones Exteriores

Estaba facultada para retirar del mercado transitoriamente las películas que pretendieran exhibir o se exhibieran sin la

autorización correspondiente. Sus poderes públicos se extendían a la fijación del número de días de exhibición que, cada año, deberían dedicar las salas cinematográficas para la exhibición de películas mexicanas, tanto de largo, como de cortometraje

Tenía a su cargo el Registro Público Cinematográfico, y la relevante labor de formar a la Cineteca Nacional. Para tal fin, los productores entregarían gratuitamente una copia de las películas que produjeran

Para el desempeño de sus labores, esta Dirección General contaba con el Departamento de Fomento y Supervisión, y Departamento de Registro Público Cinematográfico.

Departamento de Fomento y Supervisión. Tenía a su cargo la supervisión de películas cinematográficas y autorizar su exhibición en el país; las autorizaciones para importar y exportar películas cinematográficas, así como la estadística cinematográfica.

Departamento de Registro Público Cinematográfico. Se encargaba del registro público cinematográfico, vigilaba el cumplimiento de las disposiciones de ley, autorizaba las inscripciones hechas en los libros de registro y firmaba todos los certificados que se expedieran del dato de las inscripciones. Asimismo, calculaba los impuestos que causarían por las inscripciones que se hicieran en los libros del Registro Público.

En 1957 la Dirección General de Cinematografía estaba cumpliendo una intensa campaña de promoción empresarial e industrial, incluyendo el patrocinio de ferias o exhibiciones comerciales, propias de la industria fílmica.²² Era el conducto para efectuar estas promociones fílmicas, pero que estaban dotadas con propósitos propiamente educativos. La Secretaría de Gobernación proporcionaba ayuda financiera a la industria fílmica, entonces manejada con el apoyo del Banco Nacional Cinematográfico y el Consejo Nacional de Arte Cinematográfico. Incluso, desde 1954 el gobierno había creado la compañía CIMEX para controlar la distribución internacional de películas mexicanas.

Paralelamente, con el objeto de fomentar el desarrollo económico y el perfeccionamiento moral y artístico del cine, se creó en la misma fecha que la Dirección General señalada, el Consejo Nacional de Arte Cinematográfico. Su misión era la de actuar como órgano de consulta de la Secretaría de Gobernación. Estaba integrada por la Secretaría de Gobernación, que tenía la

²² Tucker, *op. cit.*, p. 180.

Presidencia del Consejo, y las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Economía y de Educación Pública. También la integraba el Departamento del Distrito Federal, el Banco Nacional Cinematográfico, las empresas propietarias de los estudios y laboratorios, las asociaciones de productores de películas nacionales, las asociaciones de distribuidores y exhibidores de películas mexicanas, el Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica, y el Sindicato de Trabajadores de la Industria Cinematográfica. Obviamente, la Dirección General de Cinematografía también era uno de sus miembros

El Consejo Nacional de Arte Cinematográfico estaba compuesto por un Presidente, que advertimos era el Secretario de Gobernación, además de los Secretarios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Economía, Educación Pública, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Director General de Cinematografía.

Las facultades del Consejo Nacional eran estudiar las cuestiones inherentes al cinematógrafo, sugiriendo al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, las leyes, reglamentos, acuerdos y disposiciones que pudieran coadyuvar al perfeccionamiento moral y artístico del cine y su desarrollo. Elaboraba los planes, proyectos y programas de trabajo de carácter general, que tendieran al desenvolvimiento cinematográfico.

El Consejo también tenía deberes de adelanto tecnológico, pues tomaba en cuenta los inventos, innovaciones y toda clase de perfeccionamientos artísticos y técnicos que se produjeran en otros países en materia cinematográfica, con objeto de aplicarlos al cine mexicano. Hacía gestiones ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, para obtener el trato de nación más favorecida para el comercio de películas con el exterior, y proponía a la Secretaría de Gobernación las medidas que deberían tomarse para lograr la ampliación de los mercados del país y el extranjero para las películas mexicanas.

También realizaba una función de arbitraje, porque conocía y resolvía en definitiva las inconformidades que presentaran los productores o distribuidores de películas, a quienes negara la autorización de exhibición la Dirección General de Cinematografía.

LA ACTIVIDAD DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN 1940-1950

El periodo 1940-1941 es un buen escenario histórico para palpar, vívidamente, las actividades de la Secretaría de Gobernación, cuyos deberes se refieren principalmente a la política interior.

La Secretaría procuró mantener en armonía las relaciones con los otros Poderes de la Federación y las de éstos con las de los estados, interviniendo en los conflictos que se presentaron, pero cuidando de no restringir la soberanía de las entidades federativas.²³ Esto explica la intervención de la Secretaría en el Estado de Guerrero, donde había una falta absoluta de administración y la carencia de respeto a las garantías individuales, rompiéndose el orden constitucional. Por consiguiente, fue necesario restablecer la tranquilidad pública mediante la desaparición de los Poderes, previa petición al Senado de la República. A ello siguió la designación de un gobernador provisional, que estuvo activo hasta la toma de posesión del gobernador electo por la voluntad popular.

La Secretaría de Gobernación procuró combatir el establecimiento de sistemas impositivos que se pudieran convertir en impuestos alcabalatorios o en medidas confiscatorias que entorpecieran el desenvolvimiento económico de las entidades federativas. En materia de cultos, la Secretaría observó una actitud respetuosa a la libertad de conciencia y apego a nuestras leyes relativas a ella, recomendando a los ejecutivos de las entidades federativas que observaran idéntica conducta. En el ramo migratorio, la Secretaría de Gobernación afrontó los problemas propios de la situación bélica que privaba en Europa y que hizo patente la política de hospitalidad con los refugiados españoles, considerándolos como el pueblo más asimilable a nuestro proceso histórico. Paralelamente, se seleccionó a la inmigración europea con los elementos que tuvieran un espíritu de orden y de laboriosidad, para que no fueran una carga pública que reportaran beneficio a México.

Entre 1942 y 1943, de acuerdo con las atribuciones y obligaciones que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado señalaba a la Secretaría de Gobernación, fundamentalmente la política interior seguía poniendo especial empeño en mantener la

²³ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, septiembre de 1940-agosto de 1941, presentada al H. Congreso de la Unión por el Secretario del Ramo, Lic. Miguel Alemán, pp. 5-7.*

armonía constante en las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los demás Poderes de la Federación.²⁴ Igualmente, había sostenido relaciones cordiales con los gobiernos de las entidades federativas, coadyuvando a la resolución de sus problemas internos y armonizando las relaciones de las autoridades estatales con los gobiernos de los municipios.

En lo que respecta a la vigilancia del artículo 130 constitucional, la Secretaría respetaba la libertad religiosa concretándose solamente a evitar la violación de ese artículo y de las leyes respectivas. Paralelamente, se suministraron a la Procuraduría General de la República y la Dirección General de Bienes Nacionales, dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los informes que se solicitaron para integrar los expedientes de nacionalización de inmuebles destinados al culto público.

En lo referente a las elecciones municipales, ellas se efectuaron en los Estados de Coahuila, Sonora, Tlaxcala, Aguascalientes, Colima, Chiapas, Puebla, Yucatán, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Tamaulipas y Querétaro. Se preparó una nueva edición de la Ley Electoral Federal, que se repartió profusa y gratuitamente entre las autoridades, partidos políticos y personas que la solicitaron.

Por cuanto al turismo, la Secretaría trabajó intensamente aumentando el caudal turístico que afluyó al país y al efecto se aprovechó la oportunidad producida por la celebración en México del Segundo Congreso Panamericano de Turismo.

Se hicieron modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, con motivo de la creación del Departamento de Supervisión Cinematográfica, así como reformas al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. También fue motivo de preocupación para la Secretaría, la reorganización y mejoramiento de los Centros de Prevención Social, para procurar la regeneración de los delincuentes. Adicionalmente, se reorganizaron los talleres y se impulsaron los deportes. En lo tocante al Penal de las Islas Mariás, fue objeto de estudio para hacer de este centro de reclusión uno de los más importantes sistemas de regeneración para los delincuentes, que ahí purgaban su condena.

²⁴ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, septiembre de 1942-agosto de 1943, presentada al H. Congreso de la Unión por el Secretario del Ramo, Lic. Miguel Alemán, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Información, 1943, pp. 13-19.*

La Secretaría de Gobernación se ocupó especialmente del problema de los territorios y con este propósito se formuló un plan de trabajo en beneficio de la economía de Baja California, que tendía a aumentar sus recursos.

Entre 1947 y 1948 las actividades generales de la Secretaría de Gobernación se mantuvieron sobre la misma línea, de modo que huelga mención alguna al respecto.²⁵

Una vez que hemos desenvuelto una panorámica de los trabajos de la Secretaría de Gobernación en el periodo mencionado, pasaremos a puntualizar sus tareas más precisas.

El Departamento de Gobierno había vigilado el cumplimiento estricto de la Constitución, sus leyes orgánicas, y todas las disposiciones y reglamentos de carácter general.²⁶ Igualmente, atendió las quejas que se presentaron directamente o por conducto de otras dependencias de la administración pública, como reclamaciones de violación de las garantías individuales.

Por conducto del Departamento, la Secretaría de Gobernación colaboraba en lo necesario para que el Ejecutivo Federal mantuviera relaciones armónicas con los otros Poderes de la Unión y los gobernadores de los Estados, interviniendo del modo más amistoso para resolver diversos conflictos de orden político, surgidos entre los Poderes de algunas entidades federativas.

Por cuanto a la materia de cultos, se esforzó para obrar con estricto apego a las disposiciones legales en vigor y con un absoluto respeto a las personas que profesan ideas religiosas, intentando resolver con equidad -y previas investigaciones-, todas las quejas que se presentaron por violaciones a las leyes sobre esta materia, así como los conflictos surgidos entre grupos de personas de creencias de diversa índole.

También se limitó al mínimo la portación de armas y se hizo un empleo muy restringido de la facultad que el reglamento respectivo concedía a la Secretaría de Gobernación, para extender permisos en la materia. De este modo, sólo se concedió a los empleados públicos federales para quienes fuera indispensable en defensa de los intereses públicos que le fueron confiados.

²⁵ *Informe de Labores rendido por el Secretario el Ramo, C. Adolfo Ruiz Cortines, al H. Congreso de la Unión, que corresponde de septiembre 1° de 1947 a agosto 31 de 1948, México, 1948.*

²⁶ *Ibid*, pp. 26-27.

El ramo de rifas, loterías y sorteos, se administró con base en la política de cancelación a los antes concedidos y negado los que recién se solicitaron, cuando no se refirieron al obsequio de objetos para propaganda comercial o por el sistema de venta en abonos. Por consiguiente, se cuidó que los intereses del público estuvieran debidamente garantizados, para lo cual se nombraron interventores idóneos y se otorgaron fianzas suficientes para responder por el valor de los objetos que se sortearan. Del mismo modo, el Departamento de Gobierno estaba estudiando un nuevo reglamento de juegos que posibilitara mayor control en la materia.

Finalmente, en el bienio señalado se iniciaron 98 expedientes contra extranjeros, debido a diversas quejas que produjeron su expulsión del país. Sin embargo, en cada expediente que se formó se procuró realizar una minuciosa investigación para sustentar la procedencia o improcedencia de la queja, y la medida que derivara de ella.

Por su parte, el Departamento de Prevención Social contaba con material técnico adecuado, proveniente de las investigaciones científicas que se habían llevado a cabo, con el propósito de caracterizar a la delincuencia nacional.²⁷ Igualmente, tenía suficiente personal especializado en las disciplinas criminológicas para precisar y determinar las medidas de índole práctica que el Departamento debería adoptar para combatir a la delincuencia. A través de las juntas de su personal técnico se unificó el criterio oficial del organismo, para que normara su conducta al respecto.

Al Departamento de Migración le había sido imposible fomentar la inmigración europea, debido fundamentalmente a la conflagración mundial. No obstante, fueron aceptados varios europeos para establecerse en calidad de inmigrantes-inversionistas con capitales de \$100,000 y \$50,000, aunque estaba pendiente que la Secretaría de Gobernación retirara tales cantidades de las instituciones bancarias donde estaban depositadas, ya que se temía que solamente pretendieran estar en México como tránsito hacia los Estados Unidos. Y en efecto, en algún caso se comprobó esto mismo, por lo que dicha Secretaría sancionó tal irregularidad haciendo efectiva la garantía de inversión que había sido previamente constituida, de conformidad con el artículo octavo de las tablas diferenciales entonces vigentes.

Hacia 1940-1941, el Departamento de Demografía contaba con la Mesa de Repatriación que expedía los certificados que los mexicanos necesitan para conseguir las franquicias que las leyes aduanales

²⁷ *Ibid*, p. 71.

concedían a los repatriados, al tiempo que había venido formulando estadísticas especiales dentro de su ramo.²⁸ Consciente del Departamento del enorme interés que entrañaba dicha repatriación, acopió diversas disposiciones relacionadas con el asunto, así como algunas iniciativas que se habían presentado al respecto. Pero, no habiéndose formulado conclusiones al respecto debido a la carencia de presupuesto suficiente, no fue posible implementar sistemáticamente la repatriación de los mexicanos que residían en el extranjero, particularmente los radicados en los Estados Unidos.

Para el desempeño de su vasto universo de tareas, el Departamento Demográfico estaba integrado por una Mesa de Repatriación, una Mesa de Registro de Extranjeros y una Mesa de Anotaciones; así como las Secciones de Revisión de Antecedentes, y de Catalogación. La Mesa de Anotaciones, cuyo funcionamiento estaba íntimamente ligado al de la Mesa de Catalogación, llevaba diariamente las anotaciones relativas a los cambios de domicilio, nacionalidad, estado civil y declaración de los inmigrados, así como los refrendos y prórrogas que el Departamento de Migración concedía a los extranjeros que eran admitidos condicional o temporalmente.

La Comisión Demográfica Intersecretarial -creada por decreto núm. 682 de marzo 18 de 1935- fue establecida para el estudio del problema legal y demográfico del Estado de Chiapas y la resolución de los casos particulares que se le presentaran. Habiendo sido disuelta en marzo 3 de 1941, en virtud de haber cumplido con los propósitos que le dieron vida, por acuerdo presidencial de julio 9 de 1941 la extinta Comisión reanudaba sus labores, pero sobre nuevas bases, esperándose la resolución rápida del problema demográfico del Sureste del país.

Con base en una disposición presidencial sobre asuntos migratorios, la Secretaría de Gobernación formó parte de una Comisión que estaba integrada por representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y las Embajadas de los Estados Unidos, Gran Bretaña y Polonia, así como del gobierno de Guanajuato. Dicha Comisión fue encargada de recibir y atender a 606 refugiados polacos procedentes de Bombay e Irán, que fueron instalados en la citada entidad federativa. El grupo estaba compuesto de ancianos, mujeres y niños, y su sostenimiento era una responsabilidad del gobierno de Polonia.²⁹

²⁸ *Ibid*, p. 49.

²⁹ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, septiembre de 1942-agosto de 1943, presentada al H. Congreso de la Unión por el*

El Registro Nacional de Extranjeros había continuado sus actividades exitosamente, concordando con las recomendaciones que el Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política del Continente -con sede en Montevideo, Uruguay-, formuló nueve meses después del establecimiento del mencionado registro. Merced a esta oficina se regularizó la situación de muchos extranjeros cuya calidad migratoria estaba al margen de la Ley de Población. Con dicho Registro se estaba en condiciones de informar oportuna y rápidamente sobre la situación y circunstancias relativas de un 90% de los extranjeros residentes en México.³⁰ Esta identificación metódica y científica de los extranjeros, permitió la localización inmediata de quienes, soslayando el beneficio del asilo que gozaban, trasgredieron las leyes o realizaron actividades indebidas.

Por motivo de la guerra y la escasez de trabajadores en los Estados Unidos, se redujo significativamente la repatriación de mexicanos procedentes de ese país, así como de Cuba, Guatemala y Europa. La Comisión Demográfica Intersecretarial del Soconusco, continuó la labor de definir la nacionalidad de los habitantes de esa región.³¹ Al efecto levantó 1,697 actas de solicitudes de las personas que desearan definir su nacionalidad y extendió 835 certificados de nacionalidad mexicana y 134 cartas de naturalización mexicana. Igualmente, concluyó los expedientes de naturalización y las constancias de nacionalidad que, para los efectos de ley, fueron remitidos a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

México estaba participando activamente en la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de las agresiones injustificadas de que fue objeto. Como una colaboración a la política exterior, la Secretaría de Gobernación organizó servicios especiales de control de extranjeros que se consideraban como sospechosos, o en su caso, señalados como simpatizantes de los enemigos de la Nación.³² Por

Secretario del Ramo, Lic. Miguel Alemán.

³⁰ *Ibid*, pp. 21-23.

³¹ *Informe de Labores rendido por el Secretario el Ramo, C. Adolfo Ruiz Cortines, al H. Congreso de la Unión, que corresponde de septiembre 1° de 1947 a agosto 31 de 1948.*

³² *Memoria de la Secretaría de Gobernación, septiembre de 1944-agosto de 1945, presentada al H. Congreso de la Unión por el Secretario del Ramo, Lic. Miguel Alemán, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Información, 1945.*

consiguiente, se les internó en la Estación Migratoria de Perote o en centros similares: los japoneses fueron obligados a concentrarse en la Hacienda de Temixco, Estado de Morelos, y en la Capital de la República, en tanto que los alemanes lo fueron en Veracruz y los italianos en Guanajuato, bajo la vigilancia permanente y estricta de la Secretaría. Sin embargo, luego de la rendición de Italia, se dejó en libertad de los súbditos de ese país y después del triunfo de las armas aliadas sobre Alemania se libertó a las personas de esa nacionalidad.

Una de las dependencias de la Secretaría de Gobernación más rápidamente elevadas a la condición de Dirección General, fue la del ramo de Información. Tal como lo explicamos páginas atrás, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, esta Dirección General había venido funcionando dentro de un plan cuya división de labores planteó la necesidad de crear, en su seno, al Departamento de Supervisión Cinematográfica. Con base en esta reforma, las funciones de la Dirección General de Información quedaron distribuidas de la siguiente manera:

Al Departamento de Información le correspondió recabar y redactar las noticias oficiales de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, con carácter exclusivo, distribuyéndolas entre los periódicos y revistas locales, y corresponsales y agencias de periódicos extranjeros. Enviaba diariamente un extracto telegráfico de las noticias a los periódicos de los estados a los gobernadores, jefes de zonas militares y a otros destinatarios, cuya función ameritaba una información oportuna, tales como algunos representantes diplomáticos de México en el extranjero y agentes de oficinas internacionales.

Por su parte, al Departamento de Radio correspondió la radiodifusión que había venido realizando a través de sus radioemisoras X.E.D.P. y X.E.X.A., de ondas larga y corta respectivamente. Se encauzó hacia el propósito de proporcionar al auditorio nacional y del extranjero la más amplia y oportuna información, sobre las actividades que realizaban las dependencias oficiales, organismos semioficiales, sindicales, y sociedades científicas y culturales, así como los actos del gobierno de la República de trascendencia nacional.

"El Archivo General de la Nación, cuya importancia indiscutible para la Historia del País lo hace acreedor a un cuidado extremo, siguió su obra de recopilación, indagación y clasificación de los artículos que tiene encomendados, habiéndose prestado durante todo este periodo una información completa y oportuna a las dependencias y particulares que solicitaron datos.

Por el interés que reviste el hecho, se hace notar que se hizo el índice de sesenta y ocho tomos en el ramo de Inquisición, de diez tomos en el de Provincias Internas, se hicieron cuatro mil quinientas treinta y siete tarjetas en el ramo de correspondencia de virreyes, se hizo un estudio y dictamen sobre una copia del Acta de Independencia, se terminó la copia paleográfica de documentos relativos a la reducción y congregación de pueblos de los agualulcos, Provincia de Coatzacoalcos, del año de 1599, se catalogaron cuatro mil ochocientos diecinueve expedientes de los ramos de Reales Cédulas y dos mil trescientos del ramo de indios, treinta volúmenes del ramo civil y treinta y cuatro con documentos relativos al antiguo Marquesado del Valle, correspondiente al Hospital de Jesús. Se recibió además el archivo particular del señor Fernando Iglesias Calderón, que lo donó a esa oficina".³³

El Departamento de Turismo había seguido una política de impulso muy vigoroso del movimiento turístico, dando facilidades para que las corrientes de visitantes fueran más numerosas y empleando los recursos convenientes para dar a conocer en el exterior, los atractivos de México.³⁴ Sin embargo, se procuró tomar las debidas precauciones para evitar que, al amparo de estas facilidades, se introdujeran en México personas que resultaran indeseables o que violaran los preceptos de la Constitución de la República o las leyes que emanan de ella, especialmente la Ley General de Población. Por consiguiente, el Departamento procuró estimular los esfuerzos de las instituciones que en forma establecida y organizada, manejaran a los grupos de visitantes, y cuya solvencia moral y económica garantizara el respeto a las disposiciones legales y los derechos de los turistas. Tal era el caso de la Asociación Mexicana de Turismo, con cuya colaboración con el Departamento de Turismo, a través de un plan de acción, desarrolló un trabajo técnico y profesional en materia de publicidad y propaganda turísticas.

En esta época se abrieron las agencias del Departamento de Turismo en Nueva York, San Antonio, Los Ángeles, Nueva Orleans y Tucson, para facilitar el movimiento de turistas hacia nuestro país y servir para organizar la labor de divulgación de los atractivos de México, y la distribución del material de publicidad y propaganda que se editaba con fines de atracción turística de los extranjeros. Asimismo, se estaba planeando crear un banco

³³ *Memoria de la Secretaría de Gobernación, septiembre de 1942-agosto de 1943, presentada al H. Congreso de la Unión por el Secretario del Ramo, Lic. Miguel Alemán, p. 26.*

³⁴ *Ibid, pp. 53-56.*

refaccionario para la industria del turismo, que en unión del Crédito Hotelero, ya existente, ofreciera oportunidades al desenvolvimiento de las actividades que produjeran alicientes a los viajeros.

El turismo continuó ofreciendo sus mejores frutos. Las Compañías de Transportes y la Industria Hotelera cooperaron para la organización de excursiones.³⁵ Al efecto se estableció, con el auxilio de los gobiernos de los estados y los ayuntamientos un calendario de fiestas que las anunciaba oportuna y convenientemente.

Finalmente reseñaremos las actividades del Departamento Administrativo, que estaba integrado por el Archivo General, las Mesas de Contabilidad, de Registro de Partidas, de Repatriación, de Personal, de Dactiloscopia y de Pedidos; y la Sección de Máquinas, y las Oficinas de Dibujo y de Fotografía y Fotostato.³⁶

En lo que al Departamento concernía de la parte administrativa de la Colonia Penal de Islas Mariás, ella fue beneficiada con los trabajos de reconstrucción ya emprendidos y por el proyecto de industrialización de las fuentes de riqueza de aquel archipiélago. Conjuntamente con el Departamento de Prevención Social, se preparó un plan tendente a lograr una reincorporación social de los reos más rápida. Dicho plan fue aprobado por el Presidente de la República, con un presupuesto especial de \$100,000.00 para la adquisición de maquinaria e implementos destinados a la siembra y explotación del henequén, para una planta empacadora de mariscos, y para el mayor aprovechamiento de la industria salinera, así como el establecimiento de una fábrica de calzado. Igualmente hay que mencionar la terminación de la reparación del barco *Tres Mariás*, que se realizó en el Puerto de Salina Cruz, Oaxaca.

³⁵ *Ibid*, 24.

³⁶ *Ibid*, p. 14.

CAPÍTULO XXIV
**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN LOS GOBIERNOS
POSREVOLUCIONARIOS: 1958-1976**

El periodo comprendido en este capítulo, que se inicia con la etapa presidencial de Adolfo López Mateos, entraña relevantes cambios en la administración pública, debido fundamentalmente a la expedición de una nueva Ley de Secretarías de Estado. Según lo explicó el Presidente de la República, la nueva ley fue el producto del crecimiento demográfico del país y la ampliación de las responsabilidades sociales y económicas del Estado. Ello obligó a que la administración pública se reformara, para atender adecuadamente sus tareas.

EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las novedades que ocurrieron en este periodo, fueron la creación de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional -que ocupó el lugar de la extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa-, así como las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, y de Obras Públicas, nacidas de la suprimida Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Hay que resaltar, igualmente, la constitución del nuevo Departamento de Turismo, así como la conversión del Departamento Agrario en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

En 1959 se creó el Instituto Mexicano del Café, la Dirección de la Pequeña Propiedad -establecida para auxiliar a los agricultores y organizar el catastro agrícola- y los Comités Agrícolas Distritales.

El Estado mexicano había tenido una antigua presencia en la industria eléctrica, pero en 1960 decidió mantenerla en exclusividad, por lo que procedió a su nacionalización cabal con la adquisición de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz. También hay que destacar la creación de la Comisión del Río Balsas y la Comisión Nacional del Azúcar.

En año de 1961 fue muy relevante para la vida social, pues la Compañía Exportadora e Importadora de Maíz, S.A. (CEIMSA), establecida desde los días de Cárdenas, se transformó en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). Su conversión obedeció a la necesidad de incrementar el ingreso rural mediante precios de garantía de los productos básicos del campo, mantener reservas de artículos de primera necesidad, proteger el abasto del país y regular los precios de las subsistencias populares en los mercados de consumo. Del mismo modo, en este mismo

año se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, con la finalidad de suministrar a la niñez servicios asistenciales complementarios y desayunos escolares en primarias y preprimarias. Debido a la incorporación del servicio médico entre sus deberes, la Dirección de Pensiones Civiles se transformó en 1961 en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); en tanto que en 1962 se creó la Comisión Nacional del Libro Gratuito.

En 1962 fue fundada la Comisión Nacional Consultiva de la Pesca, en tanto que, para adquirir el control y fomentar la investigación, exploración y uso del espacio aéreo con fines pacíficos, fue creada la Comisión Nacional del Espacio Exterior. También en este mismo año nacieron el Instituto Nacional de Investigaciones Catastrales y Urbanas, y la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera.

Para examinar el presupuesto de 1963 y elaborar el de 1964, fue instituida en la Secretaría de la Presidencia la Dirección del Plan Global del Sector Público. Finalmente, también en 1963 fue creado el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas.

En este periodo es observable la formación de importantes instituciones descentralizadas y la proliferación de otras muchas de la más diversa índole. Algunas ya existentes fueron actualizadas y reformadas para darles mayor cobertura, como la Dirección de Pensiones Civiles, que se convirtió en el ISSSTE, o la CEIMSA, que se transformó en la CONASUPO. Otras fueron de nuevo cuño: Instituto Nacional de la Vivienda, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional Indigenista, Instituto Nacional de Bellas Artes, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana e Instituto Mexicano del Café. También surgieron las grandes instituciones descentralizadas de investigación de la salud, como el Instituto Nacional de Nutriología y el Instituto Nacional de Cardiología, además del Instituto Nacional de Protección a la Infancia. También fue la época de las grandes entidades de desarrollo regional, tales como la Comisión del Papaloapan y la Comisión de Tepalcatepec. Finalmente, el gobierno federal amplió su actividad en ámbitos hasta entonces ignotos, por medio de la Comisión Nacional de Energía Nuclear y la Comisión Nacional del Espacio Exterior.

En esta época se expidió la segunda Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de diciembre 23 de 1965.³⁷ Para

³⁷ "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de

cumplir mejor con su cometido de controlar a estas entidades, fue reorganizada la Junta de gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

En apoyo de la industria petrolera y con la finalidad explícita de realizar investigaciones sobre la materia, en agosto de 1965 se fundó el Instituto Mexicano del Petróleo, en tanto que, para estimular la producción agropecuaria, en marzo del mismo año se había formado el Banco Nacional Agropecuario. Su política estaba orientada preferentemente, a favorecer a los sectores campesinos más débiles.

En 1966, por medio de un contrato de administración otorgado por el gobierno federal a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, se constituyó la Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, la COVE. Al año siguiente, para administrar las Olimpiadas, que se llevarían al cabo en nuestro país, fue instituido el Comité Organizador de los Juegos Olímpicos con el carácter de organismo descentralizado. También en 1967 se integraron en una sola unidad administrativa, las 19 empresas que formaban a la Comisión Federal de Electricidad y se constituyó Productos Forestales Mexicanos.

Para ampliar los beneficios de la asistencia infantil, en 1968 fueron creados el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez y el Sistema Transporte Colectivo; en tanto que en junio de 1970, para agilizar e incrementar la autonomía de gestión de las actividades concernientes a las bodegas y los silos, se estableció la Comisión Operadora CONASUPO de Graneros del Pueblo.

Dentro de la administración de la vida económica, con la finalidad de explotar los cuantiosos recursos de la región de Las Truchas, en Michoacán, en 1969 fue establecida la Siderúrgica Las Truchas. En este año se constituyó la Compañía Nacional de Asbestos y en 1970, para explotar las minas de La Caridad, en Sonora, se creó la Empresa Mexicana del Cobre. Finalmente, para alcanzar la mexicanización plena de los ferrocarriles, mediante un acto simbólico se adquirió el Ferrocarril Tijuana-Tecate en \$62.500.

En la etapa final de esta época se llevaron a cabo tres cambios significativos en la administración pública: la transformación de los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, y de Turismo, respectivamente, en las Secretarías de la Reforma Agraria y de Turismo. Igualmente, por causa de la conversión de los territorios federales -Baja California Sur y

diciembre 23 de 1965", México, *Revista de Administración Pública*, núms 59-60, pp. 143-144 y 223-227.

Quintana Roo- en estados de la Federación, la Procuraduría correspondiente pasó a denominarse Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. También en diciembre de 1970 se expidió una nueva Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.³⁸

Con la finalidad de atender los problemas relativos a la vivienda popular, se formó en febrero de 1971 el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular. Igualmente, para dedicar las indemnizaciones por la expropiación a los ejidatarios, en empresas a las cuales pudieran incorporarse beneficiosamente, fue constituido el Fondo Nacional de Fomento Cooperativo. En 1973, con el objeto de difundir el desarrollo y las conquistas de las clases trabajadoras, se integró el Centro de Estudios del Movimiento Obrero. Al año siguiente, en el mes de junio, para obtener información sobre las principales variables que convergen a la hechura de policy laboral, fue integrado el Centro de Información y Estadística del Trabajo.

En el año de 1974 se creó la Comisión Nacional para Promover la Cultura y la Recreación de los Trabajadores, la Editorial Popular para los Trabajadores y el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, cuyas tareas eran las de realizar investigaciones sobre la materia laboral, hacer programaciones y formar personal calificado en el ramo. La clase obrera se benefició también con la fundación del Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), así como con el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario. Los consumidores en general fueron favorecidos con el establecimiento de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor.

Debido a que el territorio nacional es árido en un 40%, en 1973 se estableció la Comisión Nacional de Zonas Áridas, con el objeto de aprovechar sus recursos. Para atender los problemas portuarios, en este mismo año se integró la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. Con el propósito de llevar a cabo tareas de extensión forestal a favor de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, otorgándoles nuevas concesiones de explotación de los bosques, fue creado el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales. Con la finalidad de unificar la *policy* pesquera, todos los organismos del ramo se fusionaron, formando la empresa

³⁸ "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de diciembre 29 de 1970", México, *Revista de Administración Pública*, núms precitados, 59-60, pp. 145-166 y 307-312.

Productos Pesqueros Mexicanos. Asimismo, se estableció la compañía Química Flúor, S.A., y para ayudar a que los campesinos dejaran de subsidiar a los consumidores, se creó la Comisión Nacional de la Industria Azucarera. Finalmente, para fomentar el intercambio mercantil, tanto público como privado, en diciembre de 1973 se integró el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

En otros ámbitos de la administración pública, para hacer frente a los problemas producidos por la infección del medio ambiente, en enero de 1972 se estableció la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente, como parte de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Con el objeto de fortalecer los procesos de compra y almacenamiento de productos agrícolas, y la distribución de alimentos populares, en 1975 se fusionaron Almacenes Nacionales de Depósito y Bodegas Rurales CONASUPO. Al año siguiente, para integrar la política crediticia del campo, también lo hicieron los Bancos de Crédito Agrícola, Ejidal y Agropecuario, para formar el Banco Nacional de Crédito Rural.

Asimismo, debemos destacar la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Universidad Autónoma Metropolitana y el Colegio de Bachilleres.

Para finalizar este apartado, es conveniente que hagamos una referencia sucinta a la reforma administrativa que caracterizó esta época, porque el desarrollo de la administración pública es inexplicable sin su consideración. Puede considerarse como fecha de inicio de dicha reforma abril 9 de 1965, en que fue constituida la Comisión de Administración Pública (CAP). No hay lugar aquí para hacer un tratamiento ni siquiera breve de la reforma administrativa, de modo que nos ceñiremos a una panorámica muy general y en relación directa de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Uno de los trabajos más importantes que llevó a cabo la CAP, fue la elaboración de un diagnóstico de la situación vigente entonces en la administración pública.³⁹

A grandes rasgos, el concepto de la reforma administrativa no se definió como un "estado de cuenta" de las estructuras del gobierno, ni la revisión de sus procesos administrativos. Más bien

³⁹ Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*, México, Secretaría de la Presidencia, 1977. Entre los miembros de la Comisión, destacan personas bienhechoras para el arte y la ciencia de la administración pública hasta nuestros días. Nos referimos a Fernando Solana, Gustavo Martínez Cabañas, Pedro Zorrilla Martínez, Alejandro Carrillo Castro y Miguel Duhalt Kraus.

se le concibió como la renovación continua de las estructuras y los procedimientos de la administración pública. Uno de los acentos de los trabajos de la CAP se orientó a detectar fallas funcionales, entre las que se destacaron algunas que procedían de una aplicación inadecuada de la disposición de 1958, especialmente las funciones concurrentes por duplicación y un número excesivo de funciones por exclusión. Por cuanto a la duplicidad, era patente que la falta de coordinación producía que dos dependencias de la administración pública hicieran la misma función.

Con referencia a las funciones por exclusión, se visualizó la existencia de imprecisiones motivadas por la asignación genérica de funciones a algunas dependencias o por su asignación no estar expresamente atribuida a otra. Además, algunas actividades plasmadas en aquella disposición no se cumplían y otras, no señaladas, eran efectivamente realizadas.

Finalmente, el planteamiento de las funciones de la administración pública no se actualizaba a la velocidad que lo exigía el ritmo de desarrollo del país.

Por cuanto a los procedimientos inherentes a la gestión interna, se encontró que el procesamiento y las operaciones interiores seguían un curso de aplicación e implantación continua marcada por el empirismo, y en lo tocante a los centros de decisión y mecanismos de coordinación entre las Secretarías de Estado era notorio una excesiva concentración de decisiones en el Jefe del Ejecutivo y una multitud de comisiones intersecretariales y multidependientes. Además, había un desuso de la unidad de mando en perjuicio del despacho de instrucciones y asunción correlativa de responsabilidades.

Todas estas consideraciones constituyeron un valioso flujo de información, que se tradujo en una gran cantidad de medidas orientadas a mejorar a la administración pública mexicana, en sus diversos aspectos: organización, funciones, coordinación, dirección, gestión interna, administración de personal, sistemas de control y evaluación, recursos materiales y sistemas de información, entre otros más.

Uno de los problemas que seguramente más impresionaron a la CAP, fue la carencia de información general sobre la administración pública mexicana, pues ella misma había propuesto la elaboración de una *Guía de la Organización del Gobierno Mexicano*.⁴⁰

⁴⁰ La década 1958-1967 es posiblemente una de las más oscuras por cuanto a información general de la administración pública

Observada de conjunto la evolución de la administración pública en los años de 1958 a 1976, es ahora oportuno que pasemos a estudiar particularmente a la Secretaría de Gobernación.

mexicana. Ciertamente hay estudios monográficos y exámenes parciales o sectoriales sobre la misma, pero faltan estudios generales que ofrezcan una visión de conjunto. En contraste a otras épocas, parece que no hay directorios, manuales ni textos que, como en tiempos anteriores, nos informen sobre la organización de la administración pública.

COMPETENCIAS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN 1958

Tal como lo mencionamos páginas arriba, en 1958 se expidió una nueva Ley de Secretarías.⁴¹ Su inspirador intelectual fue Gabino Fraga, según puede corroborarse en el *Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana*, que formuló el distinguido jurista en calidad de Presidente del Instituto de Administración Pública. Este Proyecto se perpetuó, como un eco, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, tal como lo obsevaremos en su momento.

En la nueva disposición administrativa es apreciable el carácter eminentemente político de la Secretaría de Gobernación, tal como es visible en sus competencias:

1. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo;
2. Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República;
3. Administrar y publicar el *Diario Oficial* de la Federación;
4. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento;
5. Cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas que procedan;
6. Aplicar el artículo 33 de la Constitución;

⁴¹ "Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mexicana", México, *Revista de Administración Pública*, Edición especial en Memoria de Gabino Praga, Noviembre de 1982, pp. 381-408. Contemporáneamente a la expedición de la mencionada ley, aparecieron dos trabajos sobre la misma: "Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958", de Horacio Castellanos Coutiño, y "La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", de César Aguirre Rojo. Ambos fueron publicados en la obra *Aportaciones al conocimiento de la administración federal: autores mexicanos*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, pp. 135-142 y 143-147.

7. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material;
8. Otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones;
9. Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo los artículos 96, 98, 99 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; el artículo 73, fracción VI, sobre nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y territorios federales, y el artículo III, respecto de las destituciones de funcionarios judiciales;
10. Recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales a que se refiere el inciso anterior;
11. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento del Ejecutivo Federal, de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito y territorios federales, así como del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de los gobernadores de los territorios;
12. Intervenir en los nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo;
13. Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los gobernadores de los estados y territorios, y legalizar las firmas de los mismos;
14. Conducir las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;
15. Administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal;
16. Intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes;
17. Manejar el Servicio Nacional de Identificación Personal;
18. Manejar el Archivo General de la Nación;

19. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra Secretaría o Departamento de Estado;
20. Reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas
21. Dirigir y administrar las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de la red nacional y de los que dependan de otras Secretarías y Departamentos de Estado;
22. Reglamentar y autorizar la portación de armas por empleados federales, en los términos del artículo 10 de la Constitución;
23. Vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral públicas y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público;
24. Dirigir la política demográfica en sus aspectos migratorios, con excepción de colonización y turismo;
25. Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito y territorios federales, tribunales para menores de más de seis años e instituciones auxiliares, estableciendo, en iguales términos escuelas correccionales, reformatorios y casas de orientación; creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito y territorios federales y en los estados de la Federación, mediante acuerdo con sus gobiernos; ejecutando y reduciendo las penas, y aplicando la retención por delitos del orden federal o común, en el Distrito y territorios federales;
26. Manejar el Calendario Oficial;
27. Rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo de la Unión,
y

28. En general, los demás asuntos de política interior que competan al Ejecutivo y no se atribuyan expresamente a otra secretaría o departamento del Ejecutivo Federal.⁴²

Aquí encontramos ecos sonoros del pasado, que son perceptibles en las responsabilidades típicas de la Secretaría, tales como la materia demográfica o el ramo de prevención social, junto con nuevas responsabilidades de conducción de los asuntos referentes a la radiodifusión.

⁴² "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 24 de 1958", México, Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, un tomo, cinco vols, tomo V, vol. V, pp. 155-157.

EVOLUCIÓN ORGANIZATIVA DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN 1969-1973

Entre 1958 y 1969 las atribuciones de la Secretaría de Gobernación no sufrieron alteración. Su organización, sin embargo, sí tuvo cambios significativos. Aquí haremos una reseña de su configuración en 1969, con algunas referencias a 1973, aunque las variaciones de un año a otro fueron mínimas.

En el año de 1969, la Secretaría estaba organizada de la siguiente manera: bajo el mando de Secretario, del que dependían dos Subsecretarios y el Oficial Mayor, trabajaban directamente la Comisión Federal Electoral y la Dirección del Registro Nacional de Electores. Dependiente del Oficial Mayor se encontraba la Oficina de Organización y Sistemas. El resto de la organización era la siguiente: estaban activas nuestras conocidas Direcciones Generales de gobierno, de Asuntos Jurídicos, de Población y de Información, junto con el Departamento de Prevención Social. Aunque más recientes, también encontramos a las Direcciones Generales de Cinematografía, de Investigaciones Políticas y Sociales, y la Dirección Federal de Seguridad. Permanece laborando el muy relevante Archivo General de la Nación, así como el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y la Dirección General de Administración.⁴³

Las novedades son la Dirección General Coordinadora de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, la Comisión Federal Electoral y la Dirección del Registro Nacional de Electores

Comencemos la exposición con la Dirección General de Gobierno.

Dirección General de Gobierno

La Dirección General de Gobierno permanecía fungiendo como uno de los núcleos primordiales de la Secretaría de Gobernación. Intervenía en el trámite para el cumplimiento de los preceptos constitucionales, por parte de las autoridades del país, especialmente los que se refieren a las garantías individuales, y tramitaba lo conducente en las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, así como con los gobiernos de los

⁴³ Comisión de Administración Pública, *Manual de Organización del Gobierno Federal: 1969-1970*, Secretaría de la Presidencia, 1970, pp. 161-175.

estados y las autoridades municipales.⁴⁴ Igualmente, tramitaba lo relativo a las iniciativas de ley que el Jefe del Ejecutivo Federal sometía a consideración del Congreso de la Unión, y lo inherente a las relaciones del gobierno federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Intervenía en el trámite, en caso de que existiera duda sobre la competencia de alguna Secretaría o Departamento de Estado, para conocer de un asunto administrativo determinado. Auxiliaba en el trámite relativo a los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios de Estado y Jefes del Departamento del Ejecutivo Federal, del Procurador General de la República, del Procurador General de Justicia del Distrito y territorios federales y de los gobernadores de los Territorios de la Baja California Sur y Quintana Roo. Y auxiliaba en los trámites relacionados con los nombramientos, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyeran expresamente a otras dependencias del Ejecutivo Federal.

Evocando las funciones heredadas de la Secretaría de Justicia, atendía el trámite relativo al ejercicio de las facultades que se otorgan al Ejecutivo conforme lo establece la Constitución, sobre nombramientos, remociones y licencias de los Ministros de la Corte, así como los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y territorios federales; recopilaba y mantenía al corriente la información sobre los atributos académicos y técnicos de los Ministros de la Suprema Corte y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y territorios federales; e intervenía en el trámite relacionado con la destitución de funcionarios judiciales, según lo refería la parte final del artículo 111 de la Constitución mexicana. Ella, asimismo, se encargaba de los trámites para otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requiere para el ejercicio de sus funciones.

La Dirección General de gobierno vigilaba la administración y publicación del *Diario Oficial* de la Federación, llevaba el registro de autógrafos de los funcionarios federales y los gobernadores de los estados y territorios, y atendía el trámite relacionado con la aplicación del artículo 33 de la Constitución.

Era de su competencia tramitar lo relativo al *Calendario Oficial*, cuidar que se cumpliera con las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, e intervenía en el trámite para el ejercicio del derecho de expropiación por causa de

⁴⁴ *Ibid*, pp. 170-171.

utilidad pública, en casos que no estaban encomendados a otras dependencias. Estaba encargada del trámite de los actos a que se refería la Ley Federal de Juegos y Sorteos, tramitaba los asuntos que se suscitaban en la administración de las islas de jurisdicción federal, intervenía en el trámite de expedición de licencias para portación de armas de fuego por empleados federales y auxiliaba en las funciones electorales.

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Heredera de la Secretaría de Justicia, la Dirección General de Asuntos Jurídicos estudiaba y emitía opiniones sobre los asuntos legales que le consultaran tanto la dependencias de la Secretaría de Gobernación, como del Ejecutivo Federal.

Ella intervenía en los trámites judiciales en los juicios de amparo en que el Secretario de Gobernación representara al Presidente de la República; tramitaba los amparos interpuestos en contra de actos de cualquiera de los funcionarios de la Secretaría; la representaba en los juicios laborales que se sometieran al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y promovía ante los Tribunales Federales o del Fuero Común los asuntos legales de la Secretaría.

Estudiaba o formulaba proyectos de leyes, decretos o acuerdos, y compilaba leyes y decretos federales y estatales, y otras publicaciones a través de la biblioteca.

Dirección General de Población

La antigua Dirección General de Población, ya desprendida de los asuntos turísticos, continuaba atendiendo las atribuciones que sobre la materia de demografía y migración le confiaba la Ley General de Población, su Reglamento y las demás disposiciones vigentes. En 1968 estaba organizada en cuatro Departamentos: de Migración, Demográfico, de Registro Nacional de Extranjeros y de Inspección.⁴⁵

Esta dependencia tramitaba la internación y estancia en el país de los extranjeros y la cancelación, cuando el caso lo ameritara, de las calidades migratorias otorgadas; y atendía lo referente a cambios de características o de calidad migratoria de los extranjeros. Igualmente, llevaba el control del movimiento

⁴⁵ *Directorio del Poder Ejecutivo Federal, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1968, p. 22.*

migratorio que se registraba en las oficinas y agencias de población, y proponía las normas a que deberían sujetarse las corrientes migratorias y determinaba el propósito que mejor conviniera a la inmigración.

Tenía a su cargo el trámite los refrendos y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros, la devolución de los depósitos que ellos hicieran para garantizar las obligaciones que les señalara la Ley General de Población y su Reglamento, y los contratos de los trabajadores mexicanos emigrantes. Atendía el trámite de las solicitudes de matrimonio de extranjeros con mexicanos y preparaba los cuestionarios estadísticos de entrada y salida al país, tanto de nacionales, como de extranjeros residentes en el territorio nacional. Ella tramitaba y ejecutaba la expulsión de extranjeros que lo ameritaban y giraba las circulares de impedimento de internación al Servicio Exterior Mexicano, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como a las oficinas de población. Por lo tanto, imponía las sanciones que correspondían de acuerdo con la Ley General de Población y su Reglamento.

Tramitaba la declaratoria de la calidad de inmigrado y la cancelación de dicha calidad cuando el caso lo ameritara; proporcionaba los informes que solicitara la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir y llevar el registro de las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana; llevaba el registro de las cartas de naturalización y de los certificados de nacionalidad mexicana que concediera la mencionada Secretaría de Relaciones Exteriores y expedía el documento de registro; y llevaba también el registro de los extranjeros, y el de empresas en las que trabajaran ellos. Igualmente, investigaba si los extranjeros cumplían con las obligaciones migratorias establecidas y, en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades correspondientes; y se aseguraba de que en las estaciones migratorias se detuvieran a los extranjeros que violaran la Ley General de Población, cuando el caso lo ameritara. A dicha Dirección General le correspondía anotar, en los documentos migratorios, los cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás características relacionadas con los extrajeros.

Finalmente, esta Dirección General giraba las órdenes para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales, como a extranjeros.

Departamento de Prevención Social

Como legado de otra relevante tarea de la Secretaría de Justicia, el Departamento de Prevención Social continuaba atendiendo la prevención social contra la delincuencia en el Distrito y territorios federales, y señalaba el lugar donde debían cumplir su sentencia los reos del fuero federal y los del fuero común en el Distrito y territorios federales, así como vigilar la ejecución de la sentencia. Igualmente, tramitaba y resolvía las libertades preparatorias o retenciones, así como la externación de menores.

Tramitaba, en los casos de competencia del Ejecutivo, lo concerniente a la reducción o conmutación de sanciones, atendía lo referente a los convenios celebrados con los gobiernos estatales para que los reos del fuero común cumplieran su sentencia en establecimientos federales, y vigilaba que el tratamiento que se aplicara a los reos sentenciados fuera el adecuado para lograr su readaptación social.

Dicho departamento atendía la administración técnica de los centros de observación, escuelas hogares y escuelas de orientación, y proponía las medidas necesarias para la aplicación de los tratamientos señalados por los tribunales para menores de edad.

Atendía, dentro de sus competencias, los asuntos técnicos y administrativos de la Colonia Penal de Islas Mariás, y coordinaba sus actividades con los Tribunales para Menores conforme lo establecido por la ley orgánica respectiva.

Llevaba el control de los reos sujetos a libertad preparatoria y condena condicional, y mantenía un registro nacional de sentenciados y proporcionar antecedentes penales. Finalmente, formulaba y publicaba las listas de los jurados populares, y proporcionaba los datos e informes inherentes a su competencia.

En 1973, debido al rango de sus importantes deberes, había sido elevada a la condición de Dirección General.

Dirección General de Información

Heredera del extinto Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, la Dirección General de Información estuvo encargada de elaborar los boletines de prensa relativos a los asuntos de la Secretaría de Gobernación, transmitía los programas de radio de *La Hora Nacional*, se encargaba del trámite relativo a las atribuciones que la Ley Federal de Radio y Televisión señalaba a la Secretaría

y presidía el Consejo Nacional de Radio y Televisión. Igualmente, intervenía en la expedición de permisos migratorios que requerían los corresponsales extranjeros en nuestro país y coadyuvaba con la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República, para la transmisión por radio y televisión de los actos gubernamentales de trascendencia nacional.

A dicha Dirección General le correspondía elaborar y distribuir el boletín *México Informa*, publicación mensual que se enviaba a las embajadas y consulados de México en el extranjero, y publicar y difundir el Informe Anual que rinde el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión.

Archivo General de la Nación

El muy importante Archivo General de la Nación continuaba custodiando, clasificando y catalogando los documentos históricos que forman su acervo, concentrando las leyes, decretos y reglamentos que se promulgan en el Distrito Federal y territorios federales, y en los estados de la República. Vigilaba que se cumpliera el decreto que prohíbe la exportación de documentos originales relacionados con la historia de México y de los libros que, por su rareza, no fueran fácilmente sustituibles. Guardaba un ejemplar de las obras científicas, literarias o artísticas, cuyos derechos de propiedad eran reservados conforme a la ley, y expedía copias certificadas de los títulos principales, mercedes, planos y demás instrumentos originales existentes en este Archivo.

Tenía asignado el difundir, por medio de publicaciones, los documentos que tengan interés histórico para la nación, y formar los inventarios de los documentos de trascendencia para la historia de México.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana

Esta institución académica estaba facultada para adquirir y concentrar en el Archivo General de la Nación, la documentación relacionada a la historia de la Revolución Mexicana, así como planear y publicar trabajos de investigación histórica, y adoptar las medidas adecuadas para el mejor conocimiento de esta época.

Dirección General de Cinematografía

Esta importante dependencia de la Secretaría de Gobernación estaba facultada para coordinar la producción, distribución y exhibición de películas. Vigilaba el cumplimiento de la Ley de la Industria Cinematográfica y su Reglamento, e imponía las sanciones correspondientes, fomentaba la producción de películas nacionales y protegía al cine nacional y los intereses del público.

Igualmente, sus atribuciones contemplaban el fomento del intercambio con organismos cinematográficos internacionales, supervisaba el material cinematográfico nacional y extranjero para cine y televisión, lo clasificaba de acuerdo con las normas establecidas y vigilaba su observancia en el territorio nacional; asimismo, autorizaba su exhibición y ordenaba el pago de los derechos conforme a la tarifa correspondiente. Controlaba que la exhibición de películas mexicanas no fuera inferior al 50% del tiempo total de pantalla en las salas cinematográficas de la República y otorgaba los permisos necesarios para importar películas conforme a los acuerdos establecidos, aplicando criterios de reciprocidad.

Su titular presidía la Asamblea del Instituto de Capacitación Cinematográfica, toda vez que cooperaba con los diversos organismos gubernamentales en la producción y exhibición de películas educativas y de difusión cultural; e intervenía en el Comité Consultivo de Importación de Películas de la Secretaría de Industria y Comercio.

Asimismo, autorizaba la exportación de las películas nacionales y la reexportación de las películas extranjeras, y ordenaba el pago de los derechos correspondientes. Otorgaba los certificados de nacionalidad de las co-producciones que realizara México con otros países, conforme a los acuerdos respectivos.

Organizaba y atendía el funcionamiento de la Cinemateca Nacional, llevaba el Registro Público Cinematográfico y aplicaba la tarifa correspondiente; revisaba telenovelas u otros programas filmados o reproducidos en forma diferida, y estudiaba y proponía la participación oficial de la cinematografía mexicana en festivales cinematográficos internacionales.

La Dirección General también intervenía en los eventos cinematográficos nacionales e internacionales, atendía las consultas que formularan las autoridades migratorias sobre internación de extranjeros que vinieran a trabajar en la industria cinematográfica nacional, autorizaba y vigilaba el funcionamiento y la programación de los *Cines de Arte*, y promovía, en coordinación

con el Departamento de Turismo, la exhibición de películas que fomentaran la corriente turística.

Finalmente, autorizaba la construcción y el funcionamiento de nuevos estudios para la producción de películas o de nuevos foros en los estudios ya existentes, de acuerdo con las necesidades de la industria cinematográfica.

Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales

Esta institución administrativa estaba a cargo del estudio de los problemas de orden político o social, y proporcionaba los informes correspondientes, así como auxiliar en la investigación de infracciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Dirección Federal de Seguridad

Esta dependencia estaba a cargo de la investigación de hechos que pudieran constituir delitos contra la seguridad interna y externa de la nación, y en su caso hacerlos del conocimiento del Ministerio Público Federal; y proporcionar seguridad cuando se requiriera, a funcionarios extranjeros que visitaran oficialmente el país.

Dirección General de Administración

La Dirección General de Administración estaba organizada en los Departamentos de Personal, Contabilidad, Compras, y Almacenes y Proveduría.⁴⁶ Llevaba el control general del personal de la Secretaría, tramitaba los movimientos del mismo, atendía las relaciones con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría, y la representaba ante la Comisión Mixta de Escalafón. Tramitaba los asuntos del personal relacionado con sus prestaciones ante el ISSSTE y llevaba el control administrativo de las guarderías infantiles.

Estaba a su cargo la formulación del anteproyecto del Presupuesto Anual de Egresos de la Secretaría, así como atender su ejercicio y control, llevaba los estados de cuenta y manejo de fondos, tramitaba las adquisiciones que llevaba a cabo la Secretaría, proveía y controlaba los bienes que se requerían las

⁴⁶ *Ibid*, p. 19.

diversas dependencias de la Secretaría y vigilaba la organización y funcionamiento de los almacenes y de la Oficina de Inventarios.

Ordenaba lo relativo a la conservación de los edificios de la Secretaría, atendía al mantenimiento del mobiliario y del equipo, autorizaba el mantenimiento y la reparación de los vehículos al servicio de la Secretaría, atendía al funcionamiento del Archivo de Concentración, vigilaba el funcionamiento de la Oficialía de Partes y atendía las relaciones de carácter administrativo con otras dependencias oficiales. Finalmente, administraba la tienda para beneficio de los trabajadores de la Secretaría.

En esta época era patente la presencia de nuevas organizaciones administrativas, que emergieron como producto de los nuevos tiempos, tales como la Comisión Federal Electoral, la Dirección del Registro Nacional de Electores, la Dirección General Coordinadora de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, y la Oficina de Organización y Sistemas.

Dirección General Coordinadora de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material

Esta Dirección General tenía, como labor primordial, vigilar y coordinar el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del país, auxiliándolas en sus gestiones ante las dependencias federales y los organismos particulares. Atendía las consultas relacionadas con las Juntas y concentraba los datos estadísticos relativos a su funcionamiento en todo el país.

Dirección del Registro Nacional de Electores

Esta novedosa Dirección era el brazo operativo de la Comisión Federal Electoral, por lo cual estaba a cargo de la expedición de la credencial permanente de elector a todo ciudadano que, habiendo solicitado su inscripción en el Registro Nacional de Electores, cumplía con los requisitos legales. Formaba las listas nominales de electores correspondientes a las secciones electorales de las localidades de cada uno de los municipios o delegaciones que integraran los distritos en que se dividía el territorio de la República, para elecciones federales y locales; y revisaba, conservaba y perfeccionaba permanentemente el Registro Nacional de Electores clasificado por entidades federativas, distritos electorales, municipios o delegaciones y secciones electorales.

Estaba facultada para establecer, con la previa aprobación de la Comisión Federal Electoral, los procedimientos técnicos para

facilitar la inscripción y los cambios o anotaciones que deberían hacerse en el Registro Nacional de Electores en las credenciales y para hacer que los datos del registro fueran completos, tuvieran uniformidad y estuvieran clasificados de manera que se permitiera su fácil consulta y tabulación. Formaba, publicaba y proporcionaba a los organismos electorales y a los partidos políticos, las listas de los electores, cuando lo solicitaran en los términos que estableciera la Comisión Federal Electoral.

Rendía los informes y expedía las constancias que, en relación con los asuntos de su competencia, le solicitaran los organismos electorales; hacía la división de los distritos electorales en secciones, comunicando esta división a la Comisión Federal Electoral; elaboraba, actualizaba y depuraba los documentos auxiliares para el desarrollo del proceso electoral; y vigilaba y coordinaba las actividades de las delegaciones estatales, distritales y municipales de la República

Esta Dirección obtenía, una vez efectuada cada elección federal, las constancias del número de votos emitidos en cada distrito electoral y hacía las tabulaciones correspondientes, informando a la Comisión Federal Electoral. Finalmente, proporcionaba documentación, informes y colaboración para el desarrollo de los trabajos preelectorales, con motivo de elecciones federales o locales, con base en los convenios que en materia electoral celebraran la Secretaría y los gobiernos de los Estados.

Organismos a cargo de la Reforma Administrativa

Oficina de Organización y Sistemas. En 1969, esta Oficina era el motor operativo de la reforma administrativa de la Secretaría de Gobernación. Al efecto, revisaba permanentemente su estructura orgánica y funcionamiento para simplificar los trámites administrativos e implantar sistemas, para elevar el rendimiento del trabajo. Establecía nuevos métodos de coordinación y control para las principales actividades de la Secretaría, promovía eventos para la capacitación técnica y administrativa del personal, atendía el mejoramiento de la administración foránea y supervisaba los trabajos de control mecanizado.

En 1973 se sumaron dos nuevas organizaciones: la Comisión Interna de Administración y la Unidad de Programación.

Comisión Interna de Administración. Estaba encargada de realizar el diagnóstico global de los problemas administrativos y operativos de la Secretaría de Gobernación, y debía fijar las metas y medios para su solución. Al efecto, establecía los mecanismos

necesarios para la evaluación de su eficiencia y el señalamiento de las reformas que procedieran, establecía las *policies* y formulaba el programa general de reformas administrativas, atendiendo a las directrices que establecía el Secretario de Gobernación y los lineamientos generales que determinaba la Secretaría de la Presidencia.

Estudiaba y autorizaba los programas y proyectos de mejoramiento administrativo de las diversas áreas o unidades de la dependencia; coordinaba el desarrollo de los trabajos de reforma administrativa, evaluaba los resultados y velaba por la adecuada instrumentación de los programas y proyectos de racionalización de los sistemas administrativos. Igualmente, evaluaba los resultados de las mejoras introducidas y señalaba las medidas correctivas que precedieran a la reformulación de los programas y proyectos de reforma.

Unidad de Programación. A la Unidad de Programación le estaba confiado determinar los objetivos de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración los lineamientos establecidos por el Jefe del Ejecutivo Federal, y realizaba los estudios para establecer el panorama de necesidades o demandas de los bienes y servicios que provee la dependencia, así como de los recursos humanos, materiales y financieros que requería para dar satisfacción a tales necesidades. Formulaba criterios de evaluación para el análisis de programas alternos de inversión y determinación de los gastos de operación y mantenimiento; estudiaba la solución de las necesidades propias de la Secretaría y evaluaba las alternativas de solución para resolver los problemas de la dependencia. Finalmente, formulaba los programas de inversión y cuidaba que los programas de inversión se ejercieran en la forma autorizada.

Unidad de Capacitación Administrativa, Difusión Cultural, Social y Recreativa

En 1973 estaba activa la Unidad de Capacitación Administrativa, Difusión Cultural, Social y Recreativa, a cargo de la cual estaba el proponer y desarrollar los programas para la mejor capacitación administrativa del personal al servicio de la Secretaría, e impartir cursos al personal de apoyo en las materias básicas y al personal especializado en la actualización de conocimientos.

Llevaba a cabo actividades culturales y sociales con la participación del personal, tales como conferencias, cine-club, visitas a lugares de interés histórico, excursiones y veladas literarias. Tuvo a su cargo la formación de la sala de lectura, y

la edición del boletín informativo y cultural del personal. Administraba el Centro Social y Deportivo *Gobernación* y coordinaba las actividades deportivas en que participaban los servidores públicos de la Secretaría.

Tal como ha sido notorio en esta exposición, la materia turística había sido segregada de la Secretaría de Gobernación. Ello obedeció a la finalidad de especializarla y ponerla al cuidado de un departamento administrativo autónomo.

EL DEPARTAMENTO DE TURISMO

Cuando fue creado el Departamento de Turismo, por obra de la Ley de Secretarías de 1958, su perfil funcional estaba perfectamente delineado con base en la experiencia acumulada por la Dirección General de Turismo, hasta entonces dependiente de la Secretaría de Gobernación.⁴⁷

De acuerdo con dicha ley, al Departamento de Turismo correspondió el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Establecer en el interior del país, así como en el extranjero, las oficinas de turismo que sean necesarias;
- II. Supervisar y controlar la transportación de turistas, del interior o procedentes del extranjero;
- III. Controlar y supervisar los servicios de recepción de turistas, tanto en el interior de la República como en las fronteras, puertos marítimos y aéreos, en colaboración de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores y Salubridad y Asistencia;
- IV. Supervisar los servicios de hospedaje y alimentación de turistas en hoteles, casas de huéspedes, restaurantes, clubes, campos de turismo, negocios similares y establecimientos conexos que hayan sido autorizados oficialmente para prestar tales servicios;
- V. Proveer, controlar y supervisar los medios que se requieran para la creación y funcionamiento de los servicios de información y auxilio para turistas;
- VI. Reglamentar, controlar y supervisar el servicio de guías de turistas y su funcionamiento;
- VII. Dirigir y controlar las escuelas para guías de turistas;
- VIII. Reglamentar, autorizar y vigilar el establecimiento y funcionamiento de las agencias de viajes y turismo;
- IX. Aprobar, controlar y supervisar las tarifas de los servicios turísticos;

⁴⁷ "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 24 de 1958", ya citada, pp. 170-171.

- X. Promover las medidas necesarias en beneficio del turismo, en materia de higiene y salubridad con la colaboración de la Secretaría de Salubridad y Asistencia;
- XI. Celebrar convenios con los gobiernos de los Estados para incrementar el turismo y mejorar los servicios relativos;
- XII. Gestionar la celebración de arreglos y convenios con gobiernos y empresas extranjeras que tengan por objeto facilitar el intercambio turístico, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- XIII. Estimular la formación de organismos de carácter privado que tiendan a fomentar el turismo;
- XIV. Promover, dirigir y realizar la propaganda y publicidad en materia de turismo, tanto en el país como en el extranjero: así como la publicación de guías de la República, los estados o de ciudades o zonas de interés especial para mejor información del turista;
- XV. Promover todos aquellos espectáculos, concursos, exposiciones, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas, así como eventos tradicionales y folclóricos que sirvan de atracción al turismo;
- XVI. Promover ante las autoridades respectivas, el otorgamiento de licencias y permisos para la caza y la pesca turísticas, dentro de los ordenamientos respectivos, e incrementar los concursos de esta índole, y
- XVII. Cooperar con la Secretaría de Educación Pública en la protección y mantenimiento de monumentos históricos y artísticos de lugares históricos y típicos o de interés por su belleza natural, con el fin de mantener y aumentar la atracción al turismo.
- XVIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

La creación del Departamento de Turismo fue la última segregación de competencias y energías organizativas de la Secretaría de Gobernación, la cual, tal como lo hemos venido advirtiendo, fue perfilando con mayor especificidad su vocación central fundada en la política interior.

CAPÍTULO XXV
**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN LOS GOBIERNOS
POSREVOLUCIONARIOS: 1976-1994**

En diciembre de 1976 se volvió a verificar una nueva alteración del estado que guardaba la administración pública. Este cambio significó una transformación muy significativa que repercutió tanto en las Secretarías de Estado, como en los organismos descentralizados y las empresas públicas.⁴⁸ Entre otras novedades, destaca que las dependencias que estaban bajo la autoridad directa del Presidente de la República, fungieran como unidades de coordinación y responsabilidad de los sectores en que se organizaría la administración pública; es decir, que planificarían y conducirían las acciones de los diversos sectores que incluían a organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

**TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
A PARTIR DE 1976**

Por primera vez en la historia de la administración pública mexicana, un mismo ordenamiento contemplaba dentro de su seno a entes autónomos y a las Secretarías y Departamentos de Estado, tal como lo había sugerido Gabino Fraga en 1958.

Como una modalidad de la delegación de funciones, se introdujo la desconcentración administrativa para el despacho de los negocios públicos relativos a las cuencas hidrológicas, construcción de escuelas y hospitales, y otros más que se verificaban en distintos puntos del territorio nacional.

Muy significativa fue la reestructuración de competencias entre las dependencias de la administración pública, la cual, sin antecedentes de esta magnitud, encarnó en la fusión de un par de entidades para formar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Significó también la traslación de ramos de una a otra, como el caso de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, beneficiada con el renglón de industria, procedente de la Secretaría de Comercio, que se ciñó a la materia propiamente mercantil en sus aspectos de producción, consumo y orientación al

⁴⁸ "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 22 de 1976", México, Talleres Gráficos de la Nación, 1977, Carrillo Castro, Alejandro, *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 1977.

consumidor. Los vientos de cambio surtieron efecto en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual asumió a la marina mercante, la provisión de infraestructura y la administración de puertos, antaño en manos de la Secretaría de Marina. Finalmente, asimilando renglones tales como la vivienda, urbanismo y centros urbanos, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas enriqueció su abanico de competencias que sólo comprendía a estas últimas: las obras públicas. Para concentrar todo lo referente a las pesquerías, fue creado el Departamento de Pesca, y para ejercitar funciones de presupuestación, control y evaluación, fue instituida la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Secretaría de Relaciones Exteriores dejó de auxiliar a la Secretaría de Turismo en la promoción de este ramo y cesaron en definitiva sus facultades para ejercitar acciones en beneficio del comercio exterior, pues en la Secretaría de Comercio se concentró todo lo referente a este renglón.⁴⁹

Dentro de este ambiente de transformaciones, aquellas dependencias muy consolidadas con base en su perfil de competencias y de una larga tradición de desempeño, sufrieron poco o ningún cambio en sus atribuciones. Una de ellas fue la Secretaría de Gobernación, cuyas competencias asignadas en 1958 permanecían esencialmente en ejercicio en 1976, salvo la adición de la muy importante función de reivindicar la propiedad de la nación, antaño a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional, así como la concentración de las funciones que otrora detentaba la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de radio y televisión.⁵⁰

El periodo aquí estudiado representa, dentro de la etapa posrevolucionaria, la conclusión de una fase del desarrollo de la administración pública y el inicio de otra. Por un lado, se toma la decisión de asumir una conciencia comprensiva del organismo del Estado y por consiguiente se elabora un complejo programa tendente a aminorar este organismo, particularmente en lo relativo al sector "paraestatal". El argumento fue que era inmenso y, por lo tanto inmanejable, toda vez que algunas entidades del mencionado sector ya no tenían razón de ser. Por otro lado, se organizó a la administración pública centralizada en sus grandes trazos,

⁴⁹ Ruiz Massieu, José Francisco y Wilfrido Lozano Hernández, *Nueva administración pública federal*, México, Editorial Tecnós, 1978. pp. 43-44. Faya Viesca, Jacinto, *Administración pública federal: nueva estructura*, México, Editorial Porrúa, 1979, pp. 243-255.

⁵⁰ Ruiz Massieu y Lozano Hernández, *op. cit.*, pp. 41.

intentándose racionalizar su funcionamiento. Ambos procesos -la depuración en gran escala del sector "paraestatal" y la reorganización de la administración centralizada- marcharon en paralelo por medio de la sectorización, un mecanismo por el cual se intentó darles coherencia. La responsabilidad recayó en una institución de elevada jerarquía: la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

A mediados de los años de 1970, el desarrollo de la administración pública mexicana había llegado a su clímax. Fue una época de creación de las grandes entidades "paraestatales" e inclusive, en forma masiva, se acrecentó su número con la generosa formación de multitud de fideicomisos.⁵¹ Posteriormente no se progresó mayormente en la disminución de la cifra de las entidades "paraestatales", pero se generó una atmósfera refractaria a la creación de otras más, limitándose su crecimiento masivo. Esto explica porqué sólo aparecen episódicamente algunas instituciones, tales como Ruta 100, así como la adquisición de la Compañía Mexicana de Aviación, que se encontraba en medio de serios problemas financieros.

En 1982 se procedió a la expropiación bancaria y, con la adquisición de muchos y grandes bancos, también se incorporó al gobierno federal a aseguradoras, afianzadoras y empresas propiedad de los bancos.

Tal como lo adelantamos, uno de los cambios significativos fue la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁵² Desde

⁵¹ El *Manual de Organización del Gobierno Federal: 1969-1970*, Secretaría de la Presidencia, 1970, dos tomos. El tomo II, correspondiente al sector "paraestatal", es un buen testimonio del crecimiento del propio sector. Según datos contenidos en el *Registro de la Administración Pública Federal*, de noviembre 15 de 1982, en 1976 existían 197 fideicomisos que formaban parte de las 760 entidades que integraban el sector "paraestatal". México, *Revista de Administración Pública*, núms, 59-60, p. 346.

⁵² La "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 24 de 1976", es la primera norma que integra a la administración centralizada y a la administración "paraestatal". Esto significó un esfuerzo de armonización y coordinación desde un elevado nivel normativo. Parece ser que, entre otras fuentes, las ideas de don Gabino Fraga, formuladas en su Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mexicana de 1958, influyeron en la ley de 1976. Se adopta una denominación casi idéntica, particularmente usándose el término "Ley Orgánica",

1917, la administración centralizada y la administración descentralizada marchaban como bloques paralelos, pero separados. En 1947, con la ley para el Control de las segundas, se estableció una junta destinada a llevar a cabo esta labor. Más adelante tal función recayó en las Secretarías del Patrimonio Nacional, Hacienda y Presidencia. En la ley orgánica de diciembre de 1976 se comprendió a la administración centralizada y la "paraestatal" como un todo y bajo la misma norma, sin menoscabo de otras reglas aplicables a la segunda.

Para hacer funcionar en armonía a las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales, se concibió el mecanismo de la sectorización, que gradualmente se convirtió en un nexo orgánico entre ambas.⁵³ Este sistema agrupó a las entidades "paraestatales" en sectores, los cuales fueron formados *a priori* a partir de la o las funciones asignadas a cada dependencia centralizada, la cual asume, por ende, la cabeza de sector. Cada Secretaría o Departamento encabezaba a un número diverso de entidades descentralizadas. Estas se iban sumando y formando sectores de conformidad con la función que realizaban. Al mismo tiempo, la sectorización estableció que las relaciones entre las entidades "paraestatales" y el Ejecutivo Federal se llevara al cabo por medio de la *cabeza de sector*. Finalmente, la sectorización respondió a la identidad de objetivos entre la dependencia centralizadora y la entidad descentralizada.

En los últimos años del periodo de gobierno 1976-1982, se comenzó a encubar una intensa crisis económica que continuó en el régimen de siguiente. La política del decremento "paraestatal" se convirtió en un programa de interés para el régimen, toda vez que

acuñado por Fraga, además que se recoge una de las ideas fundamentales del distinguido jurista: la incorporación del sector "paraestatal" dentro de la propia ley. *Revista de Administración Pública*, Edición especial en Memoria de Gabino Praga, Noviembre de 1982, pp. 381-408.

⁵³ "Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, por el que se agrupan en Sectores, de enero de 1977"; y "Acuerdo por el que se agregan otras Entidades, de mayo de 1977". *Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administran Pública Federal*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1977.

una de las tónicas del manejo presupuestal fue la reducción del gasto público.⁵⁴

La administración centralizada tuvo variaciones sustanciales: la antigua Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, pasó a denominarse Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; la Secretaría de Salubridad y Asistencia adquirió la denominación de Secretaría de Salud; el ramo industrial regresó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y fue creada en 1983 la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, retornándose a la tradición establecida por el antiguo Departamento de Contraloría. Del mismo modo, la Coordinación General de Estudios Administrativos fue suprimida, tomando su lugar la Unidad de Modernización Administrativa, creada en el seno de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y que tuvo una vida efímera.

Para la administración de la banca nacionalizada, fue creada la Subsecretaría de la Banca, y para su normación se expidió la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito. En 1986 se incorporaron las sociedades nacionales de crédito dentro de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la cual fungió como normación supletoria.⁵⁵

En esta época no fueron creadas grandes entidades descentralizadas, a excepción de Renovación Habitacional Popular, constituida para dar solución al problema de la vivienda por efecto de los sismos de septiembre de 1985. El acento puso en el universo total de estas entidades de diversas maneras. En primer lugar, se proyectó que los grandes servicios públicos fueran atendidos por instituciones descentralizadas, de modo que retornando a la tradición de autonomía de gestión en su funcionamiento, en 1986 dos direcciones generales se convirtieron en organismos descentralizados: Servicio Postal Mexicano y Telégrafos Nacionales.

En segundo lugar, se reformó el artículo 28 constitucional en 1982 y 1983, estableciéndose las *áreas estratégicas* de la economía

⁵⁴ Pichardo Pagaza, Pichardo, *Introducción a la administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, dos tomos, 1984.

⁵⁵ La "Ley Federal de Entidades Paraestatales" de 1986, intentó que funcionaran con un mayor margen de autonomía de gestión. En la *Iniciativa* de la propia ley, enviada a la Cámara de Diputados, se asienta que las entidades "paraestatales" han perdido su esencia, es decir, su autonomía de gestión y que entre sus propósitos fundamentales está el volver a dársela.

reservadas al control exclusivo del Estado. Éstas estaban a cargo de organismos y empresas de Estado, a saber: Petróleo e hidrocarburos: Petróleos Mexicanos, Petroquímica básica y Petróleos Mexicanos. Minerales radioactivos y generación de energía nuclear: Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y Comisión Federal de Electricidad. Ferrocarriles: Ferrocarriles Nacionales de México. Correos y Telégrafos: Servicio Postal Mexicano y Telégrafos Nacionales. Emisión de billetes: Banco de México. Acuñación de moneda: Casa de Moneda. Y Servicio de banca y crédito: banca nacional.

Aunque el artículo 28 no incluye al teléfono, debemos agregar que su administración estaba a cargo de Teléfonos de México.

En tercer lugar, se hizo una diferenciación entre los organismos y empresas de Estado *estratégicos* y los *prioritarios*, delineando características que deberían servir como base al programa de desincorporación de aquéllos cuando se determinara hacerlo, tal como ocurrió a partir de 1985.

Dentro de otros ámbitos se puso acento en la campaña de renovación moral, a cargo de la Contraloría General de la Federación y las contralorías internas creadas en el seno de la administración pública, elementos que también vieron nacer multitud de unidades de control de gestión dependientes funcionalmente de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Paralelamente se realizaron progresos en materia de descentralización, sobre todo de la salud y la educación.

Dentro de la Secretaría de Gobernación, debido al creciente interés por el fortalecimiento municipal, fue creado el Centro Nacional de Estudios Municipales. Con motivo de los sismos de septiembre de 1985, se puso en marcha un programa indispensable para el país. Nos referimos a la administración de contingencias, que tuvo su primera expresión en la Comisión Nacional de Reconstrucción, la cual tuvo a su cargo el estudio y la proposición de acciones relativas a la seguridad, participación y coordinación de la acción ciudadana. A una de sus unidades, el Comité de Prevención de Seguridad Civil, se le encomendó diagnosticar los riesgos previsibles; diseñar planes y programas sobre seguridad civil; recomendar instrumentos de coordinación y concertación; coordinarse con los estados y los municipios, y organizar y establecer un sistema nacional de protección civil. En mayo de 1986 se expidieron las bases para la creación de un Sistema Nacional de Protección Civil, a cargo de la Secretaría de Gobernación. El sistema estaba integrado por un programa de protección civil

dividido a su vez en tres subprogramas: de prevención, de auxilio y de apoyo.⁵⁶

La administración pública se volvió a transformar en 1989: los cambios se extendieron al sistema de planeación, las responsabilidades de los servidores públicos y las obras públicas, así como en otros ramos, tales como los referentes a la materia agraria, la pesca y la minería. Se explayaron, igualmente, a las instituciones de crédito, el deporte y otros ramos de actividad de la administración pública no menos relevantes.⁵⁷

Hay que destacar la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, cuyos rubros de su nombre señalan la importancia de sus deberes.⁵⁸ Antiguamente asignados directamente a la Secretaría de Educación Pública, entre otros vastos y complejos deberes, el desarrollo y cuidado de tan importantes aspectos de la vida nacional no habían tenido la atención que merecía. La creación del Consejo, como un órgano desconcentrado por función de aquella Secretaría, subsanó este deficitario y fortificó una política integral referente a esos ramos.

De gran trascendencia nacional es también la Comisión Nacional de Derechos Humanos, nacida bajo un concepto más relevante que el de la antigua Dirección General de la Secretaría de la Gobernación, dedicada antaño al cuidado de estos derechos.⁵⁹ De ella hablaremos más ampliamente después.

La empresa pública más importante del país, Petróleos Mexicanos, fue reorganizada mediante un procedimiento de creación

⁵⁶ "Decreto por el cual se aprueban las bases para de establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, de mayo 6 de 1986". *Memoria de la Comisión Nacional de Reconstrucción*, Presidencia de la República, 1986, *Diario Oficial de la Federación*, de mayo 6 de 1986.

⁵⁷ Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, *La nueva administración pública federal*, México, 1992, Dos tomos.

⁵⁸ "Decreto que crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, de diciembre 6 de 1988", obra precedente, pp. 405-409.

⁵⁹ "Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de junio 5 de 1990". *Ibid*, pp. 413-415.

de organismos descentralizados subsidiarios.⁶⁰ PEMEX conservó la conducción central de la política petrolera y su dirección estratégica, en tanto que los organismos subsidiarios se especializaron en las ramas de la industria del petróleo: PEMEX-Exploración, PEMEX-Refinación, PEMEX-Gas y Petroquímica Básica, y PEMEX-Petroquímica.

En el ámbito de la administración pública centralizada merece especial comentario la extinción de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la absorción de sus funciones por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁶¹ El Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, antaño a cargo de la extinta Secretaría, fue asignado a una nueva dependencia de la administración pública federal: la Secretaría de Desarrollo Social, heredera de la también extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Entre sus competencias se conservaron estos dos ramos, además del cuidado de los indígenas, vivienda, asentamientos humanos, promoción de empresas sociales, sociedades cooperativas, obras de infraestructura urbana y la política inmobiliaria del gobierno federal.⁶²

Una vez examinadas las mutaciones de la administración pública en la época referida, pasemos a reseñar las competencias de la Secretaría de Gobernación a partir de 1976.

⁶⁰ "Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, de julio 13 de 1992". *Ibid*, pp. 265-272.

⁶¹ "Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de febrero 17 de 1992". "Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de febrero 22 de 1992". *Diario Oficial*, viernes 21 de febrero de 1992.

⁶² "Exposición de motivos de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, con objeto de crear la Secretaría de Desarrollo Social, de abril 22 de 1992", México, Presidencia de la República, 1992.

COMPETENCIAS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en 1976 correspondía a la Secretaría de Gobernación el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo;
- II. Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República;
- III. Publicar el *Diario Oficial de la Federación*;
- IV. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento;
- V. Cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas que procedan;
- VI. Aplicar el artículo 33 de la Constitución;
- VII. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material;
- VIII. Otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones;
- IX. Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo los artículos 96, 98, 99 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 73, fracción VI, sobre nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- X. Recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales a que se refiere la fracción anterior;

- XI. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento del Ejecutivo Federal, y de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal;
- XII. Intervenir en los nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo;
- XIII. Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los Gobernadores de los Estados, y legalizar las firmas de los mismos;
- XIV. Conducir las relaciones del gobierno federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- XV. Administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal.
En las islas a que se refiere el párrafo anterior, regirán las leyes civiles, penales y administrativas, aplicables en el Distrito Federal y tendrán jurisdicción los tribunales federales con mayor cercanía geográfica.;
- XVI. Fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes;
- XVII. Manejar el Servicio Nacional de Identificación Personal;
- XVIII. Manejar el Archivo General de la Nación;
- XIX. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia;
- XX. Promover la producción cinematográfica de radio y televisión y la industria editorial; vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público; y dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que dependan de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos;
- XXI. Reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas;

- XXII. Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público;
- XXIII. Reivindicar la propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;
- XXIV. Reglamentar y autorizar la portación de armas por empleados federales;
- XXV. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;
- XXVI. Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años e instituciones auxiliares; creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los estados de la Federación, mediante acuerdo con sus gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la retención por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal; así como participar conforme a los tratados relativos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional;
- XXVII. Fijar el Calendario Oficial;
- XXVIII. Rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo de la Unión;
- XXIX. Conducir la política interior que competa al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia;
- XXX. Formular, regular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal, y las relaciones con los medios masivos de información;
- XXXI. Orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del sector público federal; y
- XXXII. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Entre las novedades, además de las ya mencionadas con anterioridad, destaca principalmente la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación para fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales, así como formular, regular

y conducir la política de comunicación social del gobierno federal, y las relaciones con los medios masivos de información. Igualmente, se constituyó el Consejo Tutelar para Menores, y la Secretaría asumió el deber de orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del sector público federal.

DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN: 1976-1994

El desarrollo de la organización de la Secretaría de Gobernación entre 1976 y 1982, refleja su especialización en la política interior, así como el influjo de nuevos sistemas y técnicas administrativas. Bajo el imperativo de la reforma administrativa, se reconceptuaron sus funciones dentro de programas, objetivos y metas, y se delinearon estrategias y se asignaron recursos de manera más congruente. Igualmente, donde fue necesario, se crearon unidades administrativas, se mejoró la organización y se revisaron los procedimientos de trabajo.

"Atendiendo los lineamientos de la reforma administrativa y los ordenamientos relativos, se organizó la actividad total de la Secretaría en cinco programas fundamentales: política y gobierno; comunicación y difusión social; prevención, readaptación y reincorporación social; política demográfica y servicios migratorios, y dirección, coordinación y administración. Dentro de los primeros cuatro programas se realizan las actividades sustantivas; en el último se ubican las tareas de dirección, normatividad y apoyo administrativo".⁶³

El *Programa de Política y Gobierno* cumplió las funciones centrales de la política interior, a cargo de la Secretaría de Gobernación. Sus objetivos fueron los de fomentar el desarrollo político del país; preparar, desarrollar y vigilar las actividades de los procesos electorales; garantizar el respeto irrestricto a los derechos políticos individuales o colectivos; fortalecer el federalismo y la unidad nacional; y asegurar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales para contribuir al logro de la paz pública. Tal como es observable, efectivamente este programa constituía la médula de las antiguas funciones de la Secretaría dedicadas a la política interior.

El *Programa de Comunicación y Difusión Social* se orientaba a garantizar la expresión libre del pensamiento, la libertad de comunicación e información y el ejercicio de este derecho, así como el respeto a las leyes, las instituciones y las personas.

El *Programa de Prevención y Readaptación Social* estaba enmarcado dentro del sistema de impartición de justicia y tenía como propósito cumplir las disposiciones jurídicas sobre readaptación social de delincuentes adultos, de menores infractores

⁶³ Secretaría de Gobernación, *Memoria Administrativa: 1976-1982*, México, 1982, tomo II, vol. 1, pp. 2-8.

y de alienados, sometidos a medidas de seguridad; promovía, mediante el estudio y la investigación, las medidas preventivas orientadas a evitar la comisión de conductas delictivas y antisociales; y orientaba las medidas de readaptación social por medio del trabajo productivo y la capacitación.

Finalmente, el *Programa de Política Demográfica y Servicios Migratorios* tenía como objetivo elevar los valores culturales, cívicos y sociales, lo mismo que las condiciones económicas de los habitantes del país, atendiendo a su número, evolución, estructura, actividades y distribución geográfica racional. Igualmente, tendía a sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que mejor conviniera al interés del país.

La aplicación de la reforma administrativa en la Secretaría Gobernación, consistió en una experiencia relevante porque permitió la convivencia de las *policies* tradicionales de la política interior y la aparición de otras a través de nuevos diseños administrativos y métodos de manejo del trabajo administrativo.

La nueva configuración programática de las actividades de la Secretaría de Gobernación, imprimió una tónica funcional a su organización, que en 1976, bajo la autoridad del Secretario de Gobernación, comprendía las siguientes instituciones administrativas:

Comisión Federal Electoral
Dirección del Registro Nacional de Electores
Consejo Nacional de Población
Comisión de Radiodifusión
Comisión Nacional de Radio y Televisión
Comisión de Recursos Humanos del gobierno federal
Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal
Comisión Interna de Administración.⁶⁴

Con la excepción de la Comisión Interna de Administración, el resto de las entidades mencionadas constituían organismos intersecretariales de la administración pública, cuya conducción estaba a cargo del Secretario de Gobernación.

Además de las organizaciones mencionadas, estaban activas las siguientes dependencias:

Dirección General de Gobierno

⁶⁴ *Manual de Organización del Gobierno Federal*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, pp. 231-248.

Dirección General de Asuntos Jurídicos
Dirección General de Población
Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención
y Readaptación Social
Dirección General de Información
Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales
Dirección Federal de Seguridad
Dirección General Coordinadora de las Juntas de Mejoramiento Moral,
Cívico y Material
Dirección General de Cinematografía
Dirección General de Administración
Archivo General de la Nación
Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana
Oficina Documentadora de Trabajadores Emigrantes

Dentro de la esfera de competencias de la Oficialía Mayor, desarrollaban sus trabajos seis unidades: Organización y Métodos, Programación, Informática, Recursos Humanos, Capacitación, y Orientación e Información.

Organización General en 1977

Con algunas modificaciones, pero básicamente dentro de la misma línea organizativa y funcional, en 1977,⁶⁵ bajo la autoridad del Secretario, que estaba asistido por dos subsecretarios y el oficial mayor, la Secretaría de Gobernación estaba configurada de la siguiente manera:

Dirección General de Gobierno
Dirección General de Asuntos Jurídicos
Dirección General de Servicios Migratorios
Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención
y Readaptación Social
Dirección General de Información
Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales
Dirección Federal de Seguridad
Dirección General Coordinadora de las Juntas de Mejoramiento Moral,
Cívico y Material
Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía
Dirección General de Administración

⁶⁵ "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de julio 4 de 1977", Coordinación de Estudios Administrativos, *Reglamentos Interiores de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada: 1978*, México, Presidencia de la República, 1978, pp. 33-47.

Comisión Interna de Administración y Programación

Las direcciones generales quedaron definidas como unidades generales de la Secretaría, a cargo de un director general, quien era auxiliado por subdirectores generales, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de oficina, de sección y de mesa, según las necesidades de los servicios a cargo de la misma.

Ahora entraremos a narrar la esfera de acción de cada una de estas dependencias de la Secretaría de Gobernación, comenzando con la Dirección General de Gobierno.

Dirección General de Gobierno

Dentro del complejo organizativo de la Secretaría, esta medular Dirección General tramitaba las medidas administrativas para asegurar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, y especialmente los que se referían a las garantías individuales y las prerrogativas del ciudadano; así como lo conducente a las relaciones del Poder Ejecutivo y los otros Poderes de la Unión, y con los gobiernos de los estados y las autoridades municipales. Igualmente, tramitaba lo relativo a las iniciativas de ley, tratados y decretos que somete el Poder Ejecutivo Federal a la consideración del Congreso de la Unión, y lo inherente a las relaciones del gobierno federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

También tramitaba la promulgación de leyes, decretos y vigilaba su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, lo relativo al Calendario Oficial y la suspensión de labores en las dependencias de la administración pública. Igualmente, procesaba lo referente a la vigilancia del cumplimiento de los horarios regulares de la administración pública, así como el registro de los horarios especiales; y los asuntos que se suscitaban en la administración de las islas de jurisdicción federal.

Auxiliaba en las funciones electorales y en el trámite relativo a los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los secretarios de Estado y los Jefes de los departamentos administrativos del Poder Ejecutivo Federal, del Procurador General de la República y del Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Asimismo, lo hacía en los trámites relacionados con los nombramientos, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyeran expresamente por la ley a otras dependencias del Poder Ejecutivo.

La Dirección General de gobierno fomentaba el desarrollo político, tramitaba el registro de partidos políticos y vigilaba que las actividades de los registrados se apegaran a lo dispuesto por la Ley Federal Electoral; y atendía el trámite relativo al ejercicio de las facultades que entonces otorgaban al Ejecutivo los artículos 96 98, 99 y 100 de la Constitución, sobre los nombramientos, renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como sobre nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Por consiguiente, recopilaba y mantenía al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales de la Federación y del Distrito Federal. Finalmente, estaba a cargo de los trámites para otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requirieran para el debido ejercicio de sus funciones.

Intervenía en el trámite relacionado con la destitución de funcionarios judiciales, a que entonces se refería la parte final del artículo 111 de la Constitución, vigilaba la administración y publicación del *Diario Oficial de la Federación*; llevaba y el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los gobernadores de los Estados; y atendía el trámite relacionado con la aplicación del artículo 33 constitucional.

Vigilaba el cumplimiento de las disposiciones sobre culto religioso y disciplina externa, expedía los permisos correspondientes, y dictaba las medidas que procedieran. Intervenía en el trámite para el ejercicio del derecho de expropiación por causa de utilidad pública, en aquellos casos no encomendados a otras dependencias y vigilaba, tramitaba y autorizaba los hechos a que se refería la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Dentro de su vasto mundo de competencias, dicha Dirección General opinaba previamente en las autorizaciones que concediera la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, con relación a los programas de concursos o promociones comerciales en que se concedieran premios que se transmitieran por radio y televisión. Intervenía en el trámite de expedición de licencias para portación de armas de fuego por empleados federales, y vigilaba el cumplimiento de la ley sobre las características y el uso del Escudo, la Bandera e Himno Nacionales. Igualmente, ella regulaba el uso de la bandera en territorio nacional y la ejecución del Himno Nacional de un país extranjero, en casos de reciprocidad, y cuidaba de la debida difusión del Escudo Nacional.

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Esta añeja organización administrativa, continuaba interviniendo en los asuntos de carácter legal en que tenía injerencia la Secretaría de Gobernación y emitía opinión respecto de las consultas que, en materia jurídica, formularen su dependencias, las del Ejecutivo Federal o las del "sector paraestatal" correspondiente; así como en los trámites judiciales en los juicios de amparo en que, de acuerdo con la ley, el Secretario de Gobernación representara al Presidente de la República.

Tramitaba los amparos interpuestos en contra de actos de cualquiera de los funcionarios de la Secretaría, auxiliaba en las resoluciones que dictara el Presidente de la República en los casos extraordinarios o cuando hubiera duda sobre la competencia de una secretaría de Estado o departamento administrativo para conocer de un asunto determinado.

Representaba a la Secretaría en los juicios laborales que tramitara el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como el mandatario legal en los juicios, diligencias de jurisdicción voluntaria y trámites judiciales y administrativos de todo tipo, y en aquellos asuntos que le encomendara el Secretario de Gobernación.

Igualmente, formulaba, a nombre de la Secretaría, las denuncias y querellas que procedieran legalmente, y promovía ante los tribunales federales o del fuero común, los asuntos legales de la Secretaría.

Esta Dirección General estudiaba o formulaba proyectos de leyes, decretos o acuerdos, compilaba las leyes, reglamentos y decretos federales y estatales, y otras disposiciones de carácter normativo; y tramitaba los recursos administrativos que legalmente procedieran contra actos de las diversas autoridades de la Secretaría de Gobernación.

Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social

Esta no menos antigua institución de la Secretaría de Gobernación, dirigía y ordenaba la prevención social de la delincuencia en el Distrito Federal, proponiendo a las autoridades competentes las medidas que juzgara necesarias, toda vez que orientaba técnicamente la prevención de la delincuencia y el tratamiento de adultos delincuentes, de alienados que hubieran

incurrido en conductas antisociales y de menores infractores, así como establecer y hacerse cargo de instituciones para su tratamiento. Investigaba las condiciones de los familiares y dependientes económicamente de los individuos sometidos a proceso, sentenciados o sujetos a medidas de seguridad, con el fin de gestionar las medidas preventivas, asistenciales y de protección que procedieren; vigilaba la ejecución de las sanciones impuestas por las autoridades judiciales y determinaba, previa clasificación de los sentenciados, el lugar donde deberían ser recibidos.

Creaba, organizaba y manejaba museos criminológicos, laboratorios, lugares de segregación, colonias, granjas y campamentos penales, reformatorios. Establecimientos médicos y demás instituciones para delincuentes sanos y anormales; y el sistema de selección y formación del personal que prestara sus servicios en las instituciones de readaptación social. Establecía instituciones que fungieran como patronatos para liberados.

Esta Dirección General concedía y revocaba la libertad preparatoria, y aplicaba la remisión de la pena o la retención en uno u otros casos, en los términos previstos por el Código Penal entonces vigente. Ejercía la orientación y vigilancia sobre los menores externados, los enfermos mentales sometidos a medidas de seguridad por la jurisdicción penal y los sujetos a la libertad preparatoria o condena condicional.

Le correspondía resolver sobre la distribución y aplicación de los objetos e instrumentos del delito, disponiendo la destrucción de los de uso prohibido y la venta de aquellos que no fueran aprovechables en instituciones oficiales o de beneficencia, utilizando el producto en beneficio de las funciones de la propia Dirección, y formaba las listas de jurados para el Distrito Federal.

Dirección General de Servicios Migratorios

Con su nuevo nombre de Dirección General de Servicios Migratorios, esta conspicua organización de la Secretaría de Gobernación atendía las atribuciones que sobre los asuntos migratorios señalara la Ley General de Población; tramitaba, proponía y acordaba lo relativo a la internación y estancia en el país de los extranjeros, y atendía lo referente a cambios de sus características o de calidad migratoria. Era su facultad la de resolver lo relativo a los refrendos y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros, tramitaba la devolución de los depósitos que los extranjeros hicieran para garantizar las obligaciones que les señalaran la mencionada ley, y

atendía el trámite de las solicitudes de matrimonios de extranjeros con mexicanos.

Le correspondía expedir certificados de legal estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio o nulidad de matrimonio que realizaran los extranjeros; otorgaba permisos a los extranjeros que así lo solicitaran para adquirir bienes inmuebles, derechos sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes; preparaba los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional, y llevaba el control de movimiento migratorio que se registrara en las delegaciones de Servicios Migratorios.

Dentro de sus atribuciones, tramitaba y ejecutaba la expulsión de extranjeros que lo ameritaran y giraba las circulares de impedimento de internación al Servicio Exterior y a las Delegaciones de Servicios Migratorios; imponía las sanciones que correspondieran de acuerdo con la Ley General de Población; proponía las normas adecuadas a que debían sujetarse las corrientes migratorias y determinaba el propósito que mejor conviniera a la inmigración. Igualmente, tramitaba, proponía y acordaba el otorgamiento de las calidades de no-inmigrante y de inmigrante, así como la declaratoria de la calidad de inmigrado.

Era su deber proporcionar los informes que solicitara la Secretaría de Relaciones Exteriores, para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana, así como llevar el registro de las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana que concediera dicha Secretaría. Igualmente, atendía el Registro Nacional de Extranjeros, llevaba el registro de empresas en las que trabajaran extranjeros, y el de los cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás características relacionadas con ellos.

Investigaba si los extranjeros cumplían con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación de las disposiciones sobre la materia, los presentaba ante las autoridades competentes; aseguraba en las estaciones migratorias a los extranjeros que violaran la Ley General de Población, cuando el caso lo ameritara, y giraba las órdenes para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros. Finalmente, atendía el archivo de la documentación migratoria y dictaba las instrucciones necesarias para la coordinación y buen funcionamiento de las Delegaciones de Servicios Migratorios del país.

Dirección General de Información

Institución creada en los años de los gobiernos revolucionarios, a esta Dirección General estaba encomendado conducir la información referente a los asuntos de la Secretaría de Gobernación y atender las relaciones con los medios informativos, así como preparar las informaciones oficiales que se rendían por parte del Poder Ejecutivo. Igualmente, le correspondía vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas y aplicar las sanciones procedentes en los casos de los programas de radio y televisión de carácter informativo, noticieros y programación sobre actividades de naturaleza política y económica a que se refería el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones a través de la radio y la televisión.

Tenía a su cargo la publicación de la *Memoria* de la Secretaría, y manejar la documentación hemerográfica de las actividades de la Secretaría, para consulta interna y general, e instalar para el público sistemas de información y orientación actualizada sobre las funciones y servicios de la Secretaría de Gobernación para facilitarle los trámites y gestiones que afectara en ella.

Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales

Era de sus competencia realizar las investigaciones y análisis sobre problemas de índole político y social del país, así como organizar la documentación que se elaborara como resultado de las tareas de investigación que realizaba, así como un acervo de documentación con libros, revistas, publicaciones y material informativo sobre los problemas políticos y sociales del país, para consulta interna de la Secretaría.

Realizaba encuestas de opinión pública sobre asuntos de relevancia nacional y auxiliaba en la investigación de infracciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Dirección Federal de Seguridad

Le correspondían las delicadas labores de vigilar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación, y en su caso hacerlos del conocimiento del Ministerio Público para los efectos correspondientes. Proporcionaba auxilio a funcionarios extranjeros

que visitaran oficialmente el país, y realizaba las actividades que le confiara el Secretario de Gobernación.

Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía

Esta dependencia de la Secretaría de Gobernación estaba dotada de una multitud de competencias:

Ejercía las atribuciones conferidas a la Secretaría de Gobernación en materia de radio, televisión y cinematografía; coordinaba, promovía y fomentaba las actividades en materia de cine, radio y televisión, así como distribución y exhibición de películas, series filmadas, telenovelas y teleteatros.

Concedía la autorización para exhibir públicamente, o transmitir por televisión, películas, series filmadas, telenovelas, teleteatros grabados y publicidad filmada o en videocinta, producidas en el país o en el extranjero. Planeaba, organizaba y coordinaba los programas y actividades para el fomento del cine, la radio y la televisión, como medios de educación y difusión cultural. Autorizaba las importaciones y exportaciones de material filmado conforme a los acuerdos establecidos, observando un criterio de reciprocidad.

También otorgaba la autorización a los argumentos o guiones para películas, series filmadas, telenovelas, teleteatros grabados y publicidad filmada o en videocinta que pretendieran producirse; y para la filmación o grabación de producciones cinematográficas o en videocintas extranjeras en territorio nacional. Tenía a su cargo el registro público de los actos relativos a la industria fílmica y de la radio y televisión; y determinaba la proporción que del tiempo total de pantalla debería dedicar los salones cinematográficos del país para la exhibición de películas mexicanas.

Esta Dirección General manejaba la Cineteca y Fonovideoteca nacionales, regulaba e intervenía en el proceso de distribución de las películas nacionales, y estaba encargada de las publicaciones que se editaran como órganos de la propia Dirección.

Expedía los certificados de origen de las películas, series filmadas, telenovelas, teleteatros grabados nacionales y las producciones con otros países; autorizaba la participación oficial de la cinematografía y televisión mexicana en festivales internacionales de cine y de radiodifusión, e intervenía en los eventos cinematográficos y de televisión nacionales e

internacionales, organizados o realizados en territorio nacional. Hacía uso del tiempo que corresponde al Estado en las estaciones de radio y televisión, y ordenaba el encadenamiento de las estaciones de radio y televisión de acuerdo con lo que disponía la Ley Federal de Radio y Televisión.

Colaboraba con la Comisión Federal Electoral y la Comisión de Radiodifusión para los efectos de la Ley Federal Electoral, autorizaba la retransmisión de programas desarrollados en el extranjero o patrocinados por un gobierno extranjero o un organismo internacional, planeaba, organizaba y dirigía los servicios de televisión rural, y operaba la estación radiodifusora Radio México.

Era de su competencia autorizar las transmisiones en idiomas diferentes al español, así como vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantuvieran dentro de los límites de respeto a la vida privada, la dignidad personal y la moral, y no atacaran los derechos de terceros ni provocaran la comisión de algún delito, o perturbaran el orden público.

Coordinaba el funcionamiento de las estaciones de radio y televisión pertenecientes al gobierno federal, cuyo manejo no estuviera a cargo de otra dependencia del Ejecutivo u otra entidad de carácter público; y conocía previamente los boletines que los concesionarios y permisionarios estuvieran obligados a transmitir gratuitamente, y les ordenaba a éstos su difusión. Concedía permisos para la transmisión por radio y televisión de programas de concursos, de preguntas y respuestas y otros semejantes en coordinación con la Dirección General de Gobierno, y producía y transmitía *La Hora Nacional*.

Su campo de competencias era mayor, pero baste con lo dicho para tener una semblanza muy próxima de sus muchos e importantes deberes.

Dirección General de Administración

La Dirección General de Administración continuaba a cargo de sus tradicionales funciones de planeación, coordinación y aplicación de los recursos financieros y materiales de la Secretaría, y la prestación de los servicios generales de apoyo. Ella ejercía el presupuesto de la Secretaría de Gobernación, proveía y controlaba los bienes de las diversas unidades de la Secretaría, atendía la conservación de los edificios de la Secretaría, así como el mantenimiento y reparación del mobiliario y equipo.

Vigilaba el funcionamiento de la Oficialía de Partes y el archivo general de la Secretaría, atendía y coordinaba las prestaciones sociales de los empleados de la Secretaría; y atendía las relaciones de carácter administrativo con otras dependencias oficiales.

Comisión Interna de Administración y Programación

Esta comisión entrañaba un cuerpo de participación de las unidades administrativas de la Secretaría, cuyas funciones eran de fijar los lineamientos de programación de sus actividades, establecer las directrices de evaluación permanente de las labores que desempeñaban las dependencias de la Secretaría, y fijaba las bases para la realización de las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos y programas de la Secretaría.

Dirección General Coordinadora de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material

Esta institución administrativa tenía a su cargo vigilar y coordinar el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del país, auxiliándolas en sus gestiones ante las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y los organismos oficiales y particulares, toda vez que atendía las consultas relacionadas con ellas y concentraba los datos estadísticos relativos a su funcionamiento.

Además de las Direcciones Generales mencionadas, formaban parte de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Federal Electoral, el Registro Nacional de Electores, el Archivo General de la Nación, el Consejo Nacional de Población, el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, el Patronato de Reos Liberados, la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas, la Comisión de Radiodifusión, la Comisión de Recursos Humanos, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y el Instituto de Ciencias Penales.

En 1978, con objeto de brindar una más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Gobernación contaba con órganos administrativos desconcentrados que le estaban jerárquicamente subordinados, y que detentaban facultades específicas para resolver sobre su materia y dentro del ámbito territorial que se determinara en cada caso. Sin embargo, la Secretaría se reservaba el derecho de confirmar, modificar,

revocar, nulificar y revisar, las resoluciones dictadas por el órgano desconcentrado del caso.

Transformaciones Organizativas de 1989

Después de una más década de actividad, hacia 1990 la Secretaría de Gobernación sufrió una sustanciosa alteración organizativa y funcional. Hay destacar, sin embargo, que esta mutación se llevó a cabo dentro de su tradicional patrón de desarrollo histórico.⁶⁶ En efecto, la agregación de responsabilidades acrecentó su cometidos y los organismos responsables de su implementación, que acometieron sus tareas en compañía de las tradicionales instituciones administrativas que sirven de espina dorsal a la organización de la Secretaría.

Por principio, la Secretaría de Gobernación fue definida como dependencia del Poder Ejecutivo Federal a la que corresponde atender los asuntos de la *política interior del país*, con fundamentos en las siguientes directrices generales: fortalecer la democracia mediante la ampliación de los espacios de participación plural; preservar el ejercicio pleno y absoluto de la libertad; mantener el respeto a la Constitución de la República; afirmar la soberanía nacional; preservar las garantías individuales y los derechos sociales; fortalecer el federalismo y la división de poderes; salvaguardar el orden y la tranquilidad social; mantener incólume la libertad de expresión; impulsar el proyecto de nación contenido en la ley fundamental de la República; fortalecer y vigorizar la autonomía municipal; y sostener un diálogo permanente con todos los partidos y organizaciones políticas del país.⁶⁷

Los cambios en la Secretaría de Gobernación fueron situados dentro de lo que, en la época referida, se denominó *modernización del Estado*, y consistió en la adecuación y racionalización de su organización, para brindarle mayor eficiencia y funcionalidad. La reorganización de la Secretaría se sustentó en una visión integral del ámbito de sus competencias determinadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente desde 1976.

⁶⁶ "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de febrero 13 de 1989", *Diario Oficial de la Federación*, de febrero 13 de 1989. Secretaría de Gobernación, *Estructura y funciones*, México, julio de 1990.

⁶⁷ *Ibid.*

Su estructura se configuró en cuatro grandes cuerpos organizativos destinados a la coordinación de sus dependencias, los organismos desconcentrados y los programas de trabajo: las Subsecretarías, dejando de diferenciarse por letras -"A", "B" y "C"-: Subsecretaría de Gobierno y Desarrollo Político; Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios; Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social; y la Oficialía Mayor. Al mismo tiempo, para fortalecer el desempeño de la Secretaría de Gobernación en la política interior del país, se crearon la Dirección General de Desarrollo Político, la Dirección General de Protección Civil, la Dirección General -y después Comisión Nacional- de Derechos Humanos y el Centro Nacional de Prevención de Desastres. Igualmente, se transformaron el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana.

De acuerdo con la reforma de la administración pública, la organización del sector encabezado por la Secretaría de Gobernación fue autorizada en mayo 18 de 1989. La Secretaría quedó integrada por un Secretario, tres Subsecretarías, una Oficialía Mayor, trece direcciones generales y 15 organismos desconcentrados; en tanto que, como dependencia coordinadora de Sector, a la Secretaría se le encargó normar la operación de once entidades que correspondían a los subsectores prensa, radio, televisión, celulosa, papel y sus derivados, así como a los Talleres Gráficos de la Nación. Con tal organización, la Secretaría cumplió con sus objetivos inherentes a la política interior, procuración de justicia y readaptación social, seguridad nacional, comunicación social, política demográfica y servicios migratorios.

En 1990, la panorámica organizativa de la Secretaría de Gobernación era la siguiente:

Bajo la autoridad directa del secretario del ramo, laboraban las siguientes dependencias:

Dirección General de Asuntos Jurídicos
Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía
Dirección General de Comunicación Social.

Una novedad digna de mencionarse fue la acentuación del agrupamiento de las direcciones generales bajo la autoridad de las Subsecretarías, del modo siguiente:

Subsecretaría de Gobierno y Desarrollo Político
 Dirección General de Gobierno
 Dirección General de Desarrollo Político

Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios
Dirección General del Registro Nacional de Población
e Identificación Personal
Dirección General de Servicios Migratorios

Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención
y Readaptación Social
Dirección General de Protección Civil
Dirección General de Prevención y Readaptación Social
Dirección General de Supervisión de los Servicios
de Protección Ciudadana

Un cambio igualmente significativo, fue que Oficialía Mayor
contó con una mayor cantidad de dependencias. La antigua Dirección
General de Administración se había subdividido, y ahora existían
varias dependencias operando en su lugar:

Dirección General de Recursos Humanos
Dirección General de Programación, Organización
y Presupuesto
Dirección General de Recursos Materiales
y Servicios Generales
Unidad de Contraloría Interna

Igualmente, los órganos desconcentrados se habían
multiplicado:

Comisión Federal Electoral
Registro Nacional de Electores
Comisión de Radiodifusión
Centro Nacional de Desarrollo Municipal
Comisión Nacional de Derechos Humanos
Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
Consejo Nacional de Radio y Televisión
Archivo General de la Nación
Consejo Nacional de Población
Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal
Patronato de Asistencia para la Reincorporación Social
Centro Nacional de Prevención de Desastres
Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana
Centro de Investigación y Seguridad Nacional
Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas

Al mismo tiempo, habían aparecido los organismos
administrativo denominados *entidades coordinadas*:

Instituto Mexicano de la Radio (IMER)
Instituto Mexicano de Televisión (IMEVISION)

Corporación Mexicana de Radio y Televisión (Canal 13)
Impulsora de Televisión de Chihuahua (Canal 2 de Chihuahua)
Productora e Importadora de Papel, S.A. (PIPSA)
Fábricas de Papel Tuxtepec (FAPATUX)
Mexicana de Papel Periódico (MEXPAPE)
Productora Nacional de Papel Destintado (PRONAPADE)
NOTIMEX
Periódico El Nacional
Talleres Gráficos de la Nación

Habida cuenta de que a lo largo de este libro hemos hecho una referencia continua de las instituciones administrativas históricas de la Secretaría de Gobernación, particularmente en lo inmediato en esta sección, en los siguientes renglones nos ocuparemos de los cambios más significativos ocurridos en 1990.

De acuerdo con la reforma mencionada, a los subsecretarios correspondió un conjunto de elevados deberes que se resumen en acordar con el secretario y someter a su aprobación los estudios y proyectos que se elaboraran, así como cumplir las comisiones que les asignara. Igualmente, participaban en la formulación, implementación, control y evaluación de los programas asignados y funciones a su cargo.

Por cuanto a las unidades generales de la Secretaría, aquí haremos una referencia sucinta de algunas de las de nueva creación.

Dirección General de Desarrollo Político

Era su responsabilidad realizar las acciones que promovieran la modernización política y el fortalecimiento de la vida democrática del país, así como apoyar al Secretario de Gobernación en las tareas de planeación y programación del desarrollo político. Estaba a su cargo fomentar el desarrollo de la cultura política, y analizar y promover la actualización del régimen de partidos. Finalmente, colaboraba en la modernización de las prácticas de las organizaciones sociales, los partidos políticos y las instituciones gubernamentales.

Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal

Tradicionalmente, la *policy* demográfica había estado a cargo exclusivamente de la Dirección General de Servicios Migratorios. Sin embargo, en 1990 compartía la responsabilidad con la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación

Personal, que tenía a su cargo organizar y operar el registro de población de los residentes en el país, tanto nacionales como extranjeros, y llevar el padrón de los mexicanos residentes en el extranjero. Asimismo, formulaba e instrumentaba lineamientos de carácter normativo y técnico aplicables a los registros que sobre población tuvieran a su cargo las dependencias de la administración pública federal. Igualmente, actuaba como órgano técnico de consulta de las oficialías del Registro Civil, y aplicaba las sanciones que en materia de registro de población e identificación personal, le confería la mencionada ley.

Dirección General de Protección Civil

Esta Dirección General está encargada de integrar, coordinar y supervisar el *Sistema Nacional de Protección Civil*, con el objeto de garantizar a través de una adecuada planeación, la protección, auxilio y rehabilitación de la población en situaciones de desastre. Por consiguiente, propone planes, políticas y estrategias para el desarrollo y aplicación de programas específicos de protección civil. Asimismo, establece sistemas de coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal, para alcanzar los objetivos que le son propios.

Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana

Esta dependencia tenía bajo su responsabilidad, ejercer las atribuciones que, sobre asuntos de protección de las garantías ciudadanas, están señaladas a la Secretaría por las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales. Efectúa estudios comparativos de los ordenamientos en materia de seguridad pública, y analizar la organización de las corporaciones policiales en los ámbitos federal, estatal y municipal, con el objeto de proponer las reformas que coadyuven al logro de la homologación del marco legal.

Bajo la autoridad de la Oficialía Mayor, a cuyo cargo está fijar las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Secretaría, se desempeñaban tres direcciones generales y una unidad:

Dirección General de Recursos Humanos

Esta Dirección General tiene a su cargo planear, organizar, ejecutar y evaluar la gestión de los recursos humanos adscritos a

la Secretaría, racionalizarlos mediante la ejecución de programas de selección y desarrollo de personal, y vigilar el cumplimiento de disposiciones laborales aplicables a la Secretaría y sus trabajadores. Dirige el ejercicio de los programas de capacitación al personal, efectúa cambios de adscripción, permutas y reubicación de los servidores públicos de la Secretaría, y mantiene el control de plazas.

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

Esta dependencia de la Oficialía Mayor, planea, programa, coordina y evalúa los recursos presupuestales, y los aspectos programáticos de la Secretaría de Gobernación, toda vez que promueve el programa de modernización administrativa mediante el estudio y análisis constante de los aspectos organizativos y funcionales. Funge como enlace entre las entidades coordinadas por la Secretaría y las dependencias del Ejecutivo Federal, y coordina las tareas relativas al diseño, disposición y operación del sistema para la evaluación del sector gobernación. Finalmente, formula y mantiene actualizados el *Manual de Organización General* de la Secretaría de Gobernación, que aquí estamos consultando precisamente, así como los manuales de organización, procedimientos y servicios al público.

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales

Esta Dirección General, como lo indica su nombre, tiene encomendado la formulación y aplicación de las *policies* de recursos materiales, la prestación de servicios generales, y la adquisición y mantenimiento de bienes para el funcionamiento de la Secretaría de Gobernación. Custodia bienes muebles e inmuebles, y propone los lineamientos en materia de asesoramiento y supervisión de obras de construcción, remodelación, remozamiento y aspectos técnicos. Asimismo, establece y opera los sistemas de informática y estadística, así como el de orientación e información de la Secretaría de Gobernación.

Unidad de Contraloría Interna

Esta institución administrativa vigila el cumplimiento de las normas de control y fiscalización emitidas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, realiza las auditorías y

revisiones, y recibe y atiende las quejas y denuncias respecto de los servidores públicos de la propia Secretaría.

Organismos Desconcentrados

Con el objeto de brindar la oportuna atención al despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Gobernación contaba con el concurso de los órganos administrativos desconcentrados, antes referidos.

Comenzamos con el Registro Nacional de Electores, una institución que operaba como el organismo técnico dependiente de la Comisión Federal Electoral, y que estaba encargado de inscribir a los ciudadanos en el Padrón Electoral Único, mantenerlo permanentemente depurado y actualizado, elaborar las listas nominales de electores y actualizar la cartografía electoral. La Comisión de Radiodifusión tenía como objeto difundir, a través de la radio y la televisión, las tesis postuladas por los partidos políticos, así como las acciones y las *policías* para resolver los problemas nacionales. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados tenía encomendado dirigir y evaluar los programas, proyectos, estudios y actividades que se realizaran para auxiliar a los refugiados en nuestro país y resolver sus problemas, así como establecer relaciones con organismos nacionales e internacionales que persiguieran los mismos o similares fines que ella. El Consejo Nacional de Radio y Televisión es un organismo de la Secretaría de Gobernación que pugna por elevar el nivel social, cultural y artístico, de las transmisiones de radio y televisión. Vela porque la radiodifusión se desarrolle de acuerdo con el cometido de su función social, y analiza el servicio que prestan la radio y la televisión al interés público. Dicho consejo dictamina las consultas y opiniones de las instituciones, organismos o personas relacionadas con la radio y la televisión en México.

Por su parte, el Consejo Nacional de Población tiene a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población dentro de los programas generales de desarrollo económico y social. La Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas tiene bajo su responsabilidad vigilar que las publicaciones impresas se mantengan dentro de los límites de respeto a la vida privada, la paz y moral pública, así como la dignidad personal; y que no ataquen los derechos de terceros ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional es, dentro de la Secretaría de Gobernación, la encargada de establecer y operar el sistema de investigación e información para la seguridad del

país, al mismo tiempo que recaba y procesa la información generada para determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica. Igualmente, formula las conclusiones que derivan de las evaluaciones y los estudios de carácter político, económico y social, así como de las encuestas que se realizan sobre los asuntos de interés nacional.

El Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal tiene como responsabilidad lograr la readaptación social de menores de 18 años de edad, que hayan infringido las leyes penales y los reglamentos de policía y buen gobierno. De manera similar, el Patronato de Asistencia para la Reincorporación Social es un organismo que se encarga de apoyar la reincorporación social por el empleo y la prevención de conductas antisociales, gestionando ante los sectores público, social y privado la incorporación de los liberados y externados en las actividades laborales. Igualmente, organiza y controla el trabajo comunitario como sustituto de penas de prisión o multas, y continúa con la capacitación y el adiestramiento iniciados en los centros de internamiento. Finalmente, promueve ante las autoridades el cumplimiento de las condiciones requeridas para una adecuada reincorporación social en la vida productiva del país.

La Secretaría de Gobernación ha contado con un cúmulo de organismos desconcentrados cuyas funciones son, esencialmente, de estudio e investigación aplicada.

El Centro Nacional de Prevención de Desastres es la organización responsable de estudiar, desarrollar, aplicar y coordinar técnicas para prevenir y moderar los efectos de desastres, así como promover la capacitación profesional sobre la materia y auxiliar a la población ante la contingencia de una calamidad, mediante la difusión de disposiciones preventivas y de autoprotección. El Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana tiene como objeto fortalecer la vida cultural nacional, a través la investigación, el conocimiento y divulgación de la historia de la Revolución Mexicana, y coadyuvar a la formación de especialistas en este campo del saber nacional. Dicho Centro rescata, conserva y acrecienta el acervo documental y bibliográfico sobre ese movimiento social. El Centro Nacional de Desarrollo Municipal tiene encomendada la implementación de programas y acciones para el desarrollo integral del municipio mexicano, auspiciando la participación de la sociedad.

Finalmente, el Archivo General de la Nación, antiguo y conspicuo cuerpo de sabiduría administrativa, promueve el mejoramiento de los servicios de archivo en la administración pública federal, aplicando las técnicas de la administración

documental, e impulsa el desarrollo de sistemas estatales de archivo en las entidades de la federación. Principalmente, el Archivo General de la Nación garantiza el resguardo, conservación, custodia y difusión del patrimonio histórico nacional.

Entidades Coordinadas

Como dependencia de la administración pública que funge como coordinadora de Sector Gobierno, la Secretaría de Gobernación ha normado la operación de las siguientes entidades de la dicha administración. Dentro del marco de coordinación de la Secretaría de Gobernación, existieron una gran cantidad de entidades de diversa índole.⁶⁸

La Productora e Importadora de Papel, S.A. (PIPSA) estaba responsabilizada de coordinar a las empresas productoras de papel, con el objeto de garantizar su abasto oportuno para la industria editorial mexicana. Al efecto, adquiría papel para la edición de periódicos, revistas y libros, promovía investigaciones y estudios orientados a descubrir cualquier producto conducente a la obtención de papel, y adquiría las materias primas necesarias para su fabricación. Asimismo, efectuaba la fabricación de papel, así como su importación y exportación.

La Fábrica de Papel Tuxtepec, S.A. (FAPATUX), que se encontraba ubicada en Tuxtepec, Oaxaca, tenía como propósito principal la fabricación de papel periódico para rotograbado, así como para otros trabajos de imprenta. Así, adquiría el equipo, maquinaria, implementos y materia prima para la fabricación de papel, y celebraba contratos para la adquisición de madera, bagazo, bambú, caña y cualquier fibra utilizable en su producción. Igualmente, compraba, transportaba y exportaba maderas y productos forestales, y promovía la venta de sus productos en toda la República.

Por su parte, la Mexicana de Papel Periódico, S.A. (MEXPAPE), que estaba instalada en Tres Valles, Veracruz, tenía como objeto producir celulosa y papel, y efectuar operaciones mercantiles relacionadas con dicha producción. Asimismo, producía papel de bagazo de caña, y realizaba estudios orientados al descubrimiento

⁶⁸ Una buena referencia de ellas se encuentra en dos fuentes: *Manual de Organización del Gobierno Federal*, México, Secretaría de la Presidencia, 1974, dos tomos. *Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal*, Presidencia de la República, volumen 1: sector gobernación, 1991.

y mejoramiento de materiales destinados a producir papel y adquirir las materias primas para su fabricación.

Finalmente, la Productora Nacional de Papel Destintado, S.A. (PRONAPADE), ubicada en San Luis Potosí, tenía la encomienda de fabricar papel apropiado para la impresión de periódicos. Estaba dedicada a obtener papel periódico de desecho para procesarlo mediante un sistema de *destintado*, establecía agencias y sucursales, y designaba agentes o representantes. Finalmente, obtenía licencias para el aprovechamiento de papel de desecho.

El periódico *El Nacional* tenía como propósito principal aumentar su penetración, para ampliar y mejorar la comunicación en el país a través de una información que se fuera sea veraz y oportuna. Cumplía con la política informativa del Ejecutivo Federal, y fortalecía la imagen del gobierno y sus representantes mediante la difusión de sus actividades. Los Talleres Gráficos de la Nación tenían como finalidad, ejecutar y vender trabajos de tipografía, *offset*, hueco-grabado, grabado en acero y demás procedimientos de encuadernación e impresión, para satisfacer las necesidades prioritarias del gobierno federal. Su objeto era editar libros y publicaciones científicas, literarias, técnicas, históricas, así como las de tipo recreativo y de aprendizaje, así como realizar trabajos de impresión para el gobierno federal.

El Instituto Mexicano de la Radio (IMER) estaba a cargo de las radiodifusoras en el Distrito Federal y en las entidades federativas, y coordinaba a las organizaciones gubernamentales relacionadas con la actividad radiofónica correspondiente al Poder Ejecutivo Federal. Su propósito era promover y coordinar las actividades de radiodifusión a través de las instituciones donde operaba; y celebrar convenios de cooperación, coproducción e intercambio con entidades de radio nacionales y extranjeras. El Instituto Mexicano de Televisión (IMEVISION) producía y transmitiría programas televisivos para apoyar la educación, difundir la cultura e informar al país sobre el acontecer nacional e internacional. Igualmente, promovía y coordinaba la producción, distribución y exhibición de material televisivo, e impulsaba dicha producción hacia el sector público. La Corporación Mexicana de Radio y Televisión, S.A. (Canal 13) se ocupaba de producir y transmitir material televisivo para mantener informado al pueblo mexicano, de modo que, al efecto, celebraba convenios de cooperación, coproducción e intercambio con la televisión nacional y extranjera; y promovía estudios y organizaba sistemas de capacitación en materia televisiva. La Impulsora de Televisión de Chihuahua (Canal 2 de Chihuahua) mantenía informado al auditorio televisivo local sobre los acontecimientos en el medio nacional e

internacional, y coadyuvaba a preservar los valores de identidad nacional.

Notimex es una organización noticiosa dependiente del Estado mexicano, cuya finalidad es ampliar la penetración informativa del gobierno, para lo cual informa en el medio nacional e internacional sobre la postura oficial del Estado mexicano, por cuanto a los hechos relevantes de la sociedad nacional. Asimismo, actúa como canal de la Secretaría de Gobernación para coordinar la información gubernamental y elevar su capacidad y calidad informativa.

El Instituto Federal Electoral fue establecido en la época que comprende este capítulo, pero por la relevancia de las recientes reformas plasmadas en él, será tratado en capítulo vigesimoséptimo.

La Configuración Organizativa en 1994

En 1994, la organización de la Secretaría de Gobernación se conservaba muy similar a la ya narrada, salvo algunos cambios relevantes que aquí comentaremos.⁶⁹ Dicha organización, bajo la autoridad del Secretario del Ramo, preservaba la agrupación de las Direcciones Generales dentro de la esfera de potestad de las Subsecretarías.

Bajo la autoridad del Secretario se desempeñaban inmediatamente:

Dirección General de Asuntos Jurídicos
Dirección General de Radio, Televisión
y Cinematografía
Dirección General de Comunicación Social

El resto de la organización era la siguiente:

La Subsecretaría de Gobierno
Dirección General de Gobierno
Dirección General de Asuntos Religiosos

SubSecretaría de Desarrollo Político
Dirección General de Apoyo a Instituciones

⁶⁹ "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de junio de 1993", *Diario Oficial de la Federación* de junio de 1993, pp. 33-34. Secretaría de Gobernación, *Manual de Organización General*, México, marzo 12 de 1994.

y Organizaciones Políticas
Dirección General de Desarrollo Político

Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios
Dirección General del Registro Nacional
de Población e Identificación Personal

SubSecretaría de Protección Civil y de Prevención
y Readaptación Social
Dirección General de Supervisión de los Servicios
de Protección Ciudadana
Dirección General de Protección Civil
Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores
Dirección General de Prevención y Readaptación Social

Oficialía Mayor
Dirección General de Personal
Dirección General de Programación, Organización
y Presupuesto
Dirección General de Recursos Materiales
y Servicios Generales
Contraloría Interna

Por cuanto a los órganos desconcentrados, la lista estaba formada de la siguiente manera:

Talleres Gráficos de México
Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
Centro Nacional de Desarrollo Municipal
Instituto Nacional de Migración
Consejo Nacional de Población
Archivo General de la Nación
Instituto Nacional de Estudios Históricos
de la Revolución Mexicana
Consejo Nacional de Radio y Televisión
Centro de Investigación y Seguridad Nacional
Consejo de Menores
Patronato para la Reincorporación Social para el Empleo
en el Distrito Federal
Centro Nacional de Prevención de Desastres
Comisión Calificadora de Publicaciones
y Revistas Ilustradas

Tal como lo anunciamos, haremos una semblanza de los cambios más significativos en 1994, comenzando con una nueva Dirección General.

Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores

Esta Dirección General tiene a su cargo planear y realizar programas referentes a la prevención y tratamiento en materia de menores infractores, para lo cual realiza las actividades normativas y operativas, y formula, ejecuta y evalúa proyectos tendientes a evitar las conductas antisociales y parasociales de los menores. Esto último lo puede llevar a cabo en coordinación con otras dependencias, entidades, instituciones y organizaciones.

Igualmente, promueve, organiza y realiza reuniones, congresos y seminarios nacionales e internacionales en materia de prevención, y fomenta la coordinación de actividades y programas con la Secretaría de Educación Pública y otras dependencias, entidades e instituciones. Con ello intenta evitar la deserción escolar y fomentar la impartición de cursos que, desde la instrucción primaria, establezcan principios orientados a la prevención delictiva.

La institución formula resoluciones que prevengan la drogadicción, prostitución, vagancia, mendicidad y aquellas conductas que induzcan a los menores a infringir los ordenamientos jurídicos, y propone medidas que eviten la proliferación de grupos de menores dedicados a la comisión de ilícitos tipificados por las leyes penales. Con la colaboración de la Dirección General de Comunicación Social, dedica su empeño a orientar a los medios masivos de comunicación para que eviten la difusión de mensajes que afecten el desarrollo biosicosocial del menor. En el mismo sentido, esta Dirección General suma esfuerzos con la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas, para contribuir a evitar la apología del delito.

Sus responsabilidades, de suyo muy extensas, se extienden a la realización de programas de orientación para menores, en materia de educación, salud y trabajo, al mismo tiempo que coordina las actividades y programas tendientes a mejorar las condiciones laborales de los menores. Realizar las funciones de procuración que ejerce por medio de los comisionados, cuyo objeto es proteger los derechos e intereses de las personas que son afectadas por las infracciones que se atribuyan a los menores de edad.

Realiza la delicada labor de recibir en forma humanitaria y técnica a los menores que ingresen a la institución, practica el estudio biosicosocial de los menores que ingresen al Consejo de Menores y ejecuta las medidas de tratamiento ordenadas por los consejeros unitarios. Igualmente, realiza la calificación de los menores dentro de los Centros de Diagnóstico y Tratamiento,

separando a hombres y mujeres, y aplica las medidas de orientación, protección y de tratamiento, tanto interno como externo, de conformidad con lo establecido en la resolución que emitan los consejeros unitarios.

Previendo su reincorporación social futura, esta Dirección General fomenta las relaciones de los menores internos con el exterior cuando favorezcan a su adaptación social, localiza y presenta a los menores infractores y coadyuva al cumplimiento de las órdenes de extradición, siendo al caso.

Dirección General de Apoyo a Instituciones y Organizaciones Políticas

Esta dependencia de la Secretaría de Gobernación, está encargada de desarrollar los mecanismos de información política que permitan al Estado mexicano contar con criterios definidos para una adecuada toma de decisiones en la materia de sus competencias, así como incrementar los vínculos con los órganos e instituciones electorales, tanto federales como estatales. Al efecto, diseña y establece los mecanismos que fortalezcan los vínculos con las instituciones y organizaciones políticas del país, y promueve y desarrolla programas de orientación y capacitación que fortalezcan a las instituciones y organizaciones políticas. Igualmente, establece los mecanismos que permitan atender las propuestas que formulen las instituciones y organizaciones políticas.

Al mismo tiempo, propicia que las actividades de las instituciones y organizaciones políticas se desarrollen en el marco de las disposiciones legales, realiza y difunde estudios sobre desarrollo político del ámbito nacional e internacional, y promueve y desarrolla los programas de orientación y capacitación tendientes al fortalecimiento de las instituciones y organizaciones políticas. Finalmente, las asesora para obtener una adecuada configuración política.

Finalmente, unas breves notas sobre algunos cambios de denominación o de estatuto organizativo de algunas instituciones administrativas de la Secretaría de Gobernación. Uno de ellos fue la conversión en 1994 de los ancestrales Talleres Gráficos de la Nación, en los Talleres Gráficos de México, pero sin que se llevara a cabo la transformación de su carácter de órgano desconcentrado. Sin embargo, hay que recalcar que un incentivo de su transformación fue la intención del gobierno para informar más ampliamente a la ciudadanía, y establecer una corporación productiva que ofreciera

servicios a la población que fueran accesibles, precios competitivos y de calidad.⁷⁰

En contraste, la añeja Dirección General de Servicios Migratorios transformó enteramente su estatuto organizativo, convirtiéndose en el Instituto Nacional de Migración. A pesar de tan radical cambio organizativo, su cúmulo funcional rindió tributo a su antiguo pasado, haciendo permanecer la mayor parte de sus labores. Se trató más bien, de una innovación organizativa que se consideró más apta y correspondiente a los nuevos tiempos, donde la internacionalización planetaria ha incentivado los flujos migratorios. La transformación señalada, que implicó nuevas técnicas, procedimientos y equipos, dotó a la materia migratoria de más autonomía y agilidad de movimiento.⁷¹

El Instituto fue facultado para planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios a cargo del gobierno federal, ofreciendo un ámbito de concierto funcional a las dependencias de la administración pública cuyas competencias las hicieran concurrir en la materia migratoria. La nueva configuración organizativa incluyó a un Consejo, un Comisionado y varias Coordinaciones. Estas últimas son las de Supervisión y Control Operativo; Regulación de Estancia; Jurídica y de Control de Migración; Planeación e Investigación; y Relaciones Interinstitucionales. Además, cuenta con una Dirección Administrativa y un cúmulo de Delegaciones Regionales.

Efectivamente, el legado funcional de la Dirección General de Servicios Migratorios fue íntegra, pero el Instituto incrementó sus competencias, entre las que debemos destacar su intervención en asuntos jurídicos referentes a la migración, establecer convenios con organismos gubernamentales y no gubernamentales, así como capacitar al personal administrativo a su cargo e innovar en el uso de la informática.

⁷⁰ "Decreto por el que se crea el órgano administrativo desconcentrado, denominado Talleres Gráficos de México, de febrero 9 de 1994", *Diario Oficial de la Federación*, de jueves 10 de febrero de 1994. Rives Sánchez, Roberto, *En busca de una política editorial*, México, Edit. Líneas de Mar, 1993.

⁷¹ "Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano administrativo desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, de octubre 18 de 1993", *Diario Oficial de la Federación*, de martes 19 de octubre de 1993.

Dos mutaciones más debemos de comentar: la primera, la creación de la Dirección General de Asuntos Religiosos; la segunda, la separación de los derechos humanos del campo de competencias de la Secretaría de Gobernación, para dar vida a la relevante Comisión Nacional que lleva su nombre.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS RELIGIOSOS

En enero 28 de 1992, el Ejecutivo Federal promovió una consulta sobre el estatuto de las iglesias.⁷² El resultado fue una reforma constitucional a los artículos 3°, 5°, 24, 27 y 130, donde se establecieron los ámbitos para el desarrollo de las nuevas condiciones jurídicas en las que habrían de trabarse las relaciones entre el Estado y las iglesias. Con base en tal reforma, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicada en julio 15 de 1992.⁷³ Dicha legislación confirmó el principio de separación entre el Estado y las iglesias, la educación laica y la garantía de libertad religiosa, pero, al mismo tiempo, enunció el derecho de las iglesias y agrupaciones para gozar de personalidad jurídica como asociaciones religiosas, así como su capacidad para detentar patrimonio propio para el cumplimiento de sus fines. Igualmente, plasmó el derecho para que los ministros de culto ejercieran su voto individual y estableció sus limitaciones en actos de proselitismo político. Finalmente, aquella disposición regula las condiciones de separación de su ministerio, para contener en procesos electorales o recibir encomiendas públicas.

Para atender estas nuevas relaciones, fue establecida la Dirección General de Asuntos Religiosos. Esta nueva dependencia asumió un conjunto de tareas que evocan, aunque parcialmente, aquellas otras de *negocios eclesiásticos* que eran competencia de la Secretaría de Justicia.⁷⁴

Naturalmente, las funciones a cargo de esta Dirección General están planteadas dentro de un contexto diverso al que era propio en la época de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, y

⁷² Sobre este importante tema, es especialmente recomendable la lectura de un artículo: Ruiz Massieu, José Francisco, "Una ley para la libertad religiosa", Méndez Gutiérrez, Armando (Coord.). *Una ley para la libertad religiosa*. México, Diana. 1992. pp. 37-42.

⁷³ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores. 1993-1994*, 1994, pp. 12-15.

⁷⁴ "Decreto por el que se reforman los artículos 3°, 5°, 27, 130 y se adiciona el artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de enero 28 de 1992", Sánchez Medal, Ramón, *La Nueva Legislación sobre Libertad Religiosa*, México, Edit. Porrúa, 1993. "Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de julio 13 de 1992", México, Secretaría de Gobernación, 1993.

los móviles de su actividad son diversos a los que animaban a dicha Secretaría. Está demás decir que la línea divisoria fue la *Reforma* impulsada por Juárez y los reformadores del siglo XIX.

La Dirección General de Asuntos Religiosos tiene a su cargo establecer los lineamientos para recibir, dictaminar y resolver las solicitudes de registro constitutivo de las iglesias y agrupaciones. Al mismo tiempo, organiza y mantiene actualizados los registros de asociaciones religiosas, y de bienes inmuebles que por cualquier título posean o administren. Asimismo, debe establecer los criterios para el debido cumplimiento de la ley de la materia y su reglamento, y le corresponde intervenir en la aplicación de las sanciones que resulten de las infracciones a dichos ordenamientos. En este sentido, auxiliaba antaño al Subsecretario de Gobierno en el ejercicio de las atribuciones que las leyes y reglamentos le confieren a la Secretaría de Gobernación, en materia de los asuntos religiosos, y en la vigilancia del cumplimiento de dichos ordenamientos. También lo auxiliaba en la formulación de los convenios de colaboración que suscriba en materia de asuntos religiosos con los gobiernos de los estados, de los municipios y del Distrito Federal.

La Dirección General de Asuntos Religiosos recibe, dictamina y resuelve las solicitud de registro constitutivo de las iglesias y agrupaciones religiosas, se encarga de los registros que prevén las leyes en materia de los asuntos religiosos y expide las certificaciones, declaratorias y constancias en los términos de las mismas. También recibe y tramita los avisos que formulen las asociaciones religiosas sobre aperturas de templos, actos de culto público con carácter extraordinario, separación y renuncia de ministros, y los demás previstos en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, así como su Reglamento.

A ella corresponde emitir opinión sobre la procedencia de la internación y estancia en el país de los ministros de culto que tienen nacionalidad extranjera, y establece la coordinación necesaria con las dependencias y entidades de la administración pública federal para la tramitación, asignación y registro de los bienes propiedad de la nación que son destinados a fines religiosos. En el mismo sentido, también opina sobre los representantes que las asociaciones religiosas designen como responsables de bienes en los términos de las disposiciones que son aplicables.

Interviene en los conflictos que se planteen por las asociaciones religiosas, conforme a los procedimientos que señalan las disposiciones en la materia, y participa en los trámites relativos al conocimiento de las infracciones a la ley, su

reglamento y demás disposiciones de la materia, e interviene en la aplicación de las sanciones que resulten. Del mismo modo, propone los manuales y circulares que la Secretaría de Gobernación deba adoptar en materia de asuntos religiosos, y planea la capacitación a nivel nacional de las autoridades estatales y municipales que auxilien a la Federación en la materia, y en las investigaciones y estudios legales en materia religiosa.

Esta dependencia contaba con dos Direcciones especializadas: Dirección de Normatividad y Registro, y Dirección de Estudios y Enlace, además de la coordinación administrativa. Cada una de las Direcciones, por su parte, está dividida en subdirecciones y éstas en departamentos.

La Dirección de Normatividad y Registro tiene a su cargo el registro y actualización de la información por ella recabada, y realiza investigaciones sobre la situación de las iglesias en nuestro país. Las labores de esta Dirección se realizan con estrecha coordinación con la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Desarrollo Social, debido a que la ocupación y uso de algunos de los bienes son propiedad de la nación. Está integrada por las siguientes Subdirecciones:

Subdirección de Registro y Certificación
Subdirección de Arbitraje y Recursos
Subdirección de Normas y Sanciones
Subdirección de Registro Patrimonial

La Subdirección de Registro y Certificación coordina la preparación de los dictámenes y extiende los registros de las iglesias. Entre sus labores destaca el registro de los bienes inmuebles eclesiásticos. Para llevar a cabo sus tareas, cuenta con los Departamentos de Constitución y Modificación de Asociaciones Religiosas, de Inscripción de Personas Morales, y Certificación y Atención al Público.

La Dirección de Normatividad y Registro implementa las disposiciones legales del caso y aplica las sanciones a que haya lugar, toda vez que funge como árbitro conciliador en situaciones de conflicto, y vigila el ejercicio del culto público y la disciplina externa, tarea antaño a cargo de la Dirección General de Gobierno. Para el desempeño de sus responsabilidades se apoya en la Subdirección de Arbitraje y Recursos, cuyo objeto es la atención de los conflictos surgidos entre las asociaciones religiosas, arbitrando con fines conciliatorios. Especialmente, esta tarea recae en el Departamento de Conciliación y Arbitraje, que documenta los conflictos y desarrolla el procedimiento correspondiente. El

Departamento de Recursos de Revisión, también es parte de esta Subdirección.

La Subdirección de Normas y Sanciones tiene a su cargo la realización de estudios de las normas aplicable al culto religioso. La labor central respectiva está a cargo del Departamento de Normatividad, cuya pareja es el Departamento de Sanciones, cuyo objeto huelga explicación alguna.

Por su parte, la Subdirección de Registro Patrimonial está a cargo de las inscripciones patrimoniales e inmobiliarias de las iglesias, para lo cual se auxilia de los departamentos de Inscripción Patrimonial, de Declaratorias, y de Control Inmobiliario.

La Dirección de Estudios y Enlace cuenta con tres Subdirecciones: Análisis de Información, Investigación Documental, y Enlace. La Subdirección de Análisis de Información está integrada por los Departamentos de Análisis y de Investigación, en tanto que la Dirección de Investigación Documental lo está por los Departamentos de Estudios y de Anuencias. Finalmente, la Subdirección de Enlace cuenta solamente con el Departamento de Relaciones Interinstitucionales.

La Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Asuntos Religiosos, es canal de comunicación con las asociaciones religiosas, y está encargada de su registro constitutivo como personas morales, de su patrimonio inmobiliario y de sus ministros de culto. Igualmente, arbitra las controversias que se suscitan entre las iglesias, las agrupaciones y las asociaciones religiosas, y entre estas mismas y los particulares o las autoridades gubernamentales. Es la responsable de vigilar la aplicación del marco jurídico vigente, ya mencionado.

La Dirección General es una dependencia muy activa: en 1994 recibió 1,140 solicitudes de registro constitutivo, cifra menor a las 1,949 recibidas en 1993, lo que indica que se estaba finalizando el proceso integral de registro de las agrupaciones y organizaciones religiosas, con objeto de que gocen de personalidad jurídica y patrimonio propio. De las solicitudes recibidas, el 39% correspondió a la iglesia evangélica, el 26% a la católicas, el 21% a la bautista y el 9% a la pentecostés, distribuyéndose el 5% restante entre una variedad de religiones.⁷⁵

⁷⁵ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores. 1993-1994*, pp. 12-15.

Igualmente, se formalizaron ante la Secretaría de Relaciones Exteriores 1,072 convenios de extranjería, que constituye un documento imprescindible para el registro de una asociación religiosas, a petición de parte. También se expidieron 4,491 certificaciones de la información contenida en las solicitudes de registro, contrastando con las emitidas en 1993, que fue de 330%.

En suma, "siguiendo las directrices marcadas por el Ejecutivo Federal, el Estado mantiene los márgenes de maniobra necesarios para el control sobre el proceso de concertación con las iglesias, de esta misma forma crea contrapesos al protagonismo eclesiástico mediante el carácter plural de la convocatoria para el registro; con el reconocimiento jurídico otorgado a las iglesias, su capacidad para poseer bienes y participar en el campo de la educación privada, las nuevas relaciones se encauzan dentro de caminos legales, convenientes para su mejor desarrollo".⁷⁶ Así, en tanto que el Estado reconoce la existencia jurídica de las iglesias, dotándolas de personalidad con plenos derechos y obligaciones, también garantiza la libre decisión de cada individuo para profesar la creencia que le convenga.

En 1994, La Secretaría de Gobernación emitió 227 declaraciones de procedencia de bienes inmuebles dedicados al culto, e informó a la Secretaría de Desarrollo Social sobre las propiedades de la nación usadas al mismo propósito.

En México existen, aproximadamente, 70 mil ministros del culto en las distintas iglesias registradas, de los cuales 18,300 son católicos, 7,900 evangélicos y 1,800 de las demás religiones. En lo tocante al clero extranjero, se otorgaron 2,750 anuencias.

Finalmente, debemos recalcar la importancia del Programa de Abanderamiento de Asociaciones Religiosas, cuyos 48 actos realizados en 1994 coadyuvaron al fomento de la actividad cívica y el respeto a los símbolos patrios en los ámbitos religiosos.

⁷⁶ *Ibid*, pp. 4-15.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En su origen, los derechos humanos constituían una responsabilidad jerárquicamente desempeñada en la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Derechos Humanos.

Dirección General de Derechos Humanos

Esta Dirección General, de vida breve, fue fundada en diciembre 2 de 1988. Tal como se definió entonces:

"Esta instancia del gobierno federal puede considerarse como una de las nuevas instituciones encaminadas a la promoción, defensa y salvaguarda de los derechos humanos en lo particular y en lo general. Su función también es mediadora de buenos oficios con otras áreas del gobierno federal y los gobiernos de los estados. Hace, de igual manera, el seguimiento de los compromisos contraídos por nuestro país a nivel regional e internacional en esta materia".⁷⁷

Por consiguiente, con esta nueva institución 17 de junio de 2007se esforzaba por consolidar un Estado que garantice la seguridad de la nación y de los ciudadanos, que haga respetar la ley para evitar conflictos y que se violenten las garantías individuales y los derechos esenciales del hombre. "Por tal razón se creó en el interior de la Secretaría de Gobernación la Dirección General de Derechos Humanos, como la instancia administrativa que tiene el objeto de la defensa, salvaguarda, promoción y difusión de los derechos humanos, mediante la instrumentación de políticas y lineamientos que contribuyan a consolidar el proyecto político, económico y social del Estado Mexicano".⁷⁸

Correspondía a ella proponer los programas que promovieran e impulsaran, dentro del marco de la *Carta Internacional de los Derechos Humanos*, el cumplimiento de los acuerdos signados por nuestro país en la materia, así como los proyectos de iniciativas, programas, acciones y mecanismos que contribuyeran a la planeación

⁷⁷ Secretaría de Gobernación, *1789-1989: Bicentenario de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, México, Archivo General de la Nación, 1989, p. 172.

⁷⁸ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores, 1988-1989*, México, 1989, p. 45.

de la política de derechos humanos en nuestro país, y las medidas necesarias que tendieran a la salvaguarda de los derechos humanos.⁷⁹

Del mismo modo, le correspondía establecer mecanismos de enlace y coordinación con entidades, instituciones y organismos públicos o privados para promover la aplicación y respeto de los derechos humanos, y recibir y atender las quejas administrativas que, sobre violación de los derechos humanos, presentaran los particulares o las instituciones públicas o privadas, así como proponer al Secretario de Gobernación las acciones necesarias para su inmediata resolución.

Dicha dependencia estaba facultada para sugerir los programas tendientes a la capacitación ciudadana en la promoción y la salvaguarda de los derechos humanos, y para proporcionar apoyo técnico y asesoría sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos a las personas, entidades, instituciones y organismos relacionados con la promoción y defensa de los derechos humanos.

Finalmente, representaba al Secretario de Gobernación, por conducto de su titular, y coordinaba los trabajos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

La Dirección General participó en la expedición del acuerdo de indulto promovido por el Presidente de la República, otorgado a los internos que fueron considerados como *luchadores sociales* y que se llevó a cabo en dos etapas: en febrero 29 y en mayo 8 de 1989.⁸⁰ Con tal medida se benefició aproximadamente a mil presos. Paralelamente, varios estados de la República se sumaron al esfuerzo de conciliación nacional, promoviendo el indulto y otros beneficios similares, de conformidad con las circunstancias peculiares de cada entidad federativa. El efecto producido tuvo una incidencia favorable tanto en la sociedad en general, como en organizaciones sociales, tales como el Frente Nacional Contra la Represión y Amnistía Internacional; su repercusión fue igualmente positiva en la comunidad internacional.

En su primer año de su breve vida, la Dirección General de los Derechos Humanos dictaminó más de mil casos de violación de los

⁷⁹ "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de febrero 13 de 1989", *Diario Oficial de la Federación*, de febrero 13 de 1989, pp. 33-34.

⁸⁰ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores. 1988-1989*, pp. 46-47.

derechos humanos, realizó 600 estudios para apoyar el desarrollo de la política de derechos humanos y cinco reuniones para estimular la realización de foros de promoción de derechos humanos. En paralelo, incentivó en diversos foros internacionales la defensa de los derechos humanos, y en consonancia al principio y práctica del derecho de asilo, instrumentó una *policy* de protección de los refugiados centroamericanos en México. Con el propósito de divulgar la importancia de los derechos humanos, la Dirección General difundió sus *policies* sobre el tema, tanto entre las autoridades estatales y federales, como entre los periodistas, académicos, sector económico y público en general.

Con objeto de brindarle un mayor sustento de autonomía a la promoción y defensa de los derechos humanos, la Dirección General fue transformada en junio 5 de 1990 como organismo desconcentrado, adquiriendo el nombre de Comisión Nacional de Derechos Humanos, y con ese estatuto se conservó hasta enero 22 de 1992.⁸¹ Bajo esta configuración organizativa, ideada de manera más trascendental que su ancestro organizativo, la Comisión fue responsabilizada de vigilar el acatamiento de las normas que consagran los derechos humanos definidos en la Constitución Política, tanto como categorías individuales, como conceptos sociales, atendiendo paralelamente las convenciones y tratados internacionales.⁸²

La Comisión propuso una nueva *policy* en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. Al efecto, elaboraba programas preventivos para la administración pública federal en los ámbitos jurídico, educativo y cultural, y atendía y daba seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos. Representaba al gobierno federal ante los organismos nacionales e internacionales en lo relacionado a la salvaguarda de los derechos humanos, y promovía el cumplimiento de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país en esta materia.

Una vez transformada en Comisión Nacional, se definieron los mecanismos necesarios para prevención, atención y coordinación que aseguren la adecuada ejecución de las leyes relativa a su materia. Al respecto, promovió de la asistencia a los menores repatriados en la frontera norte del país, con la participación de otras

⁸¹ "Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismos desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, de junio 5 de 1990", pp. 413-415.

⁸² "Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de julio 9 de 1990", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, Agosto 1° de 1990, pp. 9-33.

dependencias del gobierno federal, y estuvo atenta al tema de la tortura que, aunque es una práctica proscrita en México, seguía siendo materia de estudio en foros internacionales.⁸³ Igualmente, dicha Comisión se interesó en las reformas a las legislaciones penales en los estados de Chihuahua y Sinaloa, con el propósito de incluir a la tortura como delito autónomo.

En enero 22 de 1992, la Comisión se transformó en un organismo descentralizado con base en una sustanciosa reforma constitucional, que adicionó el artículo 122. La Comisión Nacional quedó ocupando un lugar en la estructura constitucional, al lado del Ministerio Público de la Federación. Desde entonces, en la *Carta Magna* se estableció que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerían organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano.⁸⁴

Dichos organismos conocen de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con la excepción de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos. Igualmente, formulan recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, además de denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Tales organismos no tienen competencias en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos conoce de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados. En tanto se establecieran los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas, dicha Comisión podría seguir conociendo de las quejas que fueran de competencia local, toda vez que las legislaturas de los estados disponían de un año para establecer los organismos de protección de los derechos humanos.

⁸³ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores, 1989-1990*, México, 1990.

⁸⁴ "Decreto que reforma el artículo 102 constitucional, para el establecimiento de organismos de protección de los derechos humanos, de enero 22 de 1992", Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México: Análisis de la Ley de la CNDH*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, pp. 37-39.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

"Tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano".

Tiene competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando esas violaciones sean imputadas a autoridades y servidores públicos federales, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. Inclusive, cuando en el mismo hecho estén involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las entidades federativas o municipios, la competencia será en favor de la Comisión Nacional. Así, cuando se trata de presuntas violaciones a los derechos humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o los municipios, en principio las conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la entidad del caso.

La Comisión está integrada con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva y cinco Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones, además de un Consejo.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos;
 - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
 - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

- III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
- V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;
- VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;
- VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;
- IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;
- X. Expedir su Reglamento Interno;
- XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;
- XII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
- XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales

signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;

XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

La Comisión Nacional fue impedida para conocer de los asuntos relativos a los actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; resoluciones de carácter jurisdiccional; conflictos de carácter laboral, y consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales. Igualmente, sólo puede admitir o conocer quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional de Derechos Humanos quedó totalmente impedida para examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

ACTIVIDAD DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN 1976-1994

En este apartado haremos un esfuerzo sintético por apreciar, de conjunto, el devenir de la actividad de la Secretaría de Gobernación por casi dos décadas. Un recuento general ofrece un panorama útil para comprender un largo periodo, aunque al respecto se escogieron pasajes ilustrativos o representativos de su historia reciente, omitiéndose otros quizá no menos valiosos.

Por medio del Programa de Política y Gobierno, la Secretaría de Gobernación cumplió las funciones centrales de la política interior entre 1976 y 1982. Sus objetivos fueron fomentar el desarrollo político; preparar, desarrollar y vigilar las actividades de los procesos electorales; garantizar el respeto a los derechos políticos individuales y colectivos; fortalecer el federalismo y la unidad nacional; y asegurar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, para contribuir al logro de la paz pública.⁸⁵

Desde un enfoque normativo, en 1977 destacaron las reformas efectuadas a los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política, así como la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Asimismo, fue creada la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, con el objeto de integrar dentro un sólo criterio tareas entonces dispersas. Destacó, igualmente, el desarrollo del sistema Televisión de la República Mexicana, que aseguró la comunicación directa del Estado a la mayor parte del país. A través de este sistema se transmitieron cursos de telesecundaria y secundaria intensiva, capacitación agropecuaria y de oficios, así como de educación sexual, salud y medicina.

Especial mención merecen los trabajos desarrollados en el Archivo General de la Nación, que ya disponía de instalaciones adecuadas y gozaba de los avances logrados con la integración del Sistema Nacional de Archivos. Igualmente, se reestructuró el periódico *El Nacional* y se continuó la indispensable publicación del *Diario Oficial de la Federación*.

En el periodo que comprende este apartado, destacan principalmente las labores de la Secretaría en el ramo de

⁸⁵ Secretaría de Gobernación, *Memoria Administrativa: 1976-1982*, México, 1982, tomo II, vol. 1, pp. 2-8.

readaptación social. Por cuanto a la tutela de los menores infractores se realizó una transformación significativa, tanto en lo que respecta a las condiciones materiales del servicio, como en las técnicas y en el trato de los menores, que es lo más importante. Paralelamente, se signaron convenios con instituciones con vocación de servicio social, tales como FONAPAS y LOCATEL, así como con el Departamento del Distrito Federal, con el fin de brindar protección integral a los menores que carecieran de apoyo familiar y que viven en la vía pública. En lo relativo a la readaptación de los adultos, la Secretaría de Gobernación implementó programas de capacitación y educación, toda vez que se instalaron Centros de Capacitación Tecnológica Industrial y Centros de Educación Básica para Adultos, con el apoyo y supervisión técnica de la Secretaría de Educación Pública. Al mismo tiempo, se instituyó un Programa de Planificación Familiar con la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Fue puesto en funcionamiento del sistema mecanizado de operación del Casillero Nacional de Identificación de Sentenciados y se dio impulso al desarrollo de la colonia penal de las Islas Mariás. En dicho establecimiento, con base en un plan de desarrollo integral, se estimularon las actividades productivas, educativas y de capacitación, y se renovó el equipamiento urbano y la vivienda, a la vez que se preservó y regeneraron los recursos naturales. "En suma, se terminó con las condiciones que provocaron en el pasado la leyenda negra y se creó un penal que puede ser ejemplo no sólo de capacidad readaptativa sino de aprovechamiento racional de un sistema insular".⁸⁶

También las actividades demográficas continuaron siendo atendidas. Con base en el proyecto gubernamental de reducir la tasa de crecimiento de la población para 1982, en el sentido de lograr una tasa de 2.5%, se cumplió cabalmente. Tal meta se consiguió en el segundo semestre de 1981. De este modo, se sentaron las bases para que el país, al terminar el siglo XX, contara con una población de entre 100 y 106 millones de habitantes, no de 130 millones, de continuarse con las tendencias que eran vigentes. Uno de los elementos que contribuyó más significativamente a estos resultados lisonjeros, fueron los programas de información, comunicación y educación sexual. En lo relativo a la administración de los servicios migratorios se brindaron mayores facilidades a la internación de los extranjeros, en las distintas calidades y características migratorias, y se cuidó de respetar los principios y normas del derecho internacional privado y los tratados y

⁸⁶ *Ibid*, p. 6.

convenios bilaterales y multilaterales suscritos por México con otras naciones del orbe.

El Registro Nacional de la población contó con una adecuada infraestructura administrativa y, a través del registro civil, desde de enero de 1982 se asignó la clave única a las personas cuyo nacimiento era inscrito en las oficinas o juzgados, toda vez que se inició el registro de la población adulta con la incorporación de los trabajadores al servicio del Estado.

Habida cuenta de que hemos reseñado una panorámica general de la actividad de la Secretaría de Gobernación, entre 1976 y 1982, es conveniente ahora puntualizar algunas labores concretas significativas.

Damos comienzo a la exposición con el Registro Nacional de Electores, una institución técnica con fines electorales, y que actuaba como dependencia de la Comisión Federal Electoral.⁸⁷ Esta organización de la Secretaría de Gobernación llevó a cabo actividades conducentes a la preparación de las elecciones federales, y continuó con la primera etapa de la Campaña de Actualización de Credenciales de Elector. A partir de enero de 1979, instaló 301 casetas y 1,713 agencias y unidades móviles de empadronamiento, a las que se sumaron 2,376 delegaciones municipales, 40 delegaciones distritales en el Distrito Federal y tres subdelegaciones instaladas en esta última entidad.

Diez años después la Comisión Federal Electoral continuaba muy activa: acordó en enero 13 de 1989 la creación de la Comisión Especial para organizar una consulta pública sobre reforma electoral.⁸⁸ Dicha Comisión fue responsabilizada de recoger las opiniones y propuestas sobre las modificaciones a la legislación electoral. Se celebraron 12 audiencias públicas de febrero a abril de 1989, con la siguiente agenda: Derechos Políticos y Representación Nacional; Régimen de Partidos y Asociaciones Políticas Nacionales; Política y Medios de Comunicación Social; Registro Nacional de Electores; Organismos, Procesos y Contencioso Electoral, e Instituciones Políticas del Distrito Federal. Dichas audiencias fructificaron en un número crecido ponencias, de las cuales 48 fueron expuestas por representantes de partidos políticos

⁸⁷ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores: Período del 1° de septiembre de 1978, al 31 de agosto de 1979*, México, 1979, pp. 17-53.

⁸⁸ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores. 1988-1989*, pp. 14-15.

y 43 por invitados especiales, además que se recibieron 43 trabajos enviados por ciudadanos, organizaciones políticas e instituciones académicas.

La promoción de los trabajos de la consulta se llevó a cabo a través de transmisiones directas, así como de información periodística, y se puso a disposición de la Comisión Especial la síntesis de las propuestas formuladas en las consultas públicas.

Uno de los frutos más importantes de las deliberaciones sobre la organización electoral, fue la pertinencia de fundar un organismo electoral que tuviera un carácter federal, que fuera autónomo y permanente, y que contara con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su rango sería de nivel constitucional. Paralelamente se aquilató la conveniencia de que su personal consistiera en un cuerpo profesionalizado del servicio público electoral.

Con la finalidad de establecer mecanismos adecuados para difundir las actividades de interés nacional e internacional relativas a la radio, televisión y cinematografía, la Secretaría de Gobernación participó en la preparación de la *Enciclopedia Mexicana de Radio y Televisión* y la *Memoria Anual de Labores*, que hemos utilizado. Más particularmente, para difundir sus labores la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía preparó boletines de prensa, carpetas noticiosas y un directorio interno. Igualmente, se realizaron estudios sobre la Ley Federal de Radio y Televisión, el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, el anteproyecto de reglamentación en materia cinematográfica y la regionalización de los medios de comunicación. También se progresó en la preparación del *Manual de Procedimientos Básicos de Trabajo*, cuyo objeto era brindar una mejor operación interna a la Dirección General.

En febrero de 1979 se adscribieron a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, las estaciones de radio XEB, XERPM y XEMP, para su operación y administración, con cuatro objetivos:

- "1. Concretar la responsabilidad del Estado de vincular grandes núcleos de población con los propósitos del desarrollo nacional, a través de un mecanismo eficaz de comunicación permanente.
- "2. Producir y difundir programas que, por medio del entretenimiento y la recreación, enlacen a la población con la cultura y la información;

- "3. Lograr la participación popular en los planes de gobierno;
- "4. Ampliar o complementar la realización de programas, campañas y mensajes del Estado que ya se transmiten, en parte, durante el tiempo que dispone -por ley- en las 750 radiodifusoras del país".⁸⁹

En 1980, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía había apoyado decididamente la labor de Televisión Rural de México, con la finalidad de transmitir programas que educaran, informaran y divirtieran.⁹⁰ Las actividades de la Secretaría de Gobernación en los dos años siguientes, en general, siguieron la misma línea de desarrollo en las materias de la radio la televisión y la cinematografía.⁹¹

Pero fue hasta 1982-1983, que la Secretaría de Gobernación se planteó la necesidad de desarrollar una política de comunicación social sustentada en los preceptos constitucionales, donde están consagradas las libertades de expresión, y de este modo fomentar la conciencia cívica de los mexicanos.⁹² Al efecto, en marzo 25 de 1983 se crearon tres organismos públicos descentralizados: Instituto Mexicano de la Radio, Instituto Mexicano de Televisión e Instituto Mexicano de Cinematografía.

Dichos organismos fueron creados con fines sociales, sustentados en cuatro decisiones políticas: en primer lugar, se deslindó el manejo de los ámbitos fundamentales del quehacer del Estado en el campo de la comunicación social, a saber: "el *ámbito normativo*, intransferible del poder del Estado por su propia naturaleza; el *ámbito operativo*, susceptible de realización descentralizada de la administración del Estado". En segundo lugar,

⁸⁹ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores: Período del 1° de septiembre de 1978, al 31 de agosto de 1979*, p. 31.

⁹⁰ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores: Período del 1° de septiembre de 1979, al 31 de agosto de 1980*, México, 1980, p. 37.

⁹¹ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores: Período del 1° de septiembre de 1980, al 31 de agosto de 1981*, México, 1981. Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores: Período del 1° de septiembre de 1981, al 31 de agosto de 1982*, México, 1982.

⁹² Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores: Período del 1° de septiembre de 1982, al 31 de agosto de 1983*, México, 1983, pp. 60-71.

se afirmaron las funciones normativas de la comunicación social como propias y exclusivas del acto de autoridad en esta materia, como son la regulación y el control de los medios de comunicación social dentro del marco del Estado de Derecho. En tercer lugar, se determinó ampliar el ámbito de la descentralización operativa, técnica y administrativa de los medios de difusión que eran propiedad del Estado, para que actuaran dentro del régimen de economía del país, fundamentalmente con la autonomía funcional basada en la experiencia. Finalmente, se ajustó la orientación y la gestión administrativa de los medios de comunicación que eran propiedad del Estado, a las normas de austeridad establecidas en el Programa Inmediato de Reordenación Económica, vigente entonces.

Con el objeto de consolidar el desarrollo del Instituto Mexicano de la Radio, se implementaron sistemas de administración y contabilidad a las estaciones radiodifusoras del Estado, y se redefinieron los fines sociales de programas para dichas radiodifusoras. Por cuanto al Instituto Mexicano de Televisión, se apoyó con gestión financiera más apropiada, así como con la asesoría en administración de personal y la transferencia de recursos a las entidades que, con motivo de la descentralización del Instituto, estaban en proceso de creación.

Finalmente, en lo referente al Instituto Mexicano de Cinematografía, se instrumentaron acciones encaminadas a mejorar la operación integral de las entidades cinematográficas sujetas a la coordinación de la Secretaría de Gobernación. Al respecto, se establecieron lineamientos programáticos para la producción, distribución y exhibición de material cinematográfico.

En cuanto al sector papel, a cargo de la Secretaría Gobernación, en 1988-1989 estaba integrado por Productora e Importadora de Papel, S.A. (PIPSA), que lo coordinaba y comercializaba el papel que producían las Fabricas de Papel Tuxtepec, Mexicana de Papel Periódico y Productora Nacional de Papel Destintado.⁹³ En lo referente a la política informativa del Estado mexicano, NOTIMEX continuó captando, procesando y distribuyendo la información periodística. Durante 1989, esta organización desarrolló una actividad que la consolidó como una agencia de noticias competitiva. "Por su parte, el periódico *El Nacional*, único medio de prensa escrita del gobierno federal, tiene como objetivo central informar y difundir las opiniones del

⁹³ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores. 1988-1989*, pp. 95-105.

gobierno sobre el acontecer nacional e internacional".⁹⁴ Fungía con casa matriz y tenía sucursales en Hermosillo, Monterrey, Guanajuato, Campeche y Cuernavaca, además de 26 agencias foráneas.

En lo referente a la prevención y readaptación social, tuvieron especial atención los menores internos en Unidades de Tratamiento, cuyos casos habían sido dictaminados previamente por el Consejo Tutelar. Más allá de la órbita competencial de la Secretaría de Gobernación, realizó tareas de bienestar social más amplio, tales como la asistencia en los casos en que, sin ser propiamente readaptación social, sino prevención, derivaban hacia los hogares colectivos como instituciones subsidiadas por ella misma. Respecto a la terapia ocupacional, que se implementaba como parte del tratamiento de menores, se establecieron talleres en donde aprenden, producen y obtienen una remuneración como ayuda. En la Escuela de Orientación para Varones funcionaban los talleres de panadería, imprenta, granja, horticultura, carpintería, textiles, herrería, zapatería y peluquería. En la Escuela Hogar para Mujeres operaban los talleres de tejido, juguetería, corte y confección, en tanto que en la Escuela de Orientación para Mujeres lo hacían, además de talleres similares a los mencionados, los centros de actividad hortícola y una planta avícola.

Dentro de la esfera de la readaptación y la prevención, el Instituto Nacional de Ciencias Penales contribuyó a concebir, sobre bases científicas, la práctica de la defensa social, y la readaptación de adultos delincuentes y menores infractores. En sus aulas se atendió la formación de los 158 alumnos inscritos, en su mayoría profesionales universitarios provenientes de la medicina, el derecho y las ciencias sociales, que cursaban la Maestría en Ciencias Penales en las especialidades Jurídico-penal, Criminológica y Criminalística.

Diez años después, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social había reforzado las atribuciones necesarias para implementar sus importantes responsabilidades. Igualmente lo hacía con el Sistema Nacional Penitenciario, la administración de los establecimientos para la ejecución de sentencias y la aplicación de tratamientos de readaptación social que respondían a las condiciones socioeconómicas del país.⁹⁵

Dicha Dirección General mantenía la administración de la colonia penal de Islas Marías, que había tenido significativos

⁹⁴ *Ibid*, p. 5.

⁹⁵ *Ibid*, pp. 129-131.

avances tanto en la organización laboral, como en sus procesos productivos. Se constituyó una comunidad de internos considerados de baja peligrosidad, para que vivieran con su familia y así facilitar su readaptación en la sociedad. Sus actividades se realizaban a través de un programa agrícola, pecuario, de construcción (autoconstrucción de viviendas), industrial, de aserradero (explotación de maderas para fabricación de muebles) y calera (acarreo de piedra caliza para la elaboración de cal). Igualmente, se encontraba en su fase preliminar un taller de curtido de pieles de bovinos y de tiburón, además de continuar la industrialización del henequén y la acción de los talleres que impartía el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el seno del Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Nacional de la Secretaría de Gobernación, se comenzaron a construir los Centros Federales de Máxima Seguridad ubicados en Almoloya, Estado de México; Guadalajara, Jalisco; y Matamoros, Tamaulipas. Su avance en 1989 era de 40%, 12% y 8%, respectivamente.

El Patronato de Asistencia para la Reincorporación Social en el Distrito Federal, recibió de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social a 970 adultos liberados. Su propósito fue coordinar acciones con los diversos organismos de los sectores público, social y privado, para finalizar los procesos de readaptación a través de su incorporación productiva a la sociedad mexicana.

En la política demográfica, a cuya cabeza funge el Consejo Nacional de Población, se realizaron diversas acciones encaminadas a fortalecer la vinculación de los programas poblacionales y los objetivos de desarrollo económico y social de la nación. Así, en febrero de 1979 se culminó el estudio titulado *Política Demográfica Regional: Objetivos y Metas 1976-1982*, en el cual se establecieron los propósitos de crecimiento demográfico. En lo referente a los servicios migratorios, la Secretaría de Gobernación atendió a la migración y la extranjería en coordinación con las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Turismo, así como el Consejo Nacional de Turismo, las universidades, instituciones de investigación, y los sectores empresarial, laboral y estudiantil.

En 1989, la Secretaría de Gobernación informó que la población en México sumaba 86 millones de habitantes y crecía a una tasa de 2.2% anual. El crecimiento poblacional descendió de manera sostenida y se calculaba que, hacia 1994, se alcanzaría la cifra aproximada de 96 millones de personas, en tanto que para el año 2000 sería de entre 104 y 108 millones de habitantes. Dos décadas

atrás la tasa de crecimiento era de 3.5% anual.⁹⁶ La tasa de natalidad se redujo de 43 nacimientos por cada mil habitantes, en 1970, a una cifra de 28 por mil mexicanos en 1989; por su parte, el número medio de hijos por mujer pasó de siete a poco más de 3.3 en el mismo periodo. Con referencia a la mortalidad, la estimación era que se redujo de 10.6 defunciones por cada mil habitantes en 1970, a cerca de 6.0 por mil en 1989; en tanto que la tasa de mortalidad infantil disminuyó de 77 defunciones por cada mil nacidos vivos en 1970, a 48 en 1989.

Mucho de lo logrado se debía al Programa Nacional de Planificación Familiar, que se implementaba a través de los subprogramas de educación, de comunicación y de servicios. Hay que destacar que los dos primeros posibilitaron extender el conocimiento y la conciencia social sobre la conveniencia de decidir los asuntos de reproducción, dentro de un ámbito de libertad y planeación familiar. Por su parte, el tercer subprograma promovió la coordinación entre las dependencias del Sector Salud para la implementación de los programas interinstitucionales de planificación familiar, tanto en el nivel estatal, como en el Distrito Federal. Al efecto, se llevaron a cabo reuniones regionales con los representantes de los Consejos Estatales de Población, de los Servicios Estatales de Salud, ISSSTE, IMSS y DIF, así como una reunión con los representantes de los Consejos Delegacionales de Población y Servicios Médicos de las delegaciones del Distrito Federal, y con los Servicios Médicos del Departamento del mismo Distrito.

Asimismo, con la finalidad de concertar acciones favorables a la mujer, el Consejo Nacional de Población promovió el desarrollo de un programa de apoyo para la misma. La Comisión Nacional de la Mujer formaba parte del programa y se encargaba de coordinar e impulsar su participación en el ámbito político. Al respecto, se realizó un proyecto que contemplaba el perfil de la mujer en México, desde el ángulo de la política, la economía y la cultura, y objeto era conocer cuáles eran los sectores donde deberían trabajar con optimidad. Paralelamente se habían implementado programas de radio para mujer, con la finalidad de brindar a las mujeres la capacitación necesaria en materias de población, familia, sexualidad, desarrollo y ambiente.

La Dirección General de Servicios Migratorios llevó a cabo el control de la corriente migratoria, haciendo que se asimilaran al territorio nacional los extranjeros que por sus conocimientos y desempeño de labores, contribuyan al mejoramiento de las

⁹⁶ *Ibid*, pp. 105-124.

condiciones de vida personales y familiares. Esa institución resolvió positivamente los trámites presentados por extranjeros que se ajustaron a lo lineamientos establecidos, es decir, el respeto a los derechos humanos, la protección a la mano de obra nacional, y el fomento a la enseñanza, investigación, ciencia y tecnología.

"La función primordial de la dirección general de servicios migratorios se orienta al control y regulación del movimiento migratorio, para lo que esta dirección general cuenta con delegaciones regionales, delegaciones y subdelegaciones de servicios migratorios, así como de puntos de control diseminados en el interior de la República Mexicana".⁹⁷

El Archivo General de la Nación implementó en 1978-1979 importantes cambios, entre los que destaca el establecimiento del Sistema Nacional de Archivos Administrativos e Históricos, y la revisión y modificación de su estructura orgánica, así como la reforma y la actualización de los procedimientos de servicio al público. Igualmente destacado fue la incorporación y tratamiento de nuevos fondos, la conservación de los documentos y la difusión del material histórico que está a su cargo. El Sistema Nacional de Archivos contaba con dos ámbitos de actividad: coordinación de los archivos administrativos del sector público central, a través del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivo, y el apoyo a las actividades de los archivos de las entidades federativas. Dicho Comité Técnico Consultivo continuó con su trabajo y preparó folletos técnicos para el uso y beneficio de los archivos del Sistema Nacional, aunque concentró sus actividades en el estudio del Sistema Red de Archivos que operaría en las Secretarías de Estado, y el estudio de los mecanismos de depuración que deberían aplicarse al respecto.

En 1983, la Secretaría de Gobernación conceptuó "al Archivo General de la Nación como una entidad central de consulta, para establecer la normatividad en el manejo de documentos histórico-administrativos".⁹⁸ Con este estatuto, el Archivo General de la Nación desarrolló acciones tendentes a establecer y perfeccionar un sistema eficaz de administración de documentos oficiales, tan necesarios para la administración pública, y realizó trabajos de investigación respecto del manejo y conservación de documentos, tales como la obra denominada *Los Archivos Administrativos de México*.

⁹⁷ *Ibid*, p. 121.

⁹⁸ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores: Período del 1° de septiembre de 1982, al 31 de agosto de 1983*, p. 40.

El Archivo General de la Nación realizó en 1988-1989, trabajos relativos a la clasificación, catalogación e identificación del acervo documental que preserva, así como el rescate y reorganización de archivos, la integración de sistemas archivísticos, la celebración de convenios nacionales e internacionales, la atención al público y la celebración de reuniones culturales y exposiciones.⁹⁹ Igualmente, desarrolló la identificación, clasificación y catalogación en las áreas que conservan información documental, fueran documentos, piezas sueltas y expedientes, o volúmenes, series y fondos que se cuidan en el Archivo Histórico. Los trabajos incluyeron libros, revistas, periódicos y *videocassettes*, así como los acervos de la biblioteca, hemeroteca y centro de documentación.

Hay que destacar que estos logros posibilitaron la preparación de la *Guía General del Archivo General de la Nación*, cuya publicación estaba prevista para 1990. Entre los fondos documentales reclasificados, resaltó especialmente la documentación relativa a Presidentes de la República. Este fondo contiene información muy valiosa de la gestión pública en México, de la Presidencia de Álvaro Obregón hasta nuestros días.

Igualmente, se celebraron convenios con instituciones nacionales e internacionales, con los sectores público, social y privado, destacando los signados con el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Plantel CONALEP México-Canadá.

En 1993-1994, el Archivo General de la Nación promovió el mejoramiento de los servicios archivísticos de la administración pública federal, a través de esquemas de administración documental e impulsando el desarrollo de sistemas estatales de archivo en las entidades federativas.¹⁰⁰ Con esta medida se garantiza el resguardo, conservación, custodia y difusión del patrimonio histórico documental de México. El Archivo General puso en marcha el Programa Nacional de Información y Archivos Públicos, que constituyó un logro de la archivística mexicana mediante el cual se coordinan y operan de conjunto de los archivos del país. Su logro fue la consolidación del desarrollo profesional en los servicios públicos documentales, con el apoyo académico a las instituciones que forman a los profesionales de la administración documental.

⁹⁹ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores. 1988-1989*, pp. 71-73.

¹⁰⁰ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores. 1993-1994*, pp. 104-105.

Paralelamente, el Programa de Entrega-Recepción de Acervos Documentales de la Administración Pública Federal 1988-1994, se desarrolló atendiendo cuatro cursos de acción:

"Diagnóstico. A través de éste se pudo conocer la situación que guardan los archivos en cada una de las dependencias del gobierno federal, así como sus recursos humanos, materiales y técnicos;

"Instrumentos técnicos. Se busco actualizar y/o elaborar aquellos instrumentos que garantizan la operación óptima de las funciones encomendadas.

"Inventarios. Se recabaron los inventarios de los archivos de trámite y de concentración de las dependencias del gobierno federal.

"Depuración o selección. Se preparó la documentación de las dependencias del gobierno federal para su baja definitiva y se efectuó la transferencia al Archivo General de la Nación de aquella cuyo valor permanente fue dictaminado".¹⁰¹

Esta importante y añeja institución de la administración pública mexicana, de este modo continuó realizando sus elevados fines de conservar el preciado patrimonio documental de la nación.

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana concluyó, en 1979, la revisión de tres obras: *Escritores Extranjeros en la Revolución*, de Mauricio Magdaleno; *Historia Militar de la Revolución Zapatista bajo el Régimen Huertista*, del General Sánchez Lamego, y *Significación Histórico-política de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal*, de Jorge Sayeg Helú.¹⁰² Una década después prosiguió sus trabajos encaminados a fortalecer el nacionalismo revolucionario. Al efecto, realizó trabajos de producción de los *Cuadernos de Renovación Política*.¹⁰³ Debido a que uno de sus objetivos fundamentales es el de prestar asesoría a diversas instituciones públicas y privadas, con el propósito de difundir la historia de México durante la Revolución,

¹⁰¹ *Ibid*, p. 105.

¹⁰² Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores: Período del 1° de septiembre de 1978, al 31 de agosto de 1979*, p. 38.

¹⁰³ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores. 1988-1989*, p. 74.

brindó asesoría a diversas dependencias de la Secretaría de Gobernación, así como a otras instituciones.

Hoy en día sigue realizando su importante labor de divulgar los valores producidos por la Revolución, para el México del presente.

En febrero 3 de 1983 fueron introducidas sustanciales reformas en el artículo 115 Constitucional, con el objeto de establecer un nuevo marco de relaciones entre la Federación, los estados y los municipios. Igualmente, se estipuló que en el plazo de un año, se deberían adecuar las legislaciones federal y estatal a las nuevas disposiciones. Paralelamente, en agosto 30, la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con los gobiernos de las entidades federativas, convocó a una consulta popular para llevar a cabo la reforma municipal.¹⁰⁴

Dicha consulta se realizó en octubre del mismo año y su agenda contempló el siguiente temario:

I. Bases Constitucionales de la Organización Municipal

1. Procedimientos y causales de suspensión y de la declaratoria de desaparición de ayuntamientos; suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros y de su substitución; designación de Consejos Municipales;
2. Bases normativas para el ejercicio de las facultades reglamentarias de los ayuntamientos;
3. Prestación de los servicios públicos municipales;
4. Administración, integración y disposición de la hacienda municipal;
5. Zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
6. Zonas conurbadas interestatales;
7. Seguridad pública;
8. Organizaciones políticas y procesos electorales;

¹⁰⁴ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores: Período del 1° de septiembre de 1982, al 31 de agosto de 1983*, pp. 30-33.

9. Leyes de los estados en materia de trabajadores al servicio de los estados y municipios.

II. Mecanismos de Democratización de la Vida Política, Económica y Social en el Municipio

1. Representación y participación de colonos y vecinos, en la gestión municipal y el funcionamiento de agencias, delegaciones y subdelegaciones;
2. Organización, representación y participación de usuarios en los órganos prestadores de servicios públicos municipales;
3. Participación de vecinos en los planes de desarrollo municipal, urbano y de zonificación;
4. Organización del trabajo comunitario y de la participación ciudadana para el fortalecimiento del municipio.

III. Bases de Coordinación entre los Gobiernos Municipal, Estatal y Federal

1. Convenios Intermunicipales;
2. Coordinación intermunicipal en zonas conurbadas de dos o más estados;
3. Coordinación entre el gobierno del estado y los municipios;
4. Colaboración y coordinación entre la Federación y los estados;
5. Coordinación entre dos o más estados;
6. Convenios entre entidades paraestatales y empresas descentralizadas, con los municipios o con los estados;
7. Comisiones y organismos estatales e intermunicipales;

IV. Estructura del Municipio el Fortalecimiento Municipal

1. La función pública federal en el ámbito del municipio;
2. El patrimonio y la inversión federales en apoyo al municipio;

3. Infraestructura técnica y administrativa para la función pública municipal;
4. Política crediticia de apoyo municipal;
5. Descentralización de servicios municipales;
6. Capacitación municipal;
7. Estructura interna del ayuntamiento y de los consejos municipales;
8. Descentralización de servicios municipales;
9. Desconcentración del ayuntamiento, organización de agencias y delegaciones.

Como una fruto de estos progresos, en mayo 3 de 1984 fue creado el Centro Nacional de Estudios Municipales, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación establecido para desarrollar a la reforma municipal.¹⁰⁵ Sus actividades se centraron en la coordinación y realización de proyectos de investigación, estudios y análisis de la organización municipal, y la integración de un acervo de información y documentación que facilitara a las autoridades gubernamentales la investigación, estudio y análisis del municipio mexicano. Como secuela de estas labores, debe difundir los resultados de los estudios e investigaciones, y mantener relaciones de cooperación en México y en extranjero, con instituciones semejantes. Con un objeto similar, sirve de foro para que las autoridades municipales discutan y resuelvan problemas comunes, y funge como palanca para el establecimiento de centros estatales similares. Finalmente, le corresponde operar el Sistema Nacional de Fomento de la Reforma Municipal, suministrando a las autoridades la información y asistencia técnica convenientes.

En 1989, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal promovió intercambio de experiencias entre los presidentes municipales, estudió de la problemática municipal, difundió los resultados de la reforma municipal y ofreció capacitación administrativa a los funcionarios municipales. En esta época se editó la revista *Hechos*

¹⁰⁵ "Decreto por el que se crea el organismo administrativo desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, denominado Centro Nacional de Estudios Municipales, de mayo 3 de 1984", *Diario Oficial de la Federación*, de mayo 3 de 1984.

*Municipales y la Colección de Preguntas y Respuestas del Municipio.*¹⁰⁶

Paralelamente a la reforma municipal, a partir de 1983 se acentuó el interés de la Secretaría de Gobernación por la situación de la administración del territorio insular de jurisdicción federal. Al efecto, continuó con las investigaciones y estudios técnicos e informativos para formular un proyecto de reformas al estatuto del territorio insular de jurisdicción federal, para adecuarlo a las necesidades del país. Dicho proyecto aquilató que el valor estratégico del territorio insular, debería reevaluarse por razones de seguridad nacional y por su importancia para el desarrollo económico del país.¹⁰⁷

El proyecto definió como objetivos prioritarios de la administración del territorio insular, a los siguiente:

- "a) Mejorar el conocimiento, dominio y aprovechamiento del territorio insular nacional, mediante la elaboración de un catálogo insular que contendrá debidamente actualizados los datos de población, identificación, localización, extensión y recursos de cada una de las unidades territoriales que componen el territorio insular mexicano;
- "b) La promoción del crecimiento y arraigo de la población insular mediante la creación de fuentes de trabajo y el incremento de las inversiones, públicas destinadas a la infraestructura, equipamiento y servicios;
- "c) El establecimiento, desarrollo y estímulo de actividades productivas orientadas al máximo aprovechamiento de los recursos naturales realizados por y para mexicanos;
- "d) El fomento de planes de desarrollo económico y social, comprendidos dentro del régimen de concesiones, asignaciones y permisos;

¹⁰⁶ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores. 1988-1989*, p. 32.

¹⁰⁷ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores: Período del 1° de septiembre de 1982, al 31 de agosto de 1983*, pp. 35-37.

"e) El control catastral de los bienes del dominio público, de uso común y de la propiedad privada, así como los procesos expropiatorios y de ocupación administrativa".¹⁰⁸

Por otra parte, con la finalidad de fortalecer la vida cívica y coadyuvar en las tareas de planeación y programación del desarrollo político de la nación, en diciembre de 1988 se creó la Dirección General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación.¹⁰⁹ A partir de entonces, se profundizó en el estudio de los sistemas electorales y el régimen de partidos en México, así como la legislación electoral mexicana federal y estatal. Igualmente, signó convenios con las Secretarías de gobierno de las entidades federativas para hacer una comparación de las coincidencias y las diferencias habidas en las facultades referentes al desarrollo político, y ha realizado estudios encaminados a explorar la situación de la división, cooperación y equilibrio entre los Poderes de la Unión.

Otra de las tareas relevantes que acometió, fueron los estudios y análisis sobre el régimen de partidos políticos en México, analizando el desarrollo histórico y el estado actual de los partidos políticos nacionales, así como los escenarios posibles de su desarrollo futuro.

En febrero 13 de 1989 fue establecida la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana.¹¹⁰ Dicha Dirección General tiene como objetivos: "integrar un sistema de capacitación, organización, control y desarrollo de los organismos policiales nacionales, orientado a profesionalizar este servicio público, esencial para la mejoría de la protección e integridad de la población en sus bienes y personas".¹¹¹

En 1989, el proyecto de integración de las academias de policía del país en un solo sistema de enseñanza aprendizaje,

¹⁰⁸ *Ibid*, p. 37.

¹⁰⁹ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores. 1988-1989*, pp. 17-19.

¹¹⁰ "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de junio de 1993", *Diario Oficial de la Federación* de junio de 1993, p. 37.

¹¹¹ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores. 1988-1989*, p. 36.

alcanzó la etapa de propuesta de operación.¹¹² Dicho sistema estableció las estrategias para la capacitación de los servidores públicos en todos los niveles jerárquicos, favoreció la creación del servicio civil de carrera, ofreció opciones de profesionalización a nivel licenciatura y posgrado, determinó las características técnico-pedagógicas en el desarrollo de planes y programas de estudio, y promovió la actualización permanente de los cuerpos docentes.

Dentro del ramo general de protección civil, la prevención de desastres ha sido uno de los deberes más importantes de la Secretaría de Gobernación, debido a que uno de los objetivos históricos del Estado es la conservación y protección de la sociedad ante los riesgos, peligros y daños provenientes de fenómenos naturales o humanos.¹¹³ Esta labor es importante para prevenir o atenuar los desastres, que alteran la vida diaria de la sociedad. Tal es el sustento del *Sistema Nacional de Protección Civil*, como un conjunto armónico de organizaciones y relaciones funcionales. En su seno fue prevista la fundación de un ente de estudios de los desastres, como un instrumento de carácter técnico dentro del Sistema. Con base en un convenio de colaboración con el Japón, fue creado el Centro Nacional de Prevención de Desastres en septiembre 20 de 1988. Al efecto, en enero de 1989 una delegación mexicana viajó al Japón para realizar una licitación para llevar a cabo el equipamiento del Centro y dar validez a los concursos para la asignación de la obra correspondiente.

"El Centro Nacional de Prevención de Desastres tiene como objeto estudiar, desarrollar, aplicar y coordinar tecnología para la prevención y mitigación de desastres; promover la capacitación profesional y técnica sobre la materia, así como apoyar la difusión de medidas de preparación y autoprotección a la población ante la contingencia de un desastre".¹¹⁴

Uno de los aspectos destacables de la operación y el desarrollo del Sistema Nacional de Protección Civil, fue el propósito de inducir entre los mexicanos la conciencia y cultura de la protección civil como parte de su comportamiento ciudadano.

¹¹² Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores. 1993-1994*, p. 79.

¹¹³ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores. 1988-1989*, p. 81.

¹¹⁴ *Ibid.*

Dentro de la cultura cívica de los mexicanos, se promovió la idea de la autoprotección a las calamidades naturales o sociales.

Un aspecto que indudablemente constituye un campo fértil de las ocupaciones de la Secretaría de Gobernación, es la libertad de asociación. Este ámbito, que históricamente ha nutrido la vida democrática, hoy en día se ha enriquecido con la proliferación de las organizaciones no-gubernamentales (ONG), que son una propuesta e iniciativa de la sociedad civil de agrupación dentro de un marco participativo más amplio en la vida democrática del país. "Los datos históricos sitúan el origen de las ONG en los años 50, con un crecimiento notable durante la siguiente década en la que se volvieron más atractivas, porque son una alternativa a las prácticas institucionales características de universidades, iglesias y partidos políticos".¹¹⁵

El cosmos cívico de las ONG parece infinito, pues las hay en las ramas de la protección del medio ambiente, la promoción de la democracia, el cuidado de la mujer, la procuración de los derechos humanos, y el cuidado de los menores, los indígenas y los campesinos, así como la vigilancia de los centros penitenciarios. "Todas son y representan un signo de madurez política y del surgimiento de una sociedad civil cada vez más participativa y comprometida en la conducción y destino del país. Estas constituyen el bastión más importante por el que la ciudadanía se manifiesta y participa dentro de un marco de respeto a los ordenamientos jurídicos vigentes en el país, y en la actualidad se tiene conocimiento de 126, mismas que activan en casi toda la República".¹¹⁶

En capítulos pasados tratamos el tema de la *tranquilidad pública*. Nuevamente hablamos de ella, debido al proceso de reconciliación para la paz en el Estado de Chiapas:

"Ante los hechos de violencia suscitados desde el 1° de enero de 1994 en el Estado de Chiapas por parte del autodenominado "Ejército Zapatista de Liberación Nacional" (EZLN), el gobierno federal instrumentó acciones tendientes a restablecer el orden, la paz y la reconciliación a través del diálogo y la concertación, para lo cual el Presidente de la República designó un Comisionado para la Paz y la Reconciliación, encargado de negociar las demandas de este grupo y garantizar la salida política al conflicto,

¹¹⁵ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores. 1993-1994*, p. 16.

¹¹⁶ *Ibid.*

declarando el Presidente de la República el cese al fuego de manera unilateral por parte del Ejército Mexicano.

"La Secretaría de Gobernación, en el ámbito de su respectiva competencia, colaboró en la tramitación de la iniciativa de Ley de Amnistía que envió el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión el 17 de enero del presente año, la cual tiene como objetivo beneficiar a aquellas personas, en contra de quienes se haya ejercitado o pudiera ejercitarse acción penal por la comisión de delitos vinculados a los hechos violentos que tuvieron lugar en varios municipios del Estado de Chiapas, a partir del día 1° de enero de 1994 y hasta las 15:00 horas del día 20 de enero del mismo año. Esta ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de enero del año en curso, con lo cual entró en vigor".¹¹⁷

Delicadas tareas han ocupado a la Secretaría de Gobernación, cuyo objeto es preservar la tranquilidad pública entre los mexicanos.

¹¹⁷ *Ibid*, p. 19.

PARTE VII
LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN EL MÉXICO
CONTEMPORÁNEO

El periodo de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, dio inició mediante una sustanciosa reforma de la administración pública, a partir de varias modificaciones a su ley Orgánica. Al mismo tiempo, se emprendieron profundas alteraciones en la organización y funcionamiento del Poder Judicial, que repercutieron directamente en sus relaciones con el Poder Ejecutivo. Debido a que tales relaciones se realizan a través de la Secretaría de Gobernación, es menester aquí referirnos a ella.

El objeto de la reforma de la administración pública federal, fue adecuar la organización del Estado para que su configuración y funcionamiento correspondieran a la realidad vigente en el país, así como a las demandas sociales más apremiantes. La iniciativa presidencial enuncia que partió de un diagnóstico fundado en las demandas de la ciudadanía, destacándose particularmente la aspiración a un gobierno más eficiente, promotor del desarrollo, justo y comprometido.¹

¹ "Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 5 de 1994", México, Presidencia de la República, 1994. pp. 1-2.

CAPÍTULO XXVI
**REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO
DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN**

El periodo de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, dio inició mediante una sustanciosa reforma de la administración pública, a partir de varias modificaciones a su ley orgánica. Al mismo tiempo, se emprendieron profundas alteraciones en la organización y funcionamiento del Poder Judicial, que repercutieron directamente en sus relaciones con el Poder Ejecutivo. Debido a que tales relaciones se realizan a través de la Secretaría de Gobernación, es menester aquí referirnos a ella.

El objeto de la reforma de la administración pública federal, fue adecuar la organización del Estado para que su configuración y funcionamiento correspondieran a la realidad vigente en el país, así como a las demandas sociales más apremiantes. La iniciativa presidencial enuncia que partió de un diagnóstico fundado en las demandas de la ciudadanía, destacándose particularmente la aspiración a un gobierno más eficiente, promotor del desarrollo, justo y comprometido.²

La administración pública, que tiene a su cargo la prestación de los servicios públicos, ejecución de programas y proyectos federales, promoción de la actividad productiva de los particulares y coordinación con las actividades de los gobiernos de los estados y municipios, fue adecuada para que corresponda a un gobierno que desea actuar con oportunidad y eficiencia. Consecuentemente, dicha administración se conducirá dentro de nuevos esquemas organizativos que ofrecerán un funcionamiento que se aspira a que sea más pertinente.

La reforma estuvo caracterizada medularmente por dos ingredientes sustanciales: la re-distribución de competencias dentro del régimen federal, y la diferenciación del Estado como agente regulador, y como propietario de medios de producción y agente de promoción de la prosperidad material. En cuanto a lo primero, destacó el propósito de desarrollar al gobierno municipal, tanto por medio de la descentralización, como de la desconcentración de programas y proyectos federales. En lo referente a lo segundo, se separaron las funciones del Estado como autoridad reguladora, y las de promotor del desarrollo y

² "Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial y la Administración de Justicia, de diciembre 5 de 1994", México, Presidencia de la República, Diciembre de 1994, pp. 1-2.

propietario de medios de producción. Una vez reorganizada la administración pública, la iniciativa presidencial consideró más viable el combate a la pobreza extrema, el aprovechamiento cabal de los recursos humanos y patrimoniales, el fomento de las condiciones que incrementen la generación de energía, la promoción del desarrollo rural integral y del uso adecuado de los recursos naturales, y el desarrollo económico sustentable.

RECOMPOSICIÓN FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Uno de los temas principales de la agenda de la reforma de la administración pública, lo constituyó el desarrollo social, cuya preocupación central fue la atención de los grupos marginados como una prioridad esencial de los gobiernos federal, estatal y municipal, cuyos aspectos más demandados son la nutrición, salud, educación y vivienda.

Dentro de esta óptica repuntó el interés de la iniciativa presidencial por modificar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, pues gran parte de su población vive en localidades que carecen de los servicios básicos mencionados. Tal como se expuso en dicha iniciativa, "la atención del gobierno federal a los justos reclamos de las comunidades indígenas es tarea de conciencia y compromiso inquebrantable".³ En la agenda de integración de las comunidades indígenas a los beneficios económicos y sociales del país, se contempló la conveniencia de expedir una ley reglamentaria cuyo objeto sea la protección, promoción y desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas singulares de organización social.

Al efecto, el acento en este ramo de la administración pública recayó en el fortalecimiento de la Secretaría de Desarrollo Social, poniendo el acento en las actividades a favor de los grupos indígenas. Tomando como base la lucha contra la pobreza en el campo y la ciudad, la atención de los grupos indígenas, la promoción del desarrollo urbano, y en el fomento y promoción de la vivienda, dicha Secretaría absorbió las atribuciones que correspondían a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que refieren a la industrialización de la leche y su distribución entre las familias de escasos recursos económicos. Este traslado de funciones también comprendió la comercialización de bienes de consumo popular y el programa de subsidio a la tortilla. Por consiguiente, entidades paraestatales como Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo,

³ *Ibid*, p. 3.

DICCONSA, Leche Industrializada Conasupo, LICONSA, Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio a la Tortilla y FIDELIST, pasaron a sectorizarse bajo su coordinación.⁴ Igualmente, el Fondo Nacional para las Artesanías (FONART), antes ubicado en la Secretaría de Educación Pública, se sectorizó en aquélla.

En lo relativo al desarrollo urbano, se fusionaron la Subsecretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura y la Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles, para crear la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.⁵ Previamente se fusionaron en la Dirección General de Financiamiento para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, las Direcciones Generales que tienen a su cargo las funciones de financiamiento de las Subsecretarías mencionadas.

Igualmente, la Secretaría de Desarrollo Social se elevó a la condición de dependencia de la administración pública que coordina los esfuerzos de colaboración con las entidades federativas y los gobiernos municipales, para asegurar resultados más positivos. Con base en el eje principal de redistribución de deberes dentro del marco federal, se consideró relevante la descentralización de actividades en las comunidades y municipios, asignándoles recursos, atribuciones y más participación en la toma de decisiones gubernamentales.

Con estrecha relación a los asuntos públicos del bienestar social, la iniciativa del Presidente de la República contempló la materia del desarrollo rural.⁶ Dicha iniciativa se propuso la transformación de las instituciones que operan en el sector rural. Particularmente se destacó la elevación de la producción y la productividad, dado que el incremento en volumen, valor agregado y calidad de la producción agropecuaria es condición del progreso del agro. El nuevo enfoque productivo del campo no se restringió a las actividades primarias, pues comprendió la diversidad y oportunidades de sus productores. Al efecto, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se convirtió en la Secretaría de

⁴ Rojas Gutiérrez, Carlos. Secretaría de Desarrollo Social. México, *Revista de Administración Pública*, Núm. 90, 1995, pp. 12-13.

⁵ *Ibid.*

⁶ "Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 5 de 1994", pp. 12-14.

Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, pero con la finalidad de que sus acciones ya no se plantearan desde sus oficinas centrales, sino directamente en cada una de las regiones del país. Igualmente, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) fue sectorizada bajo su cobijo.

Una de las novedades importantes de la reforma de la administración pública fue la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, cuyo objeto es coordinar y fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales y la protección al medio ambiente.⁷ Causas poderosas obraron a favor del establecimiento de esta Secretaría: el deterioro natural que está afectando negativamente las condiciones productivas y la calidad de vida de la población, poniendo en riesgo a las generaciones futuras; los procesos de erosión y deforestación, la contaminación atmosférica y del agua, el daño a la biodiversidad y la acumulación de residuos y materiales peligrosos.

La iniciativa presidencial mostró su preocupación por la existencia de una relación indebida entre las demandas sociales y el mejoramiento de las condiciones ambientales, que rebasó a las acciones de *policy* ecológica. Por consiguiente, se juzgó como imperativo el desarrollo de medidas preventivas más eficaces para relacionar adecuadamente los procesos productivos y de consumo, con el uso de recursos naturales renovables y no renovables, y delinear satisfactoriamente la generación de emisiones y descargas.

Con un prospecto futuro, la iniciativa presidencial juzgó como oportuno el mejoramiento de la potencialidad del aprovechamiento de la riqueza natural del país. Antaño se ignoraron los costos del deterioro del medio ambiente y se sobreestimó el beneficio del crecimiento económico, pero ahora la conciencia social debe considerar al medio ambiente como un activo de productividad limitado, incluso potencialmente no renovable, que sustenta a la existencia humana.

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, además de coordinar los esfuerzos de consecución de un desarrollo sustentable a largo plazo, cuidaba del aprovechamiento de la flora y la fauna acuáticas, y vincula su explotación productiva con las políticas ambientales. A través de ella se previene la utilización más eficiente de los recursos pesqueros y la ejecución de tareas de producción y promoción pesquera, además de la creación y organización de sociedades cooperativas, y de sociedades, asociaciones y uniones de pescadores mexicanos. Tiene encomendado

⁷ *Ibid*, pp. 8-11.

igualmente el aprovechamiento del agua, para lo cual la iniciativa presidencial previó la participación de la iniciativa privada para expandir, rehabilitar y operar la infraestructura hidráulica que facilita el suministro de agua y el saneamiento de los afluentes industriales y domésticos.

La iniciativa del Presidente de la República reconoce los servicios brindados por la Comisión Nacional del Agua, pero considera que la nueva Secretaría de Estado atenderá más adecuadamente la administración y aprovechamiento de ese líquido mediante una planeación con rango nacional. Asimismo, se podrán ejecutar proyectos de uso y control del agua, diseño y construcción de proyectos complejos, acciones tendentes a prevenir desastres y el reforzamiento de directrices y operación del agua con base en un esquema integral de aprovechamiento racional de los recursos naturales. En este sentido, dentro de las nuevas relaciones intersecretariales, "una de las reformas más trascendentes para el funcionamiento de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural es la relativa a la administración, control, uso y aprovechamiento del agua, que con estas reformas deja de ser coordinada por el sector agrícola, para pasar a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, encargada de coordinar, administrar y fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales y protección al ambiente para un desarrollo".⁸

Antiguamente el cuidado de los bosques, la fauna y la flora silvestres era una responsabilidad compartida de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y la Secretaría de Desarrollo Social. Con base en la noción de un proyecto de desarrollo sustentable del medio ambiente, su cuidado pasó a la Secretaría de Medio Ambiente. Con una óptica similar de la minería, que fue reconocida como un recurso natural no renovable, su explotación también fue confiada a aquella Secretaría.

Esta Secretaría, en suma, tiene a su cargo principal los siguientes deberes:

"El fomento a la protección, restauración y conservación de los ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios

⁸ Zavala Echevarría, Roberto, "Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural", México, *Revista de Administración Pública*, Núm. 90, 1995, p. 54.

ambientales, de tal forma que se propicie su aprovechamiento y desarrollo sustentable;⁹

"La regulación ambiental de las actividades productivas relacionadas con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

"El establecimiento y la vigilancia coordinados y corresponsable de las normas oficiales mexicanas para la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y el ambiente;

"La elaboración, promoción y difusión de tecnologías limpias;

"La promoción del ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales y con la participación de los particulares".

Tal como lo adelantamos, la iniciativa presidencial se propuso delimitar con precisión el papel del Estado en su doble carácter de propietario de medios de producción y de autoridad reguladora.¹⁰ Esto fue particularmente aplicado a la estructura y desempeño del sector energético, el cual ya no correspondía con la organización y el funcionamiento de la antigua Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Particularmente, fue necesario modificar su estructura y los procesos de regulación sectorial en las materias que eran de su competencia.

"Con la definición del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Energía adquiere un nuevo enfoque orientado a conducir la política energética del país, facultad que fortalece su papel como coordinadora del sector energía, al ejercer los derechos de la Nación sobre los recursos no renovables de petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos, aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear, así como el manejo eficaz de los recursos materiales que se requieren para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica

⁹ Documento interno, "Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca", México, *Revista de Administración Pública*, Núm. 90, 1995, pp. 30-31.

¹⁰ "Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 5 de 1994", pp. 6-7.

que tenga por objeto la prestación del servicio público. Todas ellas, son funciones estratégicas que el Estado debe ejercer para promover el desarrollo económico, administrar el patrimonio de la Nación y preservar nuestra soberanía nacional".¹¹

Más que operativa, la renovada Secretaría de Energía adquiere un fuerte acento regulador que se extiende a la configuración y funciones de los órganos de gobierno de las empresas públicas que integran al sector. Tiene a su cargo la planeación estratégica del sector y está dotada con funciones reguladoras para establecer una agenda del cambio en la materia de los energéticos, así como con suficiente autoridad y capacidad ejecutiva para hacer más eficientes y competitivas a las mencionadas empresas públicas. La iniciativa presidencial propuso que éstas tengan niveles competitivos de calidad, oportunidad y precio, de los bienes y servicios que producen, mantengan condiciones adecuadas de seguridad en el trabajo y que, en su operación, garanticen la seguridad de la población.

Con tales medidas se espera obtener mayor ahorro de energía y fomentar la existencia de fuentes alternas de generación no convencionales, toda vez que la iniciativa presidencial esperaba que se fomentará una mayor participación de la iniciativa privada en la materia energética.

Además debemos consignar el desarrollo de una Secretaría de Estado encargada de modernizar y controlar las funciones básicas de la administración pública. Al efecto, la iniciativa presidencial propuso que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se convirtiera en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como responsable de diseñar los lineamientos en materia administrativa y modernización continua.¹² La propuesta se originó en el problema de dispersión de las funciones normativas y de control del personal, y de los recursos materiales de la administración pública federal. Igualmente, se consideró el combate a la corrupción y la necesidad de reforzar la coordinación del Ejecutivo Federal y la Contaduría Mayor de Hacienda, de la Cámara de Diputados.

¹¹ Pichardo Pagaza, Ignacio "Secretaría de Energía", México, *Revista de Administración Pública*, núm. 90, 1995, p. 38.

¹² "Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 5 de 1994", pp. 4-5.

"Para lo anterior, la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa tendría, básicamente, las siguientes atribuciones: primero, la modernización administrativa constante de la estructura organizacional de las dependencias y entidades públicas; la promoción de acciones de descentralización, desconcentración y simplificación administrativa; y la normatividad para el manejo ordenado y transparente de los recursos financieros y de los bienes muebles e inmuebles federales. Segundo, la coordinación de los sistemas de control y de vigilancia que permitan adoptar medidas para prevenir la corrupción, y detectar los casos que ameriten la imposición de sanciones, ya sean del orden administrativo o penal; así como para ejecutar los programas de gobierno con disciplina, austeridad y racionalidad. Y, tercero, la evaluación de la gestión pública, a fin de que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las metas y objetivos que les corresponden, y apliquen eficientemente el gasto público. Para estos efectos, la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa absorbería las atribuciones que en materia inmobiliaria corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, así como las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de normatividad de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública".¹³

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo también interviene en la definición y modernización de la organización tanto de las dependencias, como de las entidades "paraestatales" de la administración pública, así como en el desarrollo del personal de la misma.¹⁴

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junto con la Secretaría de la Contraloría, corresponde aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de la administración pública,

¹³ "Se le incorporan a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo nuevas atribuciones relacionadas básicamente con la organización y coordinación del desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la administración pública federal; avalúos, edificios públicos e inmobiliaria; normatividad de adquisiciones, arrendamientos y ejecución de obra pública". López Presa, José Octavio, "Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo", México, *Revista de Administración Pública*, núm. 90, 1995, p. 68.

¹⁴ "Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 5 de 1994".

formalizándose funciones que venía desempeñando de antaño relativas al dictamen y autorización de dichas estructuras.¹⁵ Estas responsabilidades están a cargo de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, dependiente de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda.

Finalmente, a la Secretaría de Educación Pública corresponde la conservación y mantenimiento del patrimonio inmobiliario cultural, antaño a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social. Esta actividad la realiza por medio de la Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural.¹⁶

Una vez efectuada la reforma, el conjunto de la administración pública quedó integrado de la siguiente manera:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Secretaría de Energía
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría de Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Departamento del Distrito Federal.

En lo que toca a la Secretaría de Gobernación, la Ley Orgánica de la Administración Pública fue modificada para dar cabida a los siguientes deberes:

¹⁵ Barnés García, Guillermo, "Secretaría de Hacienda y Crédito Público", México, *Revista de Administración Pública*, núm. 90, 1995, p. 6.

¹⁶ Documento interno, "Secretaría de Educación Pública", México, *Revista de Administración Pública*, núm. 90, 1995, pp. 73-75, p. 74.

"XXVII. Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la administración pública federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo;

"XXVIII. Conducir y poner en ejecución las políticas y programas del gobierno federal en materia de protección ciudadana y coordinar, en términos de la ley respectiva, el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal que corresponden en esta materia, en relación con los estados, el Distrito Federal y los municipios;

"XXVIII Bis. Formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos".¹⁷

Es digno de destacarse la creación de cargo de vocero oficial del Presidente de la República, hecho que aconteció en enero 2 de 1996.

Tal es, en suma, la reforma de la administración pública en el periodo de gobierno hoy en día en ejercicio, y que a principios de 1999 quedó plasmada en un nuevo manual de la administración pública mexicana, publicado bajo la iniciativa del Instituto Nacional de Administración Pública y la colaboración de cada una de las Secretarías de Estado.¹⁸

¹⁷ "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 28 de 1994".

¹⁸ *Manual Organización de la Administración Pública Federal Mexicana*, México, Instituto Nacional de Administración Pública y Noriega Editores, 1999.

REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA QUE INTERESAN A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

También la justicia y su administración recibieron especial atención por el Presidente de la República, principalmente por motivo de las reformas constitucionales introducidas en el Poder Judicial en diciembre de 1994. Dichas reformas se extendieron a varios de deberes judiciales del Poder Ejecutivo, entre los que destaca la procuración de justicia y la seguridad nacional.

En la exposición de motivos de dicha reforma despunta un párrafo en el cual se explica que: "desde 1928 a la fecha, se han ido concentrando en el tribunal pleno un número creciente de atribuciones no relacionadas propiamente con la función de impartir justicia. Destaca el nombramiento, adscripción y disciplina de los jueces de Distrito y magistrados de Circuito; la elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial; la determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales; el otorgamiento de licencias a distintos miembros de la Judicatura Federal, así como la administración de la defensoría de oficio, la designación de los miembros de ésta; y la realización de visitas de inspección a todos los órganos jurisdiccionales federales del país, entre muchas otras más. Así, puede afirmarse que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, además de su importante tarea de impartir justicia, han tenido que ocuparse de la administración de un Poder Judicial cada vez más grande y complejo".¹⁹

Aquí se reseñan dos problemas estrechamente relacionados, uno explícito, el otro implícito: el primero consiste en la desvirtuación del papel del Poder Judicial, el cual, además de los deberes de impartición de justicia estaba ocupado en tareas más identificadas con acciones de la administración pública tales como la gerencia de personal, planificación territorial, organización de las tareas judiciales, asignación de faenas internas, provisión de recursos, vigilancia y supervisión, y hechura del presupuesto. El segundo problema, implícito, es que tales actividades no son inherentes a la Suprema Corte, y además de que distraen de sus tareas sustanciales a los juzgadores, se están realizando deficientemente.

Se trata de lo que el Presidente de la República identifica con la "la cuarta vertiente de las reformas a la Constitución en lo

¹⁹ "Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 5 de 1994", México, Presidencia de la República, 1994, pp. XVII.

referente al Poder Judicial de la Federación, [que] es la relativa a la administración y el gobierno del propio Poder. Este punto es de importancia central para garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial, así como su correcto equilibrio interior".²⁰ Es perceptible en esas líneas, las serias deficiencias de implementación en la administración de justicia, cuyo origen hay que buscarlo en la inexistencia de una organización de carácter administrativo, cuyos deberes sean los que, hasta ahora, ha cumplido el Supremo Tribunal de la Nación.

La premisa de la cual parte esta idea, como se explica al principio de la dicha exposición, es "consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad [lo que] exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones sustantivas y administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia en ambas".²¹

El que se hayan sumado las funciones administrativas, a las funciones sustantivas de la Suprema Corte, fue la causa de las grandes deficiencias de la impartición de justicia. Esta situación fue producida en diciembre de 1917, cuando fue extinta la Secretaría de Justicia, que estaba encargada de las actividades institucionales del trabajo judicial y ofrecía al Poder Judicial la plenitud de tiempo y empeño para la realización de las actividades funcionales. Faltando aquella dependencia, en la citada iniciativa presidencial se comenta que, "en los últimos años, connotados tratadistas han planteado la necesidad de crear un órgano de administración que garantice la autonomía y eficacia de la función judicial. La experiencia muestra que es conveniente concentrar la labor de los jueces, magistrados y ministros en cuestiones de

²⁰ *Ibid*, p. XVII.

²¹ *Ibid*, pp. III-IV.

carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia".²²

La respuesta organizativa fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal, cuyo diseño partió del siguiente planteamiento: " (...) se propone modificar el artículo 100 constitucional a fin de que las *funciones administrativas* que hasta ahora ejerce la Suprema Corte recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal".²³

La reforma judicial prosiguió hasta marzo de 1999, cuando se expidió la reglamentación que precisa la organización y funcionamiento de ese Consejo a través del pleno y de las comisiones de Receso, Unidas, de Administración, de Disciplina, de Carrera Judicial, de Creación de Nuevos Órganos y de Adscripción.²⁴ Igualmente, se detalló las labores de las seis secretarías ejecutivas, los cinco órganos y el amplio mundo de sus 16 direcciones generales.

Esta reforma judicial repercutió en la Secretaría de Gobernación, pues ella fue la depositaria de las facultades de justicia de la extinta Secretaría de Justicia, tal como lo tratamos páginas atrás. En la Secretaría de Gobernación subsisten la mayor parte de las funciones que antaño desempeñó la desaparecida dependencia de la administración pública: despacho de los asuntos del culto religioso, asistir al Poder Judicial en el ejercicio de sus deberes, tramitar las facultades presidenciales relativas a nombramientos, renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia; así como lo referente al nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y tener al día los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales. Asimismo, la materia carcelaria, conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, y las relaciones del gobierno federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado. Finalmente, ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia y reivindicar la propiedad de la nación por conducto del Procurador General de la República.

²² *Ibid*, pp. XVII-XIX.

²³ *Ibid*.

²⁴ "Acuerdo General número 48/1998, que regula la Organización y Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal", *Diario Oficial de la Federación*, marzo 23 de 1998.

El impacto de dicha reforma en la Secretaría de Gobernación es observable en la implementación del modo cómo, hoy en día, se llevan a cabo las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, aunque las facultades inherentes a esas relaciones no se hayan modificado. Un caso ilustrativo al respecto es que la Secretaría de Gobernación preparaba los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, nombramiento a cargo del Presidente de la República; hoy en día, el Jefe del Ejecutivo prepara ternas que aprueba el Senado.

LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En diciembre 4 de 1995, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados una iniciativa en la cual somete a su consideración la creación de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal.²⁵ La iniciativa fue precedida por la reforma judicial de diciembre de 1994, donde se previó en la Constitución que "la función de consejero jurídico del gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley".²⁶ Esta nueva entidad de la administración pública, además de la importancia que reviste su existencia, tiene relaciones estrechas con la Secretaría de Gobernación.

Con esta medida concluyó el carácter ambiguo de la Procuraduría General de la República como representante social y como consejero jurídico de la Presidencia de la República, tal como se había establecido en 1917. Además de la inconveniencia del desempeño de dos funciones consideradas como incompatibles, el Procurador estaba abrumado por sus responsabilidades relativas a la procuración de justicia, de suyo de alta relevancia, dedicando al efecto la mayor parte de los recursos disponibles.

Bajo esta circunstancias, la mencionada iniciativa presidencial consideró explicable el abandono de la asesoría jurídica y, por consiguiente, la necesidad de establecer un organismo adecuado y plenamente dedicado a ella. Se debe resaltar que la Consejería Jurídica fue diseñada para atender exclusivamente a la Presidencia de la República, con separación de los Poderes Legislativo y Judicial.

La Consejería se desempeña a través de la revisión de las iniciativas de ley que presenta el Ejecutivo Federal, lo que incluye a los reglamentos, decretos, acuerdos y otros instrumentos jurídicos. La idea es que el Ejecutivo, previamente a la suscripción, tenga el aval de una revisión juiciosa que confronte su correspondencia con la Constitución, por un lado, y que sea congruente con la legislación secundaria que está vigente, por el otro. Más específicamente, brinda apoyo técnico jurídico al

²⁵ "Iniciativa de Decreto que reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, de diciembre 4 de 1995", México, Presidencia de la República, diciembre de 1995.

²⁶ Gutiérrez, Sergio Elías y Roberto Rives Sánchez, *La Constitución mexicana a finales del siglo XX*, México, 1994.

Presidente de la República, y debe opinar y someter a su consideración las iniciativas de ley que se presenten al Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Revisa los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y similares que firma el Ejecutivo Federal. Previa suscripción presidencial, la Consejería opina sobre los tratados con otros países y organismos internacionales, e interviene en asuntos en los cuales confluyan varias dependencias de la administración pública. En calidad de abogado, representará al Presidente de la República en las controversias y acciones a las que se refiere el artículo 105 constitucional.

Junto con la Secretaría de Gobernación, la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República presta auxilio jurídico a las entidades federativas, además de la que le aporten otras dependencias administrativas.

La Consejería Jurídica unifica y coordina los criterios jurídicos que orientan la aplicación de las normas legales a los casos concretos, por parte de la administración pública en su conjunto. Al respecto, la iniciativa presidencial enfatiza la necesidad de contar con un portador organizativo que garantiza la unidad y cooperación sobre el diseño e implementación de tales criterios: "la importancia de una eficiente coordinación -y la necesidad de una dependencia encargada de ella- se justifica plenamente al considerar los múltiples y variados efectos que producen en la esfera jurídica de los particulares, las resoluciones cotidianas de las autoridades administrativas".

A través de la Consejería termina el aislamiento de las dependencias de la administración pública, cuyo saldo ha sido la sobre-producción normativa, la duplicidad y la normación innecesaria.

Uno de los frutos esperables, es dar pauta a la desregulación de normas y procedimientos administrativos. La Consejería coordinará a una comisión de estudios que será integrada por los titulares de los entes jurídicos de la administración pública centralizada. La comisión, bajo la conducción de la Consejería, llevará a cabo la simplificación del régimen administrativo y la depuración de la regulación que, por obsoleta, dispersa o contradictoria, obstruya la buena marcha de los asuntos administrativos. De este modo, la Consejería Jurídica garantizará que "la administración pública cuente con criterios unitarios y uniformes a los que deberá sujetarse el proceso de integración, desregulación, simplificación y renovación del orden jurídico".

La Consejería Jurídica significa la incorporación de un nuevo espécimen de la administración pública centralizada, pues la reforma propuesta la sitúa como parte integrante de la misma, junto con la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.

Una de las competencias principales de la Consejería, es la de revisar los nombramientos de funcionarios ligados a los entes jurídicos de la administración pública centralizada; e incluso, podrá solicitar su remoción.

Con objeto de que la nueva entidad de la administración pública no signifique una carga para el erario, mediante un proceso de terminación organizativa, la hoy Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República sustenta con su personal y recursos materiales a la Consejería Jurídica, y los asuntos a cargo de la entidad extinguida seguirá a cargo del nuevo organismo.

Debido a la estrecha relación que tuvo el Instituto Federal Electoral con las responsabilidades electorales de la Secretaría de Gobernación, hacemos una referencia de su situación hacia el presente.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Tal como lo pudimos observar páginas atrás, el Instituto Federal Electoral (IFE) fue establecido con anterioridad al gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León; sin embargo, habida cuanta de las sustanciales reformas que ha tenido recientemente, que son de trascendencia nacional, ha sido ubicado en esta última parte del libro.

La Secretaría de Gobernación, de antiguo, ha tenido injerencia en los procesos electorales. De esto hemos dado cuenta a lo largo de la obra. Sin embargo, gradualmente ha ido cediendo esta función en el Instituto Federal Electoral, aunque es previsible que conserve algún tipo de relación con tan relevante materia de los asuntos públicos. Hoy en día, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le confiere una intervención, pues establece que le corresponde el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales conforme las leyes.²⁷ En contraste con las reformas constitucionales en materia electoral de agosto de 1996, ese párrafo de la mencionada ley no sufrió cambio alguno.

Una de las muestras más representativas de los alcances de la reforma electoral de agosto de 1996, la constituye la conformación de los órganos electorales, dentro de los que destaca la configuración del Consejo General del Instituto Federal Electoral. La idea del cambio, dentro de la comisión parlamentaria dedicada al efecto, fue la de crear "un órgano de Estado en el pueda confiar la sociedad mexicana, para la organización de los procesos electorales federales.

"Se busca, antes que nada, revertir la llamada 'ciudadanización', para reafirmar que la organización de las elecciones es una función estatal que debe estar a cargo de servidores públicos profesionales, cuya imparcialidad, honorabilidad y recto desempeño en nuestra comunidad motiven en todos nosotros, sus conciudadanos, la confianza necesaria de que la función electoral habrá de ser realizada apegada a los cánones de la imparcialidad, la objetividad, la legalidad, la independencia, la certeza y probidad".²⁸

²⁷ "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre 22 de 1976", México, Talleres Gráficos de la Nación, 1977.

²⁸ Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección, "Minuta del Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la

Al respecto, fue necesario adecuar la denominación de los antiguos consejeros ciudadanos, para transformarse en consejeros electorales, con el objeto de que gocen de las garantías necesarias para efectuar su trabajo con base en los principios establecidos: eficacia y autonomía de desempeño, a través de una carrera administrativa que significa estabilidad de cargo, seguridad económica y garantías jurídicas para el libre ejercicio de sus atribuciones. Igualmente, se dotó a los consejeros electorales y a los cuerpos directivos del IFE de una representatividad plural, confiando su designación a la Cámara de Diputados. En paralelo, se consignó la representación unitaria de las dos Cámaras del Congreso de la Unión en el Consejo General del Instituto, a través de representantes de los diversos grupos parlamentarios.

La reforma constitucional establece que "los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. La ley garantizara que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma ley. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetara el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones".²⁹

Sobre esta base, la organización de las elecciones federales, concebida como una función estatal, se realiza a través del Instituto Federal Electoral, un organismo público autónomo dotado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su integración es confiada tanto al Poder Legislativo y los partidos políticos, como a los ciudadanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", agosto 11 de 1996.

²⁹ "Decreto por el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, de agosto 22 de 1996.

Los principios en los que descansa el trabajo electoral, son la independencia, imparcialidad y objetividad. Con base en estos principios rectores, el Instituto Federal Electoral es la autoridad en la materia electoral, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño. La base de su desempeño profesional la constituye la carrera administrativa establecida en su seno y que constituye una novedad digna de mencionarse.³⁰

Su gobierno interior está encabezado por el Consejo General, un órgano superior de dirección, que está integrado por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales. Concurren en él, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

Una ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando de sus órganos ejecutivos. Los órganos de vigilancia se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales, en tanto que las mesas directivas de casilla con ciudadanos. Otra ley establecerá los requisitos que deberán reunir el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, pero estarán sujetos al régimen establecido en el Título IV de la Constitución, que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General, serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos, por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Este mismo procedimiento se aplica a los ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. Por su parte, los consejeros del Poder Legislativo son propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras, pero solamente habrá un Consejero por cada grupo parlamentario, no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El consejero Presidente y los consejeros electorales permanecerán en el cargo siete años y no pueden tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General, así como los que desempeñen

³⁰ Instituto Federal Electoral, "Estatuto del Servicio Profesional Electoral", México, 1992.

en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, pero que no sean remunerados.

Desaparece el cargo de Director General del IFE, que es sustituido por el Secretario Ejecutivo, que es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General, a propuesta de su Presidente.

El Instituto Federal Electoral, igualmente, tiene a su cargo la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el padrón y la lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señala la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Tal como es observable, toca al nuevo IFE fortalecer la cultura ciudadana y la participación cívica en los asuntos públicos, los cuales, como es observable, son perfectamente compatibles con la idoneidad de una carrera administrativa profesional del servicio electoral.

Con estas reformas, el Secretario de Gobernación deja de encabezar el Consejo General del IFE y la Secretaría de Gobernación ya no participa en la organización de las elecciones.

OTRAS REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Lo antes narrado no abarca a todas las reformas efectuadas en el sexenio actual, pero señalan sus rasgos más significativos. Sin embargo, falta que aquí tratemos una medida que ha transformado sensiblemente el tiempo de trabajo del servicio público. Se trata de la "Norma que regula las jornadas y horarios de labores en la Administración Pública Federal Centralizada", cuyo principio vital es que la *policy* de modernización de esa administración requiere de sistemas uniformes de trabajo, que coadyuven a la elevación de la productividad de los servidores públicos, así como a abreviar el gasto público, utilizándose plenamente la infraestructura física.³¹ Al mismo tiempo, los antiguos horarios laborales, que estaban caracterizados con interrupciones prolongadas, propiciaron el desperdicio de tiempo y de energía de los servidores públicos y la asincronía de los horarios de atención al público. Igualmente, tomándose como base la necesidad de favorecer la capacitación continua de los servidores públicos, los nuevos horarios brindan el tiempo que les permitirá procurar su superación profesional.

La jornada de trabajo comprende de las 7:00 a las 18:00 horas en la semana laboral de cinco días, en lo tocante a las oficinas de la Administración Pública Federal, tomándose como un máximo ocho horas efectivas al día. La norma referida es de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal Centralizada, que está regulada por cuanto a sus relaciones laborales por el apartado B del Artículo 123 Constitucional. Los órganos desconcentrados de sus dependencias, por su parte, adaptaron la medida a sus condiciones peculiares, pero siempre y cuando no entorpezca sus actividades. Sin embargo, para las entidades del sector "paraestatal" la norma tuvo el carácter de mero marco de referencia.

La nueva medida se aplicó a los trabajadores de base, los servidores públicos de enlace, y los mandos medios, superiores y homólogos, así como a los servidores públicos con alto nivel de responsabilidad. Quedaron excluidos las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, el personal del servicio exterior, y las instituciones policiales, de seguridad nacional, de ministerios públicos y de aduanas; así como el personal de la rama médica, enfermería, paramédica y afines a los mismos. También se excluyó al personal docente dependiente de la Secretaría de Educación Pública,

³¹ "Norma que regula las jornadas y horarios de labores en la Administración Pública Federal Centralizada", *Diario Oficial*, marzo 15 de 1999.

el personal administrativo incorporado al régimen de educación media superior y superior, y todas aquellas personas contratadas bajo el régimen de honorarios por servicios.

Las autoridades responsables de la aplicación de la mencionada norma son los titulares de las dependencias de la Administración Pública, los oficiales mayores, los directores generales de personal y los directores generales de recursos materiales, o bien, quienes sean sus equivalentes.

CAPÍTULO XXVII
**LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN EL FINAL
DEL SIGLO XX**

La Secretaría de Gobernación es el producto histórico de muchos años de desarrollo. Su organización actual, así como sus funciones y tareas, se mueven bajo el influjo de una fuerte tradición, pero que ha sufrido un proceso innovativo de manera continua.

En nuestro entender, la Secretaría de Gobernación ha tenido dos etapas de desarrollo relativamente delimitables durante la Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León. La primera arranca en 1994, cuando se inicia el periodo presidencial, y culmina a finales de 1998. La segunda etapa, que arranca a finales de ese año de 1998, se caracteriza por la más profunda reforma administrativa de la Secretaría de Gobernación en épocas recientes. Esta etapa tiene, asimismo, dos fases: la primera ocurre durante la gestión de Francisco Labastida Ochoa al frente de la Secretaría, y le distingue el que una nueva organización es puesta en movimiento a partir de enero de 1999 y es orientada hacia nuevas prioridades de las que trataremos más adelante. Si bien la organización no detiene su marcha, a mediados de año, Labastida Ochoa se postula como precandidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional, renunciando al cargo de Secretario de Gobernación.

La segunda fase se caracteriza por el nombramiento de Diódoro Carrasco Altamirano como Secretario de Gobernación, su titular hoy en día, en la cual la organización acelera su movimiento ante las exigencias de una sociedad civil con un paso rápido.

PANORÁMICA ORGANIZATIVA EN 1996

Cuando se inició el periodo sexenal de Ernesto Zedillo Ponce de León, la normatividad administrativa interna de la Secretaría de Gobernación que estaba vigente era el Reglamento Interior de junio de 1993.³² Su complemento consistía en un manual expedido en marzo de 1994.³³

³² "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de junio de 1993", *Diario Oficial de la Federación* de junio de 1993, pp. 33-34.

³³ Secretaría de Gobernación, *Manual de Organización General*, México, marzo 12 de 1994.

Bajo el cobijo formal de ese reglamento, en 1996, la Secretaría de Gobernación estaba configurada por cuatro Subsecretarías: de Gobierno; de Desarrollo Político; de Población y de Servicios Migratorios; de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social; y de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas; así como por la Oficialía Mayor. Del Secretario de Gobernación dependía directamente la Coordinación General de Comunicación Social del gobierno federal, así como la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía. Igual estatuto tenía la Dirección General de Comunicación Social. El conjunto de las organizaciones que dependían inmediatamente del Secretario del Ramo también comprendía a la Coordinación de Asesoría.

Por su parte, las direcciones generales eran las siguientes:

Dirección General de Gobierno
Dirección General de Apoyo a Instituciones y Organizaciones Políticas
Dirección de Desarrollo Político
Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal
Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana
Dirección de Protección Civil
Dirección de Prevención y Tratamiento de Menores
Dirección de Prevención y Readaptación Social
Dirección General de Personal
Dirección de Programación, Organización y Presupuesto
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales
Contraloría Interna.

Los órganos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación eran los siguientes:

Talleres Gráficos de México
Centro Nacional de Desarrollo Municipal
Instituto Nacional de Migración
Consejo Nacional de Población
Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana
Centro de Investigación y Seguridad Nacional
Consejo de Menores
Centro Nacional de Prevención de Desastres
Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas
Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiado
Patronato para la Reincorporación Social para el Empleo en el Distrito Federal

El Archivo General de la Nación, de cuyo valioso acervo emanó esta obra sobre la *Historia de la Secretaría de Gobernación*, estaba a cargo de Patricia Galeana.

Los organismos sectorizados, finalmente, comprendía el listado sucesivo:

Productora e Importadora de Papel
Productora Nacional de Papel Destinado
Fábrica de Papel Tuxtepec
Mexicana de Papel Periódico
Instituto Mexicano de la Radio
Notimex.

Siguiendo el método de exposición de esta obra, solamente trataremos los cambios más significativos en 1996, que corresponden a la creación de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas y la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno Federal, así como el desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas

A lo largo de su añeja historia, la Secretaría de Gobernación ha estado a cargo de una gran cantidad de materias propias de su objeto; entre éstas hay que considerar ramos que, siendo consonantes a los deberes de la Secretaría en otras épocas, hoy en día ya no lo perecen, e incluso en otros países no se consideran propiamente como gubernamentales. Igualmente, en la mayor parte de los países del orbe existe una Secretaría de lo Interior y una Secretaría de Justicia. Esto no ocurre en México y ello tiende hondas consecuencias para la administración de ambos ramos.

Por tal motivo, debemos remontarnos a 1853, año en que se llevó a cabo una reforma de la administración pública muy profunda, cuya característica más relevante fue una interacción íntima y mutuamente influyente que impactó en las Secretarías de Estado y reveló que junto al desarrollo evolutivo, diferencial y especializado, ocurren rupturas por medio de agregaciones y segregaciones en gran escala, que determinan la existencia singular de las dependencias administrativas.

Por consiguiente, el desarrollo progresivo de una Secretaría de Estado obedece tanto al impulso de la diferenciación y la especialización, como de las sumas y restas funcionales provenientes de y hacia otras dependencias de la administración

pública. Sin embargo, ambos impulsos de progresión tienen la misma fuente: las *terminaciones administrativas*, cuya índole es la transmisión de energía y recursos entre una diversidad de instituciones. Lo que debemos destacar principalmente, es que la proximidad funcional, a modo del sistema planetario, produce un influjo gravitacional que atrae y repele, al mismo tiempo, a las Secretarías de Estado asociadas.

La citada reforma de 1853 propició que la Secretaría de Gobernación dejara de desempeñar labores exteriores y económicas, y expelió de su seno la enorme fuerza de gravedad que ambos cometidos ejercían sobre lo *interior*, para reorientar esta materia hacia un desempeño más propiamente político. En lo tocante a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, el cambio sustancial más apreciable fue su intercambio de competencias con la Secretaría de Gobernación: segregó la materia de cárceles, penitenciarias y establecimientos de corrección, a cambio de los ramos de instrucción pública e ilustración.

Luego de este proceso de *terminación*, la Secretaría de Gobernación, se concentró en la política interior. El núcleo de la transformación se enfocó en el cuidado de la tranquilidad pública.

Merced a esa agregación, la Secretaría de Gobernación adquirió un incipiente matiz de organización administrativa de justicia, pero esta tendencia se acentuó en 1917 cuando fue extinta la Secretaría de Justicia y sus deberes propiamente de justicia remitidos a la Secretaría de Gobernación. Hoy en día, esta dependencia de la administración pública tiene en su haber funcional buena parte de las responsabilidades de justicia de aquella Secretaría, de modo que los agrupamientos funcionales más grandes están representados por lo interior y la justicia.

El artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Gobernación un enorme caudal de actividades, cuyo signo es la multiplicidad de objetos por efecto del concepto omnicompreensivo de lo interior. Entre más diversos son los deberes de una organización administrativa, más tienden a yuxtaponerse, priorizarse inequitativamente y dificultar su implementación, porque esencialmente una organización no es un cuerpo piramidal disciplinado, sino una coalición de negociación.³⁴

³⁴ Stocker, Richard, "Modelos organizacionales para el análisis de implementación de programas sociales". Aguilar, Luis (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 239.

Debido a que las organizaciones simplifican el trabajo administrativo para implementar las *policies*, fragmentando los problemas a través de la especificación de tareas, cada actividad diferenciada engendra los órganos especializados inherentes; por extensión, se crean intereses corporativos que abrevan del desempeño de tales tareas, contribuyendo a dificultar la implementación.³⁵ Es vigente aquí lo que se conoce como el *principio de la complejidad de la acción conjunta*: a mayor número de participantes, mayor cantidad de transacciones y menor posibilidad de obtener un resultado cualquiera.³⁶ Para contrarrestar el efecto desordenante producido por la diversidad competitiva de actividades, en el seno de las organizaciones se generan deliberadamente procesos de conjunción por proximidad o analogía de las mismas, que encarnan en organismos intermedios que se sitúan entre la dirección y los cuerpos ejecutivos, con el objeto de facilitar la conducción y la coordinación.

La historia de la Secretaría de Gobernación testimonia una vocación de servicio y auxilio al conjunto de la administración pública, que ha facilitado una variedad de fusiones y extinciones con un grado desigual de proximidad a la materia central de la misma: la política interior. La Secretaría de Gobernación está a cargo de la seguridad pública, las materias demográficas, los asuntos electorales, la comunicación social del gobierno federal, la prevención de desastres y las relaciones entre el Ejecutivo y los otros dos Poderes, así como con los gobiernos de los estados y las autoridades municipales, entre otros deberes no menos relevantes.

Antiguas facultades de la Secretaría de Justicia que hoy en día están a cargo de la Secretaría de Gobernación, se refieren al despacho de los asuntos del culto religioso, asistir al Poder Judicial en el ejercicio de sus deberes, tramitar las facultades presidenciales relativas a nombramientos, renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia; así como lo referente al nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y tener al día los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales. De la misma manera, le atañe la materia de readaptación, conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial y ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública, en aquellos casos no encomendados a otra dependencia; y reivindicar

³⁵ *Ibid*, p. 186.

³⁶ Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University Press, 1984, 3^a ed., p. 98.

la propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República. La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo las relaciones del gobierno federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado. Salvo el ramo de cárceles, que pasó a la Secretaría de Gobernación en 1853, así como los negocios eclesiásticos, materia suprimida en la época de la Reforma, básicamente las demás se le confiaron a partir de 1917.

Por mucho tiempo, las funciones de justicia de la Secretaría de Gobernación estuvieron dispersas entre las distintas dependencias que la integran. Sin embargo, hace algunos se creó la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas, cuyo título evoca a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.³⁷ Dicha subsecretaría está integrada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, y la Dirección General de Asociaciones Religiosas, toda vez que el Titular de la primera preside a la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos ha estado responsabilizada de las siguientes faenas: intervenir en los asuntos legales en que tenga ingerencia la Secretaría de Gobernación y dar su opinión en las consultas jurídicas que le hagan otras dependencias de la administración pública.³⁸ Le corresponde programar y evaluar los proyectos de ley, decreto, reglamento, acuerdo y órdenes, relacionados con la propia Secretaría, e intervenir en los trámites de juicios de amparo en que el Secretario de Gobernación represente al Presidente de la República.

Entre sus actividades, hay que destacar que realiza estudios e investigaciones sobre proyectos de ley, decreto, reglamento y similares, y sistematiza y compila las normas federales, estatales y municipales relacionadas con la Secretaría de Gobernación. Ella dictamina la procedencia de los convenios, acuerdos y contratos de la Secretaría, que se signan con otras dependencias de la administración pública y con los particulares.

Con motivo de la creación de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas, la mencionada Dirección General, una vez incorporada a la misma, incrementó su caudal de

³⁷ Secretaría de Gobernación, "Estructura Básica" (Estructura dictaminada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo). 1995.

³⁸ Secretaría de Gobernación, *Manual de Organización* de 1994, pp. 58-59.

competencias sustancialmente, de modo que desde finales de 1995, auxiliaba al Secretario de Gobernación, junto con la Dirección General de Gobierno, en la vigilancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales.³⁹ Dentro de este sendero de competencias, coadyuva en la preparación de los proyectos e iniciativas legislativas del Ejecutivo Federal para garantizar su congruencia con los preceptos constitucionales, al mismo tiempo que participa en la programación de dichos proyectos e iniciativas, para que sean presentadas al Congreso de la Unión en los tiempos previstos. Finalmente, en conjunción con la Dirección General de Gobierno, tramita la entrega al Congreso de las iniciativas de ley.

También la Dirección General de Asuntos Religiosos ha tenido reformas, donde estaba por configurarse la Dirección Operativa y de Atención a Asuntos Religiosos, la Dirección de Enlace y el Centro de Estudios e Investigación. Este último, en proceso de constitución, fungía como ente consultivo del Subsecretario y tiene a su cargo los análisis de la información periodística, estudios de coyuntura y de prospección sobre los fenómenos religiosos, así como la cartografía religiosa. Una de sus actividades cotidianas es el análisis semanal de los acontecimientos religiosos. También tiene a su cargo las publicaciones en materia de religiones.

La Dirección Operativa ha tenido a su cargo las anuencias, abanderamientos de las asociaciones religiosas y la firma de los convenios interinstitucionales, en tanto que la Dirección de Enlace organiza las reuniones sobre las materias religiosas y brinda atención a invitados especiales.

Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno Federal

También se estableció la Coordinación General de Comunicación Social del gobierno federal en el seno de la Secretaría de Gobernación. Desde muchos de sus aspectos, evoca al Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad existente en los años de 1930 y que fue agregado a la Secretaría de Gobernación tiempo atrás. Tal evocación es válida porque, como ahora lo observaremos, la sustancia de sus deberes es muy similar.

³⁹ "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación", *Diario Oficial de la Federación*, de octubre 11 de 1995.

La Coordinación es la auxiliar del Secretario en lo relativo a la formulación, regulación y conducción de la política de comunicación social del gobierno federal, así como de las relaciones existentes con los medios de información.⁴⁰ Uno de sus deberes principales ha sido coordinar y armonizar los programas de comunicación social de la administración pública federal, como un todo, en estrecha colaboración con la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.

Esa tarea la realiza particularmente enlazando sus tareas con las que cumplen en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, las unidades de comunicación social. Sus labores se extienden hacia las entidades federativas, con cuyas unidades de comunicación social traba relaciones de coordinación. Así, de conjunto, los mensajes comunes del gobierno de la República tienen una estrategia comunicativa igualmente común, tratándose de campañas de información. Una labor similar cumple con respecto a los medios de comunicación que son propiedad del gobierno federal.

Las labores de enlace se extienden a los medios de información del país, con los cuales la Coordinación General establece programas comunes de acción, y sus faenas se amplían al ámbito educativo y cultural. En esta última línea, realiza estudios e investigaciones sobre los medios de comunicación. Finalmente, asiste al Secretario en lo referente al Premio Nacional de Periodismo.

Debido a que en el seno de la Secretaría de Gobernación se desempeña la Dirección General de Comunicación Social, para también diferenciar las responsabilidades de la Coordinación de Comunicación Social del gobierno federal, aquélla permanece atenta a sus deberes internos y, como sus hermanas de otras dependencias de la administración pública federal, también tiene lazos de colaboración con la Coordinación General.

Sistema Nacional de Seguridad Pública

Uno de los problemas más preocupantes de la sociedad mexicana desde entonces, ha sido el incremento de la delincuencia. La solución al respecto fue la creación del Sistema Nacional de

⁴⁰ "Decreto por el que se reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, creando a la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno Federal", *Diario Oficial de la Federación*, de junio 19 de 1996.

Seguridad Pública, que ha significado un esfuerzo de coordinación intergubernamental en todo el espacio político del régimen federal, la profesionalización de los cuerpos policiales y la reglamentación de los registros de los servicios de la policía.⁴¹ Por su índole general, el Sistema guarda una estrecha relación con la administración de justicia y el Ministerio Público.

Dicho Sistema opera por medio del Programa Nacional de Seguridad Pública, cuya cabeza es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, cuya misión es revisar y evaluar continuamente el cumplimiento y actualidad de dicho Programa.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene como propósito principal salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades y la paz y el orden públicos. Los medios empleados para alcanzar este objetivo, son prevenir, perseguir y sancionar las infracciones y los delitos, así como readaptar socialmente a los delincuentes y menores infractores, labor que ha venido realizando tradicionalmente la Secretaría de Gobernación.

⁴¹ "Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000", México, *Diario Oficial de la Federación*, de julio 18 de 1996.

REFORMA ADMINISTRATIVA DE LA SECRETARÍA EN 1998

Tal como lo adelantamos, a finales de agosto 1988 la Secretaría de Gobernación fue objeto de una de las más relevantes reorganizaciones. Hoy en día, bajo la conducción de Diódoro Carrasco Altamirano, su mapa organizativo muestra la siguiente forma:

Secretario del Despacho
Unidad de Estudios Legislativos
Dirección General de Información y Difusión

Subsecretario de Gobierno
Dirección General de Asuntos Jurídicos
Dirección General de Gobierno
Dirección General de Apoyo a Instituciones y Organizaciones
Políticas, Sociales y Civiles

Subsecretario de Desarrollo Político
Dirección General de Desarrollo Político
Dirección General de Enlace Político

Subsecretario de Asuntos Religiosos
Dirección General de Asociaciones Religiosas

Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios
Dirección General del Registro Nacional de Población
e Identificación Personal

Subsecretario de Seguridad Pública
Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad
Dirección General de Prevención y Readaptación Social
Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores,

Subsecretario de Comunicación Social
Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía
Dirección General de Medios Impresos
Dirección General de Comunicación Social Gubernamental

Oficial Mayor:
Dirección General de Programación, Organización
y Presupuesto
Dirección General de Personal
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios
Generales

Coordinador General de Protección Civil

Dirección General de Protección Civil.⁴²

Algunos de los cambios más representativos de la reorganización mencionada fueron los siguientes: la Dirección General de Asuntos Jurídicos, antaño asignada directamente a la autoridad del Secretario del Despacho, pasó a depender del Subsecretario de Gobierno, funcionario público al cual también se le adscribió la Dirección General de Apoyo a Instituciones y Organizaciones Políticas, Sociales y Civiles. Otra novedad es que el Subsecretario de Desarrollo Político cuenta con la colaboración de la Dirección General de Enlace Político, en tanto que el Subsecretario de Seguridad Pública dispone del apoyo de la Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad, heredera de la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana.

Pero destaca especialmente la reforma de la Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios, a la cual se adscribió la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal. Al mismo tiempo fueron creadas dos nuevas subsecretarías: la Subsecretaría de Comunicación Social, de la cual dependen la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, la Dirección General de Medios Impresos y la Dirección General de Comunicación Social Gubernamental. Y la Subsecretaría de Seguridad Pública, compuesta por la Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, y la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores.

Habiendo transformado esta organización de manera tan sustancial, el cambio alcanzó también a los órganos administrativos desconcentrados, cuyo sitio de coordinación quedó arreglado de la siguiente manera:

Secretario del Despacho:
Centro de Investigación y Seguridad Nacional
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Subsecretario de Gobierno:
Archivo General de la Nación

⁴² "Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación", *Diario Oficial*, septiembre 3 de 1998. Secretaría de Gobernación, *Manual de Organización General*, México, enero 2 de 1999.

Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora
de Publicaciones y Revistas Ilustradas, a través del Director
General de Asuntos Jurídicos

Subsecretario de Desarrollo Político
Centro Nacional de Desarrollo Municipal

Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios
Instituto Nacional de Migración
Secretaría General del Consejo Nacional de Población
Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer
Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda
a Refugiados

Subsecretario de Seguridad Pública
Consejo de Menores
Patronato para la Reincorporación Social par el Empleo
en el Distrito Federal

Subsecretario de Comunicación Social
Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales,
a través del Director General de Radio, Televisión
y Cinematografía

Oficial Mayor
Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución
Mexicana
Talleres Gráficos de México

Coordinador General de Protección Civil
Centro Nacional de Prevención de Desastres

Más puntualmente, hay otras modificaciones organizativas
dignas de mención.

Coordinación de Protección Civil

Una nueva entidad de alcances trascendentales es la
Coordinación de Protección Civil, cuyas miras son las de apoyar al
Secretario de Gobernación en la conducción del Sistema Nacional de
Protección Civil, coordinando la aplicación de los recursos de las
dependencias y entidades federales, estatales y municipales, así
como la aplicación de los recursos que son propios de
organizaciones sociales y las corporaciones privadas que son
destinados a la protección de la sociedad contra los peligros en

caso de desastres.⁴³ Igualmente, se le confió promover que los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios elaboren y mantengan actualizados sus programas de protección civil. Tarea fundamental a su cargo es la coordinación de las acciones de protección civil que realicen esos gobiernos y las organizaciones civiles, en coordinación con el Consejo Nacional de Protección Civil. La Coordinación de Protección Civil, en fin, debe fomentar la cultura de protección civil para salvaguardar la vida de la sociedad de los peligros y los riesgos derivados de fenómenos naturales y humanos.

Unidad de Estudios Legislativos

Algunas labores que antaño realizaba la Dirección General de Asuntos Jurídicos pasaron a la Unidad de Estudios Legislativos. En efecto, ella fue atribuida para emitir opinión con respecto de las consultas que en materia jurídica formulen dependencias del Poder Ejecutivo Federal que son relativas al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, así como el coadyuvar en la hechura y análisis de los proyectos y las iniciativas legislativas relacionados con las competencias de la Secretaría, para garantizar su congruencia con los preceptos constitucionales. Uno de sus deberes más importantes para la hechura de *policy* en el conjunto del gobierno federal, consiste en coadyuvar con la dependencia federal del caso, en el establecimiento de un programa integral de los proyectos e iniciativas legislativos emanados del Jefe del Ejecutivo, previendo los tiempos oportunos para ser presentados al Congreso de la Unión. Por consiguiente, también interviene, colaborando con la Dirección General de gobierno, en la presentación a ese Congreso de las iniciativas de leyes y decretos suscritos por el Ejecutivo federal y les da seguimiento durante todo el proceso legislativa. Finalmente, la Unidad de Estudios Legislativos estudia y formula proyectos de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes relacionados con la competencia de la Secretaría de Gobernación.

Dirección General de Enlace Político

La Dirección General de Enlace Político tiene como atribución el apoyar las tareas de la Secretaría con miras al fortalecimiento institucional del país y a su desarrollo democrático, así como

⁴³ "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de agosto 31 de 1998", *Diario Oficial de la Federación* de agosto 31 de 1998, pp. 1-48.

desarrollar vínculos políticos con el Congreso de la Unión, los congresos locales, las agrupaciones, los partidos políticos y los gobiernos estatales y municipales. A ella le corresponde, por consiguiente, establecer mecanismos para viabilizar una mayor participación de las organizaciones sociales y civiles mencionadas dentro del proceso político nacional, por lo que analiza los procesos políticos e implementa las estrategias que puedan contribuir al desarrollo político y a la colaboración entre los Poderes de la Unión, así como entre éstos y las organizaciones políticas y sociales; igualmente, fomenta la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Dirección General de Normatividad y Supervisión

La Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad realiza los estudios comparativas de las disposiciones relativas a la seguridad pública, para proponer reformas y adecuaciones estableciendo niveles mínimos de homologación nacional en la materia, para lo cual analiza la organización de las corporaciones policiales del país en los ámbitos federal, estatal y municipal, y supervisa su modernización administrativa y profesional. Para alcanzar estos objetivos, esta dependencia promueve mecanismos de cooperación e intercambio internacionales para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública de México, lo cual lo realiza en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. A ella también le corresponde expedir, suspender o cancelar las licencias oficiales individuales de portación de armas de los empleados federales, previa inscripción, en su caso, de las armas en el Registro Federal de Armas de la Secretaría de la Defensa Nacional; y suspende y cancela las credenciales de identificación que expidan los responsables de las instituciones policiales al amparo de una licencia colectiva oficial de portación de armas, y que se asimilen a licencias individuales.

Dicha Dirección General regula sus servicios de seguridad privada a cargo de personas particulares con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. Dentro de sus competencias se definen los alcances de esos servicios: "dichos servicios comprenden la protección o custodia de personas, inmuebles e instalaciones; establecimiento y operación de sistemas y equipos de seguridad; de bienes y valores, incluido su traslado; registro de clubes o asociaciones de deportistas o similares de tiro o cacería, y, en general, los relacionados con toda actividad vinculada directamente con los

servicios de seguridad privada".⁴⁴ Por consiguiente, también lleva el Registro Nacional de Empresas de Seguridad Privada;

Dirección General de Medios Impresos

La reforma de finales de agosto de 1998 dio vida a la Dirección General de Medios Impresos, establecida para conducir las relaciones del gobierno federal y los medios impresos de carácter nacional y extranjero, instituir y operar los mecanismos de coordinación con esos medios con el objeto de hacer una difusión de información veraz de los programas, los planes y las actividades gubernamentales. Igualmente, se le encomendó establecer una colaboración con los organismos, y las instituciones educativas y culturales, para fomentar el estudio y mejoramiento de los medios impresos. Labor muy relevante a su cargo es la de elaborar y fomentar estudios de opinión pública, así como de investigaciones relacionadas con los medios de comunicación. Le corresponde, finalmente, evaluar las campañas publicitarias del gobierno federal, y auxiliar al Secretario de Gobernación como Presidente del Consejo de Premiación para el Otorgamiento del relevante galardón conocido como *Premio Nacional de Periodismo*.

Dirección General de Comunicación Social Gubernamental

Muy emparentada con la dependencia precedente está en funciones la Dirección General de Comunicación Social Gubernamental, que formula y coordina la aplicación de la *policy* de comunicación social del gobierno federal y establece las relaciones de coordinación con los medios de comunicación oficiales. Al efecto, fija las bases para la orientación, la planeación, la autorización, la coordinación y la supervisión de los programas de comunicación social de las dependencias la Administración Pública Federal, y establece y opera los mecanismos de coordinación con las unidades de comunicación social entre ellas y los gobiernos de los estados y del Distrito Federal.

Instituto Nacional de Migración

Una de las características relevantes de la intensificación de la globalidad planetaria son los fenómenos migratorios, que definen y redefinen con su fluir a la estructura poblacional de las naciones. Esto incidió determinadamente en el establecimiento del

⁴⁴ *Ibid*, art. 28, frac. XIII

Instituto Nacional de Migración, cuyo estatuto es el de un órgano técnico desconcentrado cuya misión es la planeación, la ejecución, el control, la supervisión y la evaluación de los servicios migratorios. Por lo tanto, le atañe coordinar a las diversas dependencias de la Administración Pública Federal en el punto en que concurren a la atención de los asuntos relacionados con esta materia, de modo que para llevar a cabo sus tareas, el Instituto ejerce las facultades que confiere la Ley General de Población a la Secretaría de Gobernación sobre asuntos migratorios.

El Instituto tiene las atribuciones de coordinar y orientar la instrumentación de las *policies* en materia migratoria, y tramitar y resolver sobre la internación, estancia legal y salida del país de los extranjeros, lo mismo que sobre la cancelación de las calidades migratorias otorgadas. Dentro de su amplio ámbito de competencias, le corresponde instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales que son ordenados con respecto a nacionales o extranjeros, y actuar coordinadamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores cuando exista solicitud de asilo o de refugio; o bien, cuando estén relacionádos con compromisos internacionales suscritos por el gobierno mexicano. El Instituto elabora, aplica y controla los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional, y lleva y mantiene actualizado el Registro Nacional de Extranjeros.

El Instituto Nacional de Migración está conducido por un Consejo Directivo y un Consejo Técnico, que tienen un carácter intersecretarial. Las funciones operativas del Instituto están a cargo de un Comisionado que es nombrado y removido por el Ejecutivo Federal, quien ejercita esta designación a través de la persona del titular de dicha Secretaría. Para brindar apoyo al Comisionado se estableció un grupo de organizaciones especializadas: las Coordinaciones de Regulación, de Estancia, de Control de Migración, de Relaciones Interinstitucionales e Internacionales, y de Delegaciones, así como las Coordinaciones Jurídica, de Planeación e Investigación, y de Administración, así como la Unidad de Comunicación Social y las Delegaciones Regionales.

El mencionado Consejo Directivo está integrado por el Secretario de Gobernación, quien lo preside, y por el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios, un Subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un Subsecretario de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, el Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación. A sus sesiones asisten el Contralor Interno en la Secretaría de Gobernación y el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, pero no tienen voto.

Por su parte, el Consejo Técnico opera como un órgano de consulta, estando presidido por el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación. Está integrado por representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Contraloría y Desarrollo Administrativo; Educación Pública; Trabajo y Previsión Social; Turismo, y la Procuraduría General de la República.

El comisionado del Instituto Nacional de Migración, que funge como Secretario del Consejo Técnico del Instituto Nacional de Migración, tiene a su cargo la dirección de los servicios migratorios, las estaciones migratorias y la Unidad de Verificación y Vigilancia; y establece la coordinación con autoridades federales, estatales, del gobierno del Distrito Federal y municipales, que participen en la promoción y el control de flujos migratorios en el territorio nacional. Igualmente, mantiene un enlace técnico con autoridades de gobiernos extranjeros y con organismos internacionales en la materia migratoria; y es de su competencia establecer normas, lineamientos y *policies* en materia de información estadística migratoria.

Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer

Una nueva institución, de cuyo muy relevante, es la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer, que tiene la facultad de establecer las *policies*, lineamientos y criterios para la integración, la ejecución, el seguimiento, la supervisión, la evaluación y el control del Programa Nacional de la Mujer, y velar porque las dependencias de la Administración Pública Federal lo respeten cabalmente. Es de su responsabilidad impulsar la aplicación de las *policies* de dicho Programa para promover la igualdad de oportunidades y la equidad plena en el ejercicio de sus derechos políticos, económicos, sociales y civiles; y en particular de los derechos humanos, reproductivos, de salud, educación, capacitación, seguridad social y trabajo. También promueve el fortalecimiento de mecanismos jurídicos y administrativos que aseguren a la mujer el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos.

La titular de esta entidad es una dama, naturalmente, que es designada por el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Gobernación. Como órgano de consulta fue establecido el Consejo Intersecretarial, cuyo deber principal es el seguimiento de la ejecución del Programa Nacional de la Mujer. Está conformado con representante de varias e importantes Secretarías de Estado, así

como del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Hacia finales de siglo y de milenio, México ha sido azotado por una gran ola de criminalidad, para cuyo combate la Secretaría de Gobernación promovió el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya tratado, cuyo eje de implementación está a cargo de un Secretariado Ejecutivo diseñado como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Su titular es un Secretario Ejecutivo cuya tarea es la de elaborar las propuestas contenidas del Programa Nacional de Seguridad Pública y que son sometidas a la aprobación del Consejo de dicho Sistema. Por consiguiente, al Secretario Ejecutivo corresponde apoyar la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los acuerdos y resoluciones de dicho Consejo, y someter a su consideración, las *policies*, los lineamientos y las acciones pertinentes al buen desempeño de las instituciones de seguridad pública.

También le corresponde auxiliar en la coordinación del servicio nacional de apoyo a la carrera de los servidores de las instituciones de seguridad pública, y apuntar la formulación de programas de formación básica, especialización, promoción y actualización en las modalidades de formación especial en los ramos preventivos, judicial, ministerial, pericial y de custodia. Además, colabora en constitución y funcionamiento de academias o institutos regionales de seguridad pública destinados a la formación y capacitación del personal de seguridad pública de los estados y municipios.

Sus actividades se extienden a la promoción del desarrollo de los sistemas de organización de servicios a la comunidad en lo relativo a la seguridad pública, y participa en los comités de consulta y participación ciudadana respectivos. Del mismo modo, administra y opera el Sistema Nacional de Emergencia Telefónica, y coadyuva con la Secretaría de la Defensa Nacional en lo relacionado con el Registro Nacional de Armamento y Equipo.

Una de las piezas centrales de este sistema es la Policía Federal Preventiva, que opera en todo el territorio nacional.⁴⁵ Dicha Policía tiene como propósito fundamental la salvaguarda de la integridad y los derechos individuales y colectivos, prevenir la comisión de delitos, y preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Dicha policía depende de la Secretaría de Gobernación y su conducción está a cargo de un Comisionado que es nombrado y removido por el Presidente de la República, y tiene el más alto rango en la Policía Federal Preventiva. Por consiguiente, ejerce las atribuciones de mando, dirección y disciplina necesarias para su buena marcha. El Comisionado, como cabeza de la corporación, está facultado para proponer al Ejecutivo Federal, por medio del Secretario de Gobernación, las *policies* que prevengan la incidencia delictiva.

La Policía Federal Preventiva está encargada de prevenir tanto la comisión de delitos, como las faltas administrativas, e intervenir en lo relativo a la seguridad pública. Igualmente, ella debe garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, así como salvaguardar la integridad de las personas en las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, así en la parte que pertenecen al país de los pasos y puentes limítrofes. También ejercita sus funciones en las aduanas, los recintos fiscales, las secciones aduaneras, las garitas, los pasos de revisión aduanera, y los centros de control migratorio. Sus deberes se extienden a la vigilancia de las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operan en las vías generales de comunicación.

Debido a que esta nueva corporación absorbió a otras policías especializadas, su abanico de competencias es extenso. Esto es visible en su amplio perímetro de actividad, que comprende a la custodia de los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas de vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos, así como de los espacios urbanos considerados como zonas federales; y los inmuebles, las instalaciones y los servicios dependientes de la Federación.

Un aspecto esencial de la Policía Federal Preventiva es que ha sido diseñada bajo la idea del servicio civil de carrera que se regirá por el principio de méritos, de modo que en su seno solamente ingresarán los candidatos que cursen y aprueben los programas de formación y actualización. Por consiguiente, los

⁴⁵ "Ley de la Policía Federal Preventiva", *Diario Oficial*, lunes 4 de enero de 1999.

méritos serán evaluados par una entidad colegiada que estará encargada de determinar las promociones y verificar que se cumplan los requisitos de permanencia en dicha carrera.

No podemos soslayar aquí las relevantes actividades a cargo de la Oficialía Mayor, del cual dependen las siguientes dependencias: Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto; Dirección General de Personal, y Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales. En contraste al resto de las instituciones administrativas aquí tratadas, cuyas actividades funcionales son altamente mutantes por su contacto con realidades políticas y sociales altamente dinámicas, estas direcciones realizan actividades institucionales elevadamente estables en sí y altamente estabilizadoras para la Secretaría de Gobernación, si bien no son ajenas a las innovaciones tecnológicas. Gracias a su concurso, de suyo silente pero efectivo, las actividades sustantivas de la Secretaría son implementadas.

La organización aquí narrada tiene un nítido reflejo dentro del *Manual de la Administración Pública Federal 1999*, pero con el beneficio que en su contenido, la Secretaría de Gobernación es visualizada dentro de perspectivas muy novedosas, a partir del listado de sus mandos superiores, hasta la catalogación de sus servicios públicos más relevantes. Comprende el conjunto de sus delegaciones estatales y regionales, los mecanismos de coordinación, las publicaciones y su ubicación electrónica en *internert*.⁴⁶

Una vez que hemos realizado un presentación del devenir de la Secretaría de Gobernación en la segunda mitad de la década de 1990, pasaremos a tratar sucintamente el escenario del milenio que ya comienza.

Hemos llegado a la última parte del capítulo final de este libro, donde referiremos a las acciones emprendidas por la Secretaría de Gobernación, a cuyo cargo está la política interior del país.

⁴⁶ *Manual Organización de la Administración Pública Federal Mexicana*, 1999, pp. 47-76.

ACCIONES DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

La Secretaría de Gobernación ha estado empeñada en una gran cantidad de actividades durante el segundo medio de la década de 1990. Aquí, con objeto de hacer más sistemático el tratamiento de estas actividades, las hemos agrupado en los siguientes temas: asociaciones religiosas, federalismo, población, Programa Nacional de la Mujer, protección civil, seguridad pública, Archivo General de la Nación, y desarrollo político y participación ciudadana.

Asociaciones Religiosas

Dentro del marco de la libertad de las creencias y el carácter laico que de las leyes del Estado, la Secretaría de Gobernación tramitó diversos asuntos de las iglesias y las agrupaciones de culto, otorgándose 1,081 registros constitutivos en 1995 como asociaciones religiosas.⁴⁷ Igualmente, se realizaron 1,425 orientaciones jurídicas y 2,498 trámites que corresponden a las altas y bajas de los ministros de culto por incorporación, renuncia o fallecimiento, la internación de ministros extranjeros o cambio de calidad migratoria. En lo tocante a la modificación en materia de registro que las instituciones religiosas presentaron, se realizaron 1,228 relativas a declaratorias de procedencia para la adquisición de inmuebles, así como el registro de inmuebles en los expedientes respectivos.

Entre estas funciones vinculadas con los derechos de los mexicanos, destaca la relación entre el Estado y las iglesias, dentro de las cuales el gobierno laico, a través de la Secretaría de Gobernación, tiene una consideración imparcial hacia todos los credos. En el año de 1996 otorgó 1,321 registros constitutivos de asociaciones religiosas, sumando entonces 4,307 asociaciones registradas.⁴⁸

Hacia agosto de 1998, la Subsecretaría de Asuntos Religiosos ya pudo contar con estadísticas confiables sobre las inclinaciones religiosas de los mexicanos. Por consiguiente, esas cifras tienen un gran valor para el establecimiento de las tendencias religiosas en los ámbitos municipal, estatal y federal, entre los años de 1960 y 1998. Paralelamente, en esa dependencia se preparó un plan

⁴⁷ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Primer Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, 1995, tomo I, pp. 58-84.

⁴⁸ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Segundo Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, 1996.

editorial con dos publicaciones: la *Revista Religiones y Sociedad*, que fue objeto de una reforma sustancial cuya base consiste en la integración de un comité editorial compuesto por académicos prestigiados cuya especialidad es el tema socio-religioso. La otra publicación es el *Boletín Mensual de Asuntos Religiosos*, cuyo contenido no es solamente de carácter religioso, sino de temas nacionales de interés para las asociaciones propiamente religiosas. Tal como lo hace saber esa Subsecretaría, antes del establecimiento del *Boletín*, el gobierno federal no contaba con una publicación que atendiera los problemas particulares de la materia.⁴⁹

En lo tocante al establecimiento y desarrollo de las asociaciones religiosas, la Dirección General de Asuntos Religiosos otorgó 21.2 registros, que sumados a los 5,051 ya existentes en sus archivos, totaliza la cantidad de 5,263 asociaciones constituidas hasta finales de 1998.⁵⁰

Federalismo

Debido a que subsisten desequilibrios regionales que se manifiestan en mermas del bienestar social en las entidades federativas, repercutiendo en los índices de educación y salud, y en la esperanza de vida, es imperativo alcanzar un desarrollo equilibrado de las regiones del país. Al efecto, se juzgó necesaria la renovación del federalismo en el orden institucional para adecuar la distribución de funciones, responsabilidades y recursos públicos, promover la mayor participación ciudadana y acercar el gobierno a las necesidades de las localidades.

Dicha renovación tiene como base un Convenio de Coordinación de Acciones para el Fortalecimiento del Federalismo y Apoyo a la Descentralización, que en 1995 suscribieron Chihuahua y el Estado de México. Así se consolidaron los vínculos institucionales entre las autoridades federales y estatales, que fungen como medios de descentralización para el trámite de los servicios públicos. Paralelamente, para fortalecer a las finanzas estatales y municipales, se mejoró el uso de las recaudaciones federales, se incrementaron los recursos requeridos y aminoró la tendencia concentradora en el Distrito Federal.

⁴⁹ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores 1997-1998*, México, 1999.

⁵⁰ *Ibid*, p. 38.

Por su parte, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal implementó programas de acción a favor del progreso del municipio, pues sus atribuciones comprenden la asesoría, fomento de la colaboración intermunicipal y formulación de propuestas legales.

En enero 15 de 1996 se estableció la Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo, en coordinación estrecha con el asesor especial de la Presidencia de la República en la materia. En su seno se han analizado asuntos relevantes, tales como la esencia compensatoria del federalismo, la descentralización de atribuciones y recursos, la actualización del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y el fortalecimiento municipal.

Paralelamente, la Secretaría de Gobernación realizó estudios sobre el significado compensatorio del pacto federal, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la resignación de atribuciones, la descentralización de facultades y recursos, y el fortalecimiento municipal. Sobre esto último, uno de los desafíos a vencer es que de los 2 mil 412 municipios mexicanos, sólo el 75% tiene bandos de policía y buen gobierno. Al respecto, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal lo ha apoyado para que dispongan de una estructura normativa adecuada, para cumplir cabalmente con sus funciones.

Población

Sobre los asuntos demográficos destacó el *Programa Nacional de Población*, que define derroteros y propone acciones que convoquen el diálogo y el consenso. En este sentido, la Secretaría de Gobernación recomendó a los Consejos Estatales de Población que formularan proyectos demográficos específicos en correspondencia a sus entidades federativas, tomándose como base un diagnóstico sociodemográfico y socioeconómico de la población indígena, y un banco de información básica. Igualmente, se comenzó a implementar el proyecto de Comunicación Radiofónica en Zonas Indígenas cuya finalidad es informar y sensibilizar a estos grupos sobre los fenómenos poblacionales que impactan en sus comunidades. La Secretaría de Gobernación estimó que a mediados de 1995 la población ascendió a 91.6 millones de habitantes. Era el resultado de un crecimiento natural de 2.05% y un crecimiento total, deduciendo el saldo neto migratorio de 1.73%.

Dentro de los complejos problemas migratorios planetarios, México se abocó a replantear la materia de desregulación disminuyendo los trámites generados por el Tratado de Libre Comercio signado con Canadá y con los Estados Unidos, con el objeto de autorizar la entrada temporal de personas dedicadas a los negocios. El resultado fue el ingreso de más de 36 mil personas, de

las cuales el 96% son estadounidenses y 4% canadienses. Lineamientos similares se aplicaron al ingreso de extranjeros que participan en actividades industriales, comerciales, financieras y desarrollos, así como para los residentes legales definitivo de cualquier nacionalidad, tanto en el Canadá, como en los Estados Unidos. La Secretaría estimó que los beneficiados, anualmente, sumaría alrededor de 250 mil extranjeros. Sobre directrices similares, el Instituto Nacional de Migración preparó una forma migratoria que facilitara la internación de personas de negocios en el marco del Tratado de Libre Comercio signado con Costa Rica, Bolivia, Venezuela y Colombia.

La Comisión Mexicana de Ayuda para los Refugiados atendió particularmente las necesidades de refugiados centroamericanos. Para el desempeño de sus responsabilidades recibió el apoyo de la comunidad internacional, particularmente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Programa Mundial de Alimentos. La población refugiada en México sumó a 34,230 personas, asentadas en Chiapas, Campeche y Quintana Roo. "El gobierno de México ha tomado en consideración los principios fundamentales del derecho internacional, en especial los de no devolución, expulsión o detención de refugiados por haber ingresado ilegalmente al territorio de nuestro país, y ha seguido la política de estimular la repatriación voluntaria como solución a los problemas de éstos y como finalidad última de la protección internacional".⁵¹ Consecuentemente, se organizó un retorno voluntario de los refugiados, facilitando la repatriación de los que manifestaron su deseo de regresar a sus países de origen en condiciones seguras. En mayo de 1995, un total de 14,759 guatemaltecos regresaron a su país.

En 1996 el crecimiento demográfico fue del 1.7% anual, previéndose que en el año 2,000 habremos alrededor de 100 millones de mexicanos, pues anualmente la población se incrementa aproximadamente en un millón y medio de personas. Por otra parte, los índices de moralidad disminuyeron: por cada mil nacimientos se presentan 28 defunciones, en tanto que la esperanza de vida al nacer es de 70 años para los hombres y 76 para las mujeres. Dentro de esta importante materia, el Programa Nacional de Población tiene como objetivos reordenar el desarrollo regional y fortalecer la integración de la familia.⁵²

⁵¹ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Primer Informe de Gobierno*, p. 79.

⁵² Ernesto Zedillo Ponce de León, *Segundo Informe de Gobierno*.

Con base en que los intereses de México son los que orientan a la materia migratoria, se alienta el ingreso de extranjeros que contribuyan al desarrollo nacional. La Secretaría de Gobernación estimó que más de 8 millones de extranjeros visitan México anualmente.

Dicha Secretaría expidió un acuerdo para garantizar la protección de los derechos humanos de ciudadanos centroamericanos que están en situación irregular, estableciendo la obligación de las autoridades de solicitar la presencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en caso de un aseguramiento de más de 100 personas en esa situación migratoria. En 1996 había casi 6 mil familias de refugiados guatemaltecos, a los cuales se les ofrecieron las opciones de repatriación, naturalización a quienes tienen hijos o cónyuges mexicanos, y cambio de calidad migratoria de no inmigrante, a inmigrante.

Hay que destacar que con el objeto de promover la integración plena de la mujer, en marzo 8 de 1996 se estableció el *Programa Nacional de la Mujer Alianza para la Igualdad*, que cuenta con un Consejo Consultivo, una Contraloría Social y una oficina gubernamental exclusivamente dedicada a coordinar sus acciones.

En el año de 1998 la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal implementó tres estratégicas: la modernización integral del registro civil, la asignación de la clave única de registro de población, y la consolidación del registro nacional de población.⁵³ Aquí sólo deseamos enfatizar la importancia de la modernización integral del registro civil, pues su propósito fue el de obtener en forma confiable, ágil, homogénea y oportuna, la información que facilite que el Registro Nacional de Población (RENAPO) pueda certificar, sin duda alguna, la identidad de las personas y elevar la calidad de los servicios registrales para los todos los mexicanos.

Por su parte, el Consejo Nacional de Población, que debemos recordar que constituye organismo público interinstitucional de la Administración Pública que está encargado de la planeación demográfica del país, dedicó su empeño en incorporar los aspectos del volumen, la estructura, la dinámica, la composición y la distribución territorial de la población, dentro de los programas de desarrollo económico y social del país.⁵⁴ Dicho Consejo declaró

⁵³ Secretaría de Gobernación, *Informe De Labores 1997-1998*, p. 43.

⁵⁴ *Ibid*, p. 47

que en 1998 la política de población fue muy fructuosa; en efecto, estimó que al inicio de la administración del Presidente Zedillo, la población del país era de 90.7 millones de personas, que aumentó a 93.2 millones a mediados de 1996 y que era de 96.3 millones a mediados de 1998. La tasa de crecimiento natural, por consiguiente, fue de 1.88% en ese año de 1998, cuando en 1994 fue de 2.1%.

Instituto Nacional de Migración, por su parte, se propuso establecer una política migratoria equilibrada con base en dos objetivos fundamentales: aplicar una *policy* migratoria humanitaria concordante con los objetivos nacionales que alentara los flujos migratorios más beneficiosos para el país, y ejercitar una vigilancia respetuosa de la legalidad y los derechos humanos de los migrantes dentro del territorio nacional.⁵⁵ Con base en esta doble estrategia, en 1995 se concedió la calidad de inmigrados a 1,048 personas, en 1996 a 2,101 y en 1997 a 2,944. En 1998 se continuó en ese sentido, pues entre enero y mayo se habían otorgado 375 calidades migratorias. Por cuanto al flujo migratorio, entre septiembre de 1997 y junio de 1998 ingresaron al país de 9 millones 157 mil personas, de las cuales 6 millones 850 mil son extranjeros y 2 millones 307 mil son mexicanos.

El Instituto declaró como exitoso el programa de estabilización para los refugiados guatemaltecos que permanecieron en el país, pues así fue calificado por la Alta Comisionada para los Refugiados de las Naciones Unidas, que lo señaló como "un ejemplo de como se pueden afrontar estas situaciones de una manera humana, eficiente y constructiva"; lo mismo que Rigoberta Menchú, quien afirmó que es "un modelo ejemplar en la historia de los refugiados del mundo".⁵⁶

Programa Nacional de la Mujer

En el Primer Informe Presidencial, el titular del Poder Ejecutivo declaró que "también se inició un amplio proyecto para coadyuvar al desarrollo del Programa Nacional de la Mujer; definir una serie de indicadores que contribuyen al seguimiento de las acciones en ese marco; y propiciar la incorporación de la perspectiva de género en la política nacional de población. Todas estas acciones se llevaron a cabo con la participación de los gobiernos de las entidades federativas, de los organismos gubernamentales y no gubernamentales involucrados en el tema, y de

⁵⁵ *Ibid*, pp. 53-54.

⁵⁶ *Ibid*.

los medios de comunicación".⁵⁷ Al año siguiente, el 21 de agosto de 1996, se expidió el decreto por el cual se aprobó el *Programa Nacional de la Mujer 1995-2000. Alianza para la Igualdad* (PRONAM), como un instrumento para lograr que la mujer participe plenamente, en igualdad de condiciones con el varón, en la vida económica, social, política y cultural del país.⁵⁸

Es una responsabilidad de la Coordinación General del Programa Nacional de la Mujer, instrumentar y dar seguimiento a las acciones de las dependencias del gobierno federal dirigidas al adelanto de la mujeres mexicana y garantizar el ejercicio cabal de sus derechos. En esta línea, una de las prioridades del Sector Salud es la plena cobertura de servicios, con especial atención en la población femenina e infantil. Para atender específicamente las necesidades de la población femenina en lo tocante a su función reproductiva, se implementó el *Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1995-2000*.⁵⁹

Protección Civil

Dentro de las reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se adicionó la fracción XXVII al Artículo 27, para comprometer a los gobiernos federal, estatal y municipal a coordinar sus políticas y programas en materia de protección civil. Al efecto se intensificaron las acciones encaminadas a consolidar al Sistema Nacional de Protección Civil, como un instrumento integral que facilite al país la capacidad de enfrentar y mitigar los desastres. Una ocasión propicia ocurrió durante 1995, cuando se implementaron medidas intergubernamentales coordinadas de prevención como consecuencia del incremento de la actividad del Popocatepetl, evacuándose a más de 50 mil habitantes de las faldas del volcán.

Entre las principales actividades de la Coordinación General de Protección Civil, destaca la promoción de reuniones con las Secretarías de Hacienda, de la Defensa Nacional, y del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, así como con las Secretarías de Salud, y la Comisión Nacional del Agua. Estas reuniones tuvieron

⁵⁷ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Primer Informe de Gobierno*, p. 76.

⁵⁸ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores 1997-1998*, p. 61.

⁵⁹ *Ibid*, p. 62.

como objeto definir procedimientos de participación conjunta e implementar mayor coordinación en caso de desastres.⁶⁰ Dentro el marco del Plan Operativo de Protección Civil para fenómenos geológicos, se vigila especialmente la actividad del volcán Popocatepetl, de modo que se realizaron diversas reuniones con los gobiernos de Puebla, México, Morelos, Tlaxcala y el Distrito Federal, para coordinar esfuerzos conjuntos de protección civil para todas estas entidades federativas.

Seguridad Pública

Una de las preocupaciones centrales de la Secretaría de Gobernación ha sido la preparación de las bases teóricas, metodológicas, operativas y funcionales de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la finalidad de fortalecer esa materia tan relevante para el orden público mediante la profesionalización y capacitación de los cuerpos policiales del país. Dicho Sistema comprende la implantación de procedimientos de control de gestión, la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, y la reforma de las estructuras normativas y operativas que rigen a dichos cuerpos. Dentro del Sistema referido, destaca el Programa Nacional de Profesionalización y la Carrera Policial, cuyo eje es la creación del Centro Nacional de Formación Policial.

Dentro de sus labores promueve la adecuación de programas educativos operativos, dirigidos a la prevención del delito y el combate de la delincuencia. Y ya que entramos al tema, es menester referir el mejoramiento de la organización del sistema nacional penitenciario, que en 1995 estaba integrado por 436 centros de reclusión, de los cuales tres de carácter federal dependen de la Secretaría de Gobernación. Estos centros albergan a 91,050 internos, 69,057 del fuero común y 21,993 del fuero federal; de estos últimos, la población sentenciada suma a 13,511 internos.⁶¹

El Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo en el Distrito Federal orienta a las víctimas del delito, los liberados y los externados del sistema penitenciario. Así los apoya a su retorno a la vida en libertad y evita la reincidencia de delitos. "El Patronato otorga servicios asistenciales que van desde la atención emergente, becas de capacitación, apoyo psicológico, médico, jurídico, de transporte, alimentación y despensas, hasta

⁶⁰ *Ibid*, pp. 109-110

⁶¹ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Primer Informe de Gobierno*, p. 33.

ayuda económica, así como el trámite para la obtención de los documentos personales necesarios y la gestión de empleos que permita su reincorporación útil y productiva a la sociedad".⁶²

En 1996, las actividades de seguridad pública tuvieron como un nuevo marco jurídico a una ley general por la cual se establecieron las bases de coordinación entre autoridades de los gobiernos federal, estatal y municipal, toda vez que fue instalado el Consejo Nacional de Seguridad Pública y se expidió el Programa Nacional de Seguridad Pública en julio 18 de ese año. Igualmente, se había previsto que en diciembre del mismo año funcionarían los registros nacionales de personal de seguridad pública y de armamento y equipo, en su primera etapa. El problema de la seguridad pública es ciertamente grave, en parte porque en la década pasada se invirtió solamente el 0.008% del producto interno bruto en dicha seguridad.⁶³

En el año antes señalado sistema penitenciario reclamó especial atención de la Secretaría de Gobernación, pues su capacidad era ya de 97,848 espacios, en tanto que la población reclusa es de 102,629 personas. Es más, se sabía que en 173 de las 441 cárceles existentes hay un gran problema de sobrepoblación de reclusos. Dicho sistema opera por medio de 32 unidades en el ámbito de las entidades federativas y 1,169 en el espacio municipal. De la misma manera, sólo 20 estados tienen leyes propias en la materia mencionada.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1998 diseñó e hizo ejes de actividad: profesionalización; cobertura y capacidad de respuesta; sistema nacional de información; equipamiento, tecnología e infraestructura; instancias de coordinación; participación de la comunidad; marco legal; y servicios privados de seguridad.

La profesionalización constituye la estrategia central del Sistema, para lo cual se promueve el establecimiento del servicio civil de carrera. Esto se realizará evaluando continuamente a los cuerpos de seguridad pública, toda vez que se actualizarán sus programas de capacitación. En ese año se estaba gestionando el obtener el reconocimiento de la carrera de Técnico Superior de la Policía Judicial por medio de las academias regionales y estatales. Igualmente, se promoverían las mejores necesarias en las percepciones salariales, las condiciones de seguridad laboral y los beneficios de previsión social. Además, la Academia Nacional de

⁶² *Ibid.*

⁶³ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Segundo Informe de Gobierno*.

Seguridad Pública elaboró el proyecto de evaluación, capacitación y certificación de los servidores públicos encargados de la procuración de justicia en los Estados y el Distrito Federal, que comprendió a 34 mil agentes del Ministerio Público, peritos y policías ministeriales. El plantel se abocó a preparar los exámenes y el programa de capacitación correspondiente para aproximadamente 10 mil aspirantes a ingresar en esos cuerpos.

Archivo General de la Nación

En 1998, en el marco de las actividades de su 175 Aniversario, en el Archivo General de la Nación inauguró una exposición denominada el "Museo virtual de sitio", se instaló el "Altar a la Patria" como un recinto donde alberga a los Símbolos Patrios custodiados por el Archivo, fue cancelada la estampilla postal conmemorativa y se acuñó la medalla que celebra este suceso.⁶⁴ Dentro de sus responsabilidades cotidianas se actualizó la normatividad para la valoración y disposición documental de los archivos de la Administración Pública Federal. Un hecho destacable fue que se abrieron los archivos de Movimiento Estudiantil de 1968, para consulta de la Legislativa Especial Investigadora correspondiente; y fueron atendidos 99,700 investigadores que consultaron más de 60.000 volúmenes.

Dentro de los programas de formación del Archivo General de la Nación se impartieron cursos de capacitación, actualización y especialización, destacando particularmente el "Diplomado especializado en administración de documentos y archivos", que se organizó con la colaboración del Instituto Nacional de Administración Pública. Paralelamente continuaron los trabajos encaminados al establecimiento de la carrera de Archivonomía, el posgrado en Archivística y el programa de Educación a Distancia.

En ese mismo año, el *Diario Oficial de la Federación* -que tanto nos ha prestado ayuda para esta investigación sobre la *Historia de la Secretaría de Gobernación*- continuó con la publicación y distribución de las leyes, los decretos, los reglamentos, los acuerdos, las circulares, las órdenes y los demás actos jurídicos que fueron expedidos por los Poderes de la Federación, para ser aplicados y entrar en vigor.⁶⁵ Para dar flexibilidad y movimiento a sus complejos procesos de producción editorial, su Dirección se propuso la mejoría de sus procedimientos

⁶⁴ *Ibid*, pp. 22-24.

⁶⁵ *Ibid*, pp. 17-18.

a través del establecimiento de estándares de eficiencia y eficacia. De tal modo, con apego al *Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo 1995-2000*, se rediseñó su estructura para dar agilidad a los procesos de producción distribución.

Igualmente, se adelantó en la metodología de los requisitos y procedimientos de los servicios que el *Diario* proporciona. Su Dirección se integró a la red de información mundial por medio de *Internet* y *CompuServe*, y está proporcionando el servicio de información, de transferencia de archivos y de consulta a través de medios electrónicos.

Por su parte, en ese año de 1998, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía continuó trasmitiendo esa venerable institución dedicada al público mexicano que es *La Hora Nacional*, cuyo objeto es fortalecer la comunicación entre el gobierno federal y la sociedad mexicana, y enaltecer nuestra identidad nacional. Igualmente, *La Hora Nacional* promueve los valores artísticos y culturales en el país.⁶⁶

El diario *El Nacional* -un periódico fundado en 1929 por el entonces Partido Nacional Revolucionario, hoy Partido Revolucionario Institucional-, cumplió 69 años de existencia, pues desde la década de 1930 fue adquirido por el gobierno federal. Más recientemente, en 1986, se transformó en empresa estatal de participación gubernamental mayoritaria dentro de la figura de Sociedad Anónima de Capital Variable.⁶⁷

La Agencia de Noticias Notimex, que fue fundada treinta años atrás, hoy en día también es una empresa de participación estatal, cuya misión es procesar información orientada a auspiciar el conocimiento y afirmación de los valores históricos, culturales, artísticos y sociales de los mexicanos.⁶⁸ La Agencia distribuye noticias nacionales y extranjeras a los periódicos del país y del continente.

La Productora e Importadora de Papel, S.A. (PIPSA) es una empresa pública formada por tres plantas productoras de papel: Mexicana de Papel Periódico (MEXPAPE), Fabricas de Papel Tuxtepec (FAPATUX) y Productora Nacional de Papel Destintado (PRONAPADE),

⁶⁶ *Ibid*, pp. 89-90.

⁶⁷ *Ibid*, p. 93.

⁶⁸ *Ibid*, pp. 94-95.

así como una entidad mercantil coordinadora del Grupo.⁶⁹ La empresa está en proceso de desincorporación, que se realizará en un plazo máximo de un año a partir del pasado mes de julio de 1998, apareciendo así publicada la convocatoria para participar en una licitación pública. Para tal efecto, el grupo se dividió en dos paquetes: uno está integrado por PIPSA, MEXPAPE y FAPATUX, el otro por PRONAPADE.

Desarrollo Político y Participación Ciudadana

La materia prima que procesa la Secretaría de Gobernación es la política. Y en la política es de singular relevancia el papel que juega la ciudadanía de cara a los procesos de convivencia común, pues la política constituye la mejor metodología que tiene la democracia para alcanzar el bien colectivo. Uno de los rasgos sobresalientes de la Secretaría de Gobernación hoy en día, es la multiplicación de actividades referentes a la ciudadanía y la concurrencia de varios de sus órganos en esa dirección.

En materia de desarrollo político, en 1996, la reforma constitucional referente tanto al ramo electoral, como al gobierno Distrito Federal, fue lograda merced a los trabajos de los partidos políticos y los representantes populares. Pero faltaba todavía la legislación secundaria, la integración de los órganos electorales y el fortalecimiento de una cultura de apego a la legalidad electoral. De esta manera, será posible que destierre, en definitiva, las suspicacias y los conflictos post-electorales, pues ni las buenas leyes ni las instituciones adecuadas son suficientes para asegurar elecciones limpias.⁷⁰ La agenda en esta materia se extiende al replanteamiento del equilibrio tanto entre los poderes públicos, como en el régimen federal. En lo tocante al Poder Judicial de la Federación, ahora le corresponde controlar la constitucionalidad de las leyes electorales, en tanto el Tribunal Electoral, que ya ha sido integrado a tal Poder, conocerá de los recursos establecidos para la protección de los derechos políticos de la ciudadanía. Paralelamente, una iniciativa presidencial propone la creación de un órgano técnico que sea dependiente de la Cámara de Diputados, cuyas facultades y recursos sean los adecuados para fiscalizar a la administración pública federal, tanto en lo referente al ejercicio de los recursos públicos, como a la calidad de gestión inherente a ellos.

⁶⁹ *Ibid*, pp. 97.

⁷⁰ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Segundo Informe de Gobierno*.

Tema de especial relevancia para el desarrollo político integral del país, es responder a los reclamos de las comunidades indígenas sobre sus legítimos derechos. La Secretaría estuvo atenta al respecto, realizando 31 foros en las entidades federativas y dos en el Distrito Federal, así como 2,554 encuentros con representantes de las etnias y tres coloquios con especialistas en el tema. El fruto de tan numerosos encuentros fue muy fructuoso: 11 mil propuestas listas para procesar las demandas de las comunidades indígenas y preparar, a través del consenso, un proyecto de iniciativa de reforma constitucional para ser discutido a finales de 1996. El delicado asunto de Chiapas, cuya paz esperada no debe tener ni "ganadores ni vencidos", tuvo un gran apoyo en la Comisión de Concordia y Pacificación, principalmente como propiciadora del diálogo entre las partes en conflicto.⁷¹

Capítulo muy interesante dentro de desarrollo político lo constituyen las organizaciones no gubernamentales, un fenómeno sucedáneo de la sociedad moderna. La Secretaría de Gobernación calculaba que en 1996 existían de cinco mil organizaciones, de las cuales habían dado aviso de su constitución alrededor de tres mil. Sin embargo, es notorio que el 40 o 45% de las organizaciones no-gubernamentales radican en el Distrito Federal. De acuerdo con esta cifra, era probable que muchas de las organizaciones existentes en las entidades federativas aún no anunciaran su constitución, por motivos de distancia con la Capital de la República.⁷²

La Secretaría de Gobernación no se había propuesto establecer su registro, ni regular su constitución, sino solamente regular su relación con el Poder Público para facilitar su participación política e incidir en los asuntos públicos, pues se trata principalmente de organizaciones no lucrativas.

La Dirección de Atención Ciudadana y Concertación Política tiene como objeto garantizar el ejercicio de los relevantes derechos de petición, y de reunión pública y pacífica.⁷³ Las acciones que en 1998 acometió es ese respecto comprendieron, entre otras, que en la Ciudad de México se realizaran 2,917 actos de índole político-social donde se congregaron aproximadamente 930 mil personas integrantes de diferentes organizaciones. De estos actos, 148 se realizaron directamente ante la sede de la Secretaría de Gobernación.

⁷¹ Secretaría de Gobernación, *Informe De Labores 1997-1998*.

⁷² *Ibid*, p. 97.

⁷³ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores 1997-1998*, p.

Dirección General de Apoyo a Instituciones y Organizaciones Políticas tiene como objeto desarrollar mecanismos informativos adecuados, para que el gobierno federal formule la *policy* más conveniente con respecto a las instituciones y organizaciones políticas, y estimular sus vínculos con los órganos electorales federal y estatal. Por consiguiente, es la entidad administrativa responsable de implementar las acciones planteadas en lo relativo a los estudios encaminados al diseño de un nuevo marco regulatorio y fiscal que reconozca, anime y beneficie a las actividades sociales, cívicas y humanitarias. De igual relevancia es su labor en pro de mejorar los procedimientos de interlocución y consulta con las organizaciones civiles, para dar mejor y más pronta atención a los problemas comunitarios.

Al respecto, se establecieron vínculos con las organizaciones que tienen fines políticos, brindándoles asesoría y orientación con respecto a los trámites constitutivos, o bien, mediando y buscando soluciones en las diferencias existentes en el seno de una organización en particular.⁷⁴ En 1998 se atendió a 700 organizaciones por medio de reuniones de trabajo, por vía telefónica, o a través de visitas y contacto directo. De este modo, se les brindó asesoría y se canalizaron sus peticiones a las instituciones federales o estatales a que correspondió darles atención. De especial importancia fue la promoción de un programa de participación ciudadana en el cual intervinieron las ONG's más representativas, pero que se extendió a otras agrupaciones que pudieran opinar sobre los problemas del país.

A la Dirección General de Desarrollo Político corresponde la participación ciudadana y extensión de los derechos cívicos. Debido a que hoy en día la sociedad mexicana es más plural, más participativa, más diferenciada y más crítica en lo tocante a la esfera de lo público, se incrementó esa participación en áreas fundamentales de la vida política.⁷⁵ A partir de ello se han promovido esfuerzos orientados a robustecer la relación entre el gobierno y la sociedad. Tal es el motivo que dio origen a los estudios sobre el *referéndum*, el *plebiscito* y la iniciativa popular, como herramientas útiles para fortalecer el régimen de participación y representación políticas de México.

La Dirección General de Enlace Político tiene como misión la participación social y fortalecimiento de la representación ciudadana, de modo que se dedica a ampliar los canales de

⁷⁴ *Ibid*, p. 22.

⁷⁵ *Ibid*, pp. 28-29.

interlocución entre los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía, y promueve el establecimiento de vínculos con los actores políticos, con miras a intercambiar puntos de vista sobre participación política y extensión de derechos ciudadanos. Paralelamente, esa dependencia está redefiniendo un marco jurídico aplicable que auspicie una la participación social más vigorosa.

Desde principios de 1998, el Presidente de la República acordó transformar a la Coordinación para el Diálogo de Paz, en la Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas.⁷⁶ Su actividad ha consistido en la focalización de las demandas sociales, particularmente en los municipios con mayor marginación y pobreza, impulsar el mejoramiento de la economía de Chiapas y establecer la ayuda humanitaria a los desplazados de diversas comunidades.⁷⁷

⁷⁶ "Acuerdo por el que se integra a la Estructura de la Secretaría de Gobernación, la Coordinación para el Diálogo y la Negociación de Chiapas", *Diario Oficial de la Federación*, septiembre 3 de 1998.

⁷⁷ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores 1997-1998*, p. 103.

EPÍLOGO

Las líneas que sirven de Epílogo a esta *Historia de la Secretaría de Gobernación*, más que concluir sobre la evolución de la Secretaría, se refieren a su papel en el futuro inmediato.

La fase actual de desenvolvimiento de la administración pública en México, es una etapa de cambio que se manifiesta a través de una variedad de matices, aspectos y procesos, que se enmarcan principalmente dentro de la del cambio hacia un nuevo esquema de desarrollo nacional que mira hacia el principio de siglo y de milenio.

En el foco del cambio emerge una concepción renovada de la gobernación como un ámbito de convergencia de los quehaceres donde se relacionan la actividad administrativa y la militancia cívica. Destaca la protección de los derechos civiles, la prevención de desastres naturales, la participación ciudadana, la descentralización y la desconcentración, entre otros asuntos públicos no menos relevantes que han generado la formación de nuevas instituciones de la administración pública, tanto en la esfera federal, como en el ámbito estatal, pero que son perceptibles principalmente en la Secretaría de Gobernación por su carácter agregador de esos asuntos.

Esos nuevos espacios han engendrado y desarrollado cometidos que hasta hace poco eran responsabilidad de la Secretaría y ahora, una vez segregados, son desempeñados de manera independiente por nuevas organizaciones de la administración pública. A ellos hay que añadir los ámbitos ganados por el desarrollo político y la participación ciudadana, cuya expresión en el pluripartidismo y el régimen electoral dieron vida al Instituto Federal Electoral, novedoso espécimen de la administración pública que cuenta con un nuevo cuerpo de servidores públicos profesionales.

En contraste con otras experiencias extranjeras referentes al cambio en la administración pública, el futuro inmediato apetece un tono distinto de transformación sin precedentes en México posrevolucionario. A diferencia de la reforma administrativa, que se orientó a la reorganización de la administración pública como un sujeto singular, a manera de un "sistema cerrado", los cambios actuales requieren una visualización como un sujeto singular multirelacionado e internacional.

Especial atención merece el tema migratorio, que ha tenido tal grado de desenvolvimiento que la Secretaría de Gobernación ha reabierto un viejo capítulo de lo exterior, que tanto recuerda su origen como Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Hoy

en día, los flujos migratorios hacia nuestro país, matizados de manera principal por los tratados de libre comercio, han renovado sensiblemente los deberes poblacionales de la Secretaría e impulsado su externación de manera muy vigorosa. Hoy, como ayer, la interacción intensificada de lo exterior y lo interior obedece al influjo que provocan las relaciones que se establecen con otras naciones. Un Estado nacional, independiente de las potencias, más que mantener la integridad territorial, pugna por el reconocimiento de su soberanía y tal reconocimiento internacional no entiende de matices entre la política interior y la política exterior. La independencia nacional constituye la prolongación de un hecho súbito de terminación en gran escala, que transformó los asuntos interiores en negocios exteriores, en una búsqueda continuada de su preservación. Establecer líneas claras entre unos y otros es difícil, si no imposible, porque se trata de un ámbito ambiguo donde la política interior y la política exterior se sustentan mutuamente.

El punto fino del entramado político radica en que es la política interior la que predomina sobre la política exterior, y no al revés, porque de tal modo la independencia y soberanía se preservan como un efecto de la voluntad plena del país, no del arbitrio de las demás naciones del orbe. Desde una perspectiva tal, el comercio, los puertos o los medios de comunicación hacia las fronteras, no constituyen meramente un asunto de economía doméstica, sino un negocio externo que incumbe a la política interior. Igualmente, las corrientes migratorias producidos por los tratados de libre comercio son asuntos externos que deben ser determinados internamente, en atención al imperio de la soberanía nacional.

Hacia lo interior, que es la esencia de la Secretaría de Gobernación, las transformaciones del Estado mexicano tienden a impactar en el régimen como totalidad, comprendiendo la división de poderes y la organización federal, donde la Secretaría de Gobernación cumple deberes muy relevantes. Las transformaciones, de acuerdo a sus líneas de desarrollo principales, está tocando aspectos relevantes que atañen a la Secretaría de Gobernación cuya agenda es la siguiente: la reconceptuación del Estado de Derecho, el desarrollo de la seguridad interior, la reestructuración de las relaciones intergubernamentales, la redefinición del municipio como un entidad social, y la presencia de la militancia cívica en la administración de los asuntos públicos.

La reconceptuación del Estado de Derecho parte de la idea del Estado en sí, como base de la configuración del régimen político y comprende tanto al replanteamiento de división y contrapesos entre los poderes, como un nuevo balance político en el federalismo

mexicano. A partir de este planteamiento, el régimen político se está visualizado como una configuración de poder multicentrada que se alejará del unicentrismo vigente. El Congreso de la Unión deberá tender a constituirse gradualmente en la sede del *gobierno por debate*, merced a los nuevos vínculos con la Presidencia de la República, y por extensión, a los nuevos espacios de organización para sus comunes relaciones que toca procurar a la Secretaría de Gobernación.

La reconceptuación del Estado de Derecho toca de lleno a la administración de justicia, cuya reforma del Poder Judicial ha adelantado en el camino. Por principio, un avance podría discernir sobre un Ministerio Público que recuperara la idea original de institución de defensa social y pasara a otros ámbitos constitucionales. Incluso, la *Carta Magna* podría dar cabida a un grupo de instituciones autónomas como una nueva Contraloría de la Nación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y un Ministerio Público independiente. Esta nueva sede constitucional haría del Ministerio Público una institución al servicio de la sociedad, funcionaría con eficacia e imparcialidad, y tendría un papel pleno de autonomía, independencia e imparcialidad.

La vida cívica moderna es un cosmos de libertades individuales y sociales donde predomina los derechos políticos, la observancia de la Constitución y los gobiernos establecidos mediante el sufragio. Los mexicanos del siglo XIX basaban la marcha de este cosmos en la tranquilidad pública, sin la cual era impensable la convivencia pacífica y armoniosa de la ciudadanía. La tranquilidad pública consistió en un estado social donde la observancia de la Constitución era el punto de partida de la concordia colectiva, cuyo sustento radicaba en desestimular y desactivar la discordia, a través de medidas políticas deliberadas.

De manera similar al pasado, hoy en día, en el grado en que el Estado de Derecho adquiere consistencia política y asentimiento social, la seguridad interior debe operar como un conjunto de mecanismos sociales cuya activación opera con ingredientes políticos. Como antaño con la tranquilidad pública, ahora corresponde a la Secretaría de Gobernación fabricar esos ingredientes y suministrarlos al orden social para movilizar sus fuerzas materiales e intelectuales. Como antaño lo fue la tranquilidad pública, actualmente la seguridad interior debe ser un efecto perdurable del arte del gobierno, concebido como una capacidad preventiva de las desavenencias sociales. Pero no se trata de un ejercicio de mera vigilancia, sino un esfuerzo basado en la memoria política institucional de un régimen cuyo objeto es la paz social de la nación. Se trata de una labor de investigación

política, en el sentido de la ciencia política y la ciencia de *policy*, que sirva para evaluar el alcance de los actos de gobierno, que evalúe sus resultados y que prevenga sus consecuencias. La seguridad interior puede ayudar a detectar las fuentes de los detonantes sociales, como son los servicios públicos ineficientes y las prácticas administrativas corruptas, y ofrecer un panorama nítido y a tiempo sobre las causas sociales que alimentan el descontento social.

Como lo era la tranquilidad pública, la seguridad interior es la médula de los negocios internos del Estado. Es un estado social que brota como resultado del arte del gobierno, es un medio de propiciar la prosperidad nacional, pues sin la tranquilidad pública, las instituciones políticas no pueden consolidarse, ni florecer las artes, el comercio y la industria. La *buena gobernación* tiene aquí su inspiración y fuente. En suma, la tranquilidad pública fue y es el mejor espejo de lo que hoy los especialistas conocen como la *governabilidad*.

No se necesitan demasiados argumentos que sustenten los efectos perniciosos producidos por el desequilibrio político entre el gobierno federal y las entidades federativas, por un lado; y entre el gobierno federal y los municipios, por el otro, sin descontar las relaciones entre tales entidades federativas y las municipalidades. Está en marcha una descentralización de competencias, poderes, funciones y recursos, hacia los gobiernos de las entidades federativas; pero es necesario desarrollar en estos gobiernos la capacidad administrativa que facilite un desempeño suficiente. La Secretaría de Gobernación, partiendo de la autonomía federativa, podrá auspiciar las líneas de comunicación nacional necesarias para favorecer los procesos de descentralización.

Es conocido el notable problema inherente a las relaciones intergubernamentales, principalmente entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas. Las relaciones entre el gobierno federal y el gobierno de un Estado de desarrollo mediano, se puede efectuar por medio de más de 50 delegaciones y representaciones federales, además de una veintena de dependencias administrativas centralizadas y descentralizadas del gobierno de la entidad federativa. La multiplicación de las relaciones intergubernamentales entre las dependencias federales, potencialmente susceptibles de vincularse a los gobiernos de todas entidades federativas, multiplicando el número de dependencias estatales en total, muestra la dificultad patente de implementación de *policies* aunque estén razonablemente diseñadas. Entre más competencias se trasladen a las entidades federativas, inherentes al régimen federal pactado, más se favorece la posibilidad de

implementación de *policies* inherentes a las relaciones intergubernamentales, de suyo importantes.

Sin embargo, la descentralización no debe propiciar la formación de enclaves independentistas o restaurar cacicazgos regionales. En abril de 1917 fue extinta la Secretaría de Gobernación pues, segregado el ramo de salubridad pública de sus competencias, el plan de fortalecimiento federal la dejaba sin objeto, pues no se deseaba que interviniera en los asuntos interiores de las entidades federativas. Opuestamente a este hecho, que en diciembre de 1917 fue corregido, hoy en día es imprescindible una Secretaría de Gobernación que vele por la vigencia del pacto federal, que cuide que la Constitución Política se aplique uniformemente en cada entidad federativa, independientemente del partido gobernante, y que preserve la mexicanidad por encima de los regionalismos. Entre más se vigorice a los regímenes interiores de los estados, más necesario es fortalecer la gobernación de la República.

El municipio seguirá siendo la base de la unidad política del país, pero debe ser profundamente redefinido para dejar de ser concebido como una entidad de Estado, es decir, como una célula básica del organismo político de la entidad federativa, y convertirse en lo que su esencia expresa: una entidad comunitaria de la sociedad civil que, a su vez, está compuesta por otras comunidades sociales menos comprensivas. El municipio puede ser la expresión directa e inmediata de una militancia cívica diversificada en los asuntos públicos.

La militancia cívica ha dado pruebas de gran eficacia en situaciones de excepción, como los siniestros naturales, o en sucesos políticos donde han contribuido como mediación. En este sentido, las organizaciones no-gubernamentales requieren un adecuado acomodo social y político que permita aprovechar ese gran caudal de energías que atesoran. Los servicios públicos y las contralorías sociales constituyen ámbitos en los cuales se podría convocar la militancia cívica, sin excluir los programas de desburocratización, protección del consumidor, defensa del contribuyente y otros similares.

La Secretaría de Gobernación tiene una agenda en curso sobre la identificación y clasificación de los ONGS. La militancia cívica puede agruparse en cuatro grandes rubros: participación social, participación comunitaria, participación ciudadana y participación popular. La participación social es autonómica por principio, porque parte de la organización de los intereses colectivos de una agrupación social, generalmente de carácter económico, pero que frecuentemente se alzan al plano político cuando la acción propia

es insuficiente y requiere de la función pública como complemento de su iniciativa. La participación comunitaria es fundamentalmente heterónoma y complementaria, es decir, responde al incentivo de la actividad gubernamental, pero hoy en día tiende a nutrir de autonomía sus acciones cuyo campo de acción es la dotación de infraestructura urbana básica en localidades pequeñas. La participación ciudadana está irrumpiendo vigorosamente en forma de colaboración en funciones públicas federales, estatales y locales, donde se expresa principalmente en actividades de consulta, fiscalización y monitoreo. Finalmente, la participación popular está presente esencialmente en la consulta, la encuesta y el *referéndum*, que nutren a la hechura de *policy*.

Una Secretaría ocupada en asuntos tan relevantes como la migración, las garantías ciudadanas, la observancia de la Constitución, la seguridad interior, la fortificación del federalismo y la vigorización del municipio, tareas centrales de la gobernación; a la cual hay que añadir la protección civil, la seguridad pública, los asuntos jurídicos, los negocios religiosos y la readaptación social, está muy agobiada con una agenda tan relevante.

Sin embargo, como Sísifo, sigue deberá bregar con sus responsabilidades, y al mismo tiempo, debe ser feliz.

ANEXO 1
SECRETARIOS DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE GOBERNACIÓN
1821-1999

NOMBRE DEL DESPACHO:

Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
José Manuel Herrera	19 V 1822 - 22 II 1823
Andrés Quintana Roo (subsecretario encargado)	23 II 1823 - 25 II 1823
José de Valle	25 II 1823 - 19 III 1823
José Ignacio García Illueca	2 IV 1823 - 15 IV 1823
Lucas Alamán	16 IV 1823 - 23 IV 1824
Pablo De la Llave	23 IV 1824 - 14 V 1824
Lucas Alamán	15 V 1824 - 21 IX 1824
Juan Guzmán (oficial mayor encargado)	22 IX 1824 - 10 X 1824

NOMBRE DEL DESPACHO:

Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Juan Guzmán (Oficial Mayor Encargado)	10 X 1824 - 11 I 1825
Lucas Alamán	12 I 1825 - 27 IX 1825
Manuel Gómez Pedraza	27 IX 1825 - 29 XI 1825
Sebastián Camacho	30 XI 1825 - 9 VII 1826
Juan J. Espinosa De Los Monteros (Oficial Mayor Encargado)	9 VII 1826 - 5 III 1828
Juan De Dios Cañedo	6 III 1828 - 22 I 1829
José María Bocanegra (Oficial Mayor Encargado)	23 I 1829 - 25 I 1829
José María Bocanegra	25 I 1829 - 2 XI 1829

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Agustín Viesca	3 XI 1829 - 23 XII 1829
Manuel Ortiz De La Torre	23 XII 1829 - 31 XII 1829

NOMBRE DEL DESPACHO:

Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Interiores y Exteriores

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Manuel Ortiz De La Torre (Oficial Mayor Encargado)	1 I 1830 - 7 I 1830
Lucas Alamán	8 I 1830 - 2 VI 1831
José María Ortiz Monasterio (Oficial Mayor Encargado)	3 VI 1831 - 29 VII 1831
Lucas Alamán	30 VII 1831 - 20 V 1832
José María Ortiz Monasterio (Oficial Mayor Encargado)	21 V 1832 - 19 VIII 1832
Francisco Fagoaga	20 VIII 1832 - 24 XII 1832
Bernardo González Angulo	24 XII 1832 - 27 IV 1833
Carlos García	28 IV 1833 - 15 XII 1833
Francisco María Lombardo (Oficial Mayor Encargado)	16 XII 1833 - 10 I 1834
Francisco María Lombardo	11 I 1834 - 22 I 1835
José Ma. Gutiérrez De Estrada	23 I 1835 - 1 VI 1835
José Ma. Ortiz Monasterio (Oficial Mayor Encargado)	2 VI 1835 - 8 VII 1835
Manuel Díez De Bonilla	9 VII 1835 - 28 X 1835
José Ma. Ortiz Monasterio (Oficial Mayor Encargado)	29 X 1835 - 27 II 1836
José Ma. Ortiz Monasterio	27 II 1836 - 19 IV 1837

NOMBRE DEL DESPACHO:

Ministerio del Interior

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Joaquín De Iturbide (Oficial Mayor Encargado)	19 IV 1837 - 26 IV 1837
Manuel De La Peña	27 IV 1837 - 24 X 1837
José Antonio Romero	25 X 1837 - 8 III 1838
Luis G. Cuevas (Encargado)	9 III 1838 - 21 III 1838
José Joaquín Pesado	22 III 1838 - 25 IX 1838
Luis G. Cuevas (Encargado)	26 IX 1838 - 17 X 1838
José Joaquín Pesado	18 X 1838 - 12 XII 1838
Juan Rodríguez Puebla	13 XII 1838 - 16 XII 1838
Joaquín De Iturbide (Oficial Mayor Encargado)	17 XII 1838 - 19 XII 1838
Manuel Eduardo De Gorostiza	20 XII 1838 - 25 XII 1838
Agustín Pérez Lebrija	26 XII 1838 - 11 IV 1839
Joaquín De Iturbide (Oficial Mayor Encargado)	11 IV 1839 - 26 IV 1839
Juan De Dios Cañedo	27 IV 1839 - 18 V 1839
Juan Antonio Romero	18 V 1839 - 26 VII 1839
Luis G. Cuevas	27 VII 1839 - 12 I 1840
Juan De Dios Cañedo (Encargado)	13 I 1840 - 9 II 1840
Luis G. Cuevas	10 II 1840 - 3 VIII 1840
Juan De Dios Cañedo (Encargado)	4 VIII 1840 - 14 IX 1840
José Mariano Marín	15 IX 1840 - 6 XII 1840
José María Jiménez	7 XII 1840 - 3 X 1841
Joaquín De Iturbide	4 X 1841 - 10 X 1841

NOMBRE DEL DESPACHO

Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores

(Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía a partir del 18 de octubre de 1841)

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Manuel Gómez Pedraza	11 X 1841 - 17 XI 1841
José María Bocanegra	18 XI 1841 - 26 X 1842

NOMBRE DEL DESPACHO:

Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
José María Bocanegra	26 X 1842 - 4 III 1843

NOMBRE DEL DESPACHO:

Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores

(Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía a partir del 18 de octubre de 1841)

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
José María Bocanegra	5 III 1843 - 4 X 1843

NOMBRE DEL DESPACHO:

Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
José María Bocanegra	4 X 1843 - 4 VI 1844

NOMBRE DEL DESPACHO:

Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
José María Bocanegra	4 VI 1844 - 24 VII 1844
José Ma. Ortiz Monasterio (Oficial Mayor Encargado)	25 VII 1844 - 4 VIII 1844
José María Bocanegra	5 VIII 1844 - 18 VIII 1844
Manuel Crescencio Rejón	19 VIII 1844 - 12 IX 1844

NOMBRE DEL DESPACHO:

Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Manuel Crescencio Rejón	12 IX 1844 - 6 XII 1844

NOMBRE DEL DESPACHO:

Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Luis G. Cuevas	7 XII 1844 - 13 VIII 1845
Manuel De la Peña y Peña	14 VIII 1845 - 14 IX 1845

NOMBRE DEL DESPACHO:

Ministerio De Relaciones Interiores y Exteriores

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Manuel De La Peña Y Peña	16 IX 1845 - 30 XII 1845
José Ma. Ortiz Monasterio (Oficial Mayor Encargado)	4 I 1846 - 6 I 1846
Joaquín Ma. Del Castillo Y Lanzas	7 I 1846 - 28 VII 1846

NOMBRE DEL DESPACHO:

Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
José Ma. Ortiz Monasterio (Oficial Mayor Encargado)	28 VII 1846 - 31 VII 1846
José Joaquín Pesado	1 VIII 1846 - 4 VIII 1846

NOMBRE DEL DESPACHO:

Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
José Ma. Ortiz Monasterio (Oficial Mayor Encargado)	5 VIII 1846 - 26 VIII 1846
Manuel Crescencio Rejón	27 VIII 1846 - 20 X 1846
José María Lafragua	21 X 1846 - 23 XII 1846
José Fernando Ramírez	24 XII 1846 - 27 I 1847
José Ma. Ortiz Monasterio (Oficial Mayor Encargado)	28 I 1847 - 27 II 1847
Ignacio Sierra y Rosso (Encargado)	28 II 1847 - 20 III 1847

NOMBRE DEL DESPACHO:

Ministerio De Relaciones Interiores y Exteriores

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Ignacio Sierra y Rosso (Encargado)	21 III 1847 - 26 III 1847
Manuel Baranda	27 III 1847 - 20 V 1847

NOMBRE DEL DESPACHO:

Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Manuel Baranda	20 V 1847 17 VI 1847
Domingo Ibarra	18 VI 1847 - 6 VII 1847
José Ramón Pacheco	7 VII 1847 - 16 IX 1847
José Ma. Ortiz Monasterio (Oficial Mayor Encargado)	16 IX 1847 - 27 IX 1847
Luis De La Rosa	27 IX 1847 - 13 XI 1847
Manuel De La Peña y Peña	14 XI 1847 - 8 I 1848
Luis De La Rosa	9 I 1848 - 3 VI 1848
Mariano Otero	4 VI 1848 - 14 XI 1848
Luis G. Cuevas	15 XI 1848 - 2 V 1849

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
José Ma. Ortiz Monasterio (Oficial Mayor Encargado)	3 V 1849 - 9 V 1849
José María De Lacunza	10 V 1849 - 15 I 1851
Mariano Yáñez	16 I 1851 - 28 IV 1851
José Ma. Ortiz Monasterio (Oficial Mayor Encargado)	29 IV 1851 - 9 VI 1851
Mariano Macedo	10 VI 1851 - 10 IX 1851
José Fernando Ramírez	11 IX 1851 - 3 III 1852
José Urbano Fonseca (Encargado)	4 III 1852 - 30 III 1852
José Fernando Ramírez	30 III 1852 - 2 IX 1852
José Miguel Arroyo (Oficial Mayor Encargado)	2 IX 1852 - 22 X 1852
Mariano Yáñez	23 X 1852 - 11 XII 1852
José Miguel Arroyo (Oficial Mayor Encargado)	12 XII 1852 - 7 I 1853
José Antonio De La Fuente	8 I 1853 - 18 I 1853
José Miguel Arroyo (Oficial Mayor Encargado)	19 I 1853 - 19 IV 1853

NOMBRE DEL DESPACHO:

Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía
(Secretaría de Relaciones Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública a partir del 12 de mayo de 1853, y Secretaría de Estado de Gobernación a partir del 12 de mayo de 1853)

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Manuel Diez Bonilla	13 V 1853 - 14 VI 1853
Ignacio Aguilar	15 VI 1853 - 12 VIII 1855

NOMBRE DEL DESPACHO:

Secretaría de Estado de Gobernación

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
José Guadalupe Martínez	15 VIII 1855 - 21 X 1855
Francisco De P. Cendejas	22 X 1855 - 11 XII 1855
Francisco De P. Cendejas	11 XII 1855 - 13 XII 1855
José María Lafragua	13 XII 1855 - 31 I 1857
Ignacio De La Llave	1 II 1857 - 4 VI 1857
Marcelino Castañeda	5 VI 1857 - 12 VI 1857
Jesús Terán	13 VI 1857 - 16 IX 1857
Francisco De La P. Cendejas	17 IX 1857 - 8 IX 1857
José María Cortes Y Esparza	8 X 1857 - 3 XI 1857
Benito Juárez	3 XI 1857 - 16 XII 1857
Manuel Ruiz	19 I 1858 - 21 I 1858
Melchor Ocampo	21 I 1858 - 12 II 1858
Santos Degollado	13 II 1858 - 31 III 1859
Melchor Ocampo	3 IV 1859 - 30 XI 1859
Ignacio De La Llave	4 XII 1859 - 5 XI 1860
José De Emparan	6 XI 1860 - 12 I 1861
Francisco Zarco	21 I 1861 - 23 II 1861

NOMBRE DEL DESPACHO:

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Francisco Zarco	23 II 1861 - 6 IV 1861

NOMBRE DEL DESPACHO:

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Francisco Zarco	6 IV 1861 - 11 V 1861
Lucas Palacio Magarola (Oficial Mayor Encargado)	12 V 1861 - 17 V 1861

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
León Guzmán	18 V 1861 - 12 VI 1861

NOMBRE DEL DESPACHO:

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
León Guzmán	12 VI 1861 - 14 VI 1861

NOMBRE DEL DESPACHO:

Secretaría de Estado de Gobernación

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Hilario Elguero	24 I 1858 - 2 VII 1858
Manuel Fernández De Jáuregui	3 VII 1858 - 23 XII 1858
José Ignacio De Anievas (Oficial Mayor Encargado)	24 XII 1858 - 23 I 1858
Juan M. Fernández De Jáuregui	24 I 1859 - 2 II 1859
José Ignacio De Anievas (Oficial Mayor Encargado)	3 II 1859 - 14 II 1859
Teófilo Marín	15 II 1859 - 8 VII 1859
Antonio Corona	9 VII 1859 - 12 VIII 1860
José Ignacio De Anievas (Oficial Mayor Encargado)	13 VIII 1860 - 18 VIII 1860
Isidro Díaz	18 VIII 1860 - 24 XII 1860

NOMBRE DEL DESPACHO:

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
León Guzmán	15 VI 1861 - 17 VI 1861
Joaquín Ruiz (Encargado)	13 VII 1861 - 4 XII 1861
Francisco J. Villalobos (Oficial Mayor Encargado)	5 XII 1861 - 11 XII 1861

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Manuel Doblado	11 XII 1861 - 16 XII 1861

NOMBRE DEL DESPACHO:

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Manuel Doblado	16 XII 1861 - 15 IV 1862
Jesús Terán (Encargado Del Despacho)	16 IV 1862 - 29 IV 1862
Manuel Doblado	30 IV 1862 - 13 VIII 1862
Juan de Dios Arias (Oficial Mayor Encargado)	14 VIII 1862 - 24 VIII 1862
Juan Antonio De La Fuente	25 VIII 1862 - 1 IX 1863
Manuel Doblado	2 IX 1863 - 11 IX 1863
Sebastián Lerdo De Tejada	12 IX 1863 - 24 XII 1867

NOMBRE DEL DESPACHO:

Ministerio de Gobernación (Durante la regencia del Segundo Imperio)

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
José María González De La Vega	

NOMBRE DEL DESPACHO:

Departamento Ministerial de Gobernación (Durante el Segundo Imperio)

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
José María Cortes Esparza	20 XI 1864
José María Esteva	7 VI 1865
Teófilo Marín	14 IX 1867
José María Iribarren	19 III 1867

NOMBRE DEL DESPACHO:

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Sebastián Lerdo De Tejada (Encargado)	25 XII 1867 - 23 III 1868
Ignacio L. Vallarta	24 III 1868 - 31 VIII 1868
José María Iglesias	19 IX 1868 - 27 X 1869
Manuel Saavedra	30 X 1869 - 10 III 1871
José María Castillo Velasco	11 III 1871 - 10 VI 1872
Cayetano Gómez Pérez	10 VI 1872 - 18 VII 1872
Cayetano Gómez Pérez (Oficial Mayor Encargado)	19 VII 1872 - 30 VIII 1873
Juan José Baz	31 VIII 1873 - 20 XI 1876
Protasio Pérez De Tagle	28 XI 1876 - 23 V 1877
Trinidad García	24 V 1877 - 8 IV 1879
Eduardo G. Pankhurst	9 IV 1879 - 20 I 1880
Felipe Berriozabal	21 I 1880 - 30 XI 1880
Carlos Diez Gutiérrez	1 XII 1880 - 30 XI 1884
Manuel Romero Rubio	1 XII 1884 - 3 X 1895
Manuel González Cossío	21 X 1895 - 5 I 1903
Ramón Corral	16 I 1903 - 28 III 1911
Jorge Vera Estañol	10 V 1911 - 24 V 1911
Emilio Vázquez Gómez	25 V 1911 - 2 VIII 1911
Alberto García Granados	3 VIII 1911 - 27 X 1911

NOMBRE DEL DESPACHO:

Secretaría de Gobernación

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Abraham González	6 XI 1911 - 28 II 1912
Jesús Flores Magón	29 II 1912 - 26 XI 1912
Rafael L. Hernández Madero	28 XI 1912 - 18 II 1913
Victoriano Huerta	19 II 1913 - 19 II 1913

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Alberto García Granados	20 II 1913 - 24 IV 1913
Rafael Martínez Carillo (Subsecretario Encargado)	25 IV 1913 - 13 VI 1913
Aureliano Urrutia	14 VI 1913 - 13 IX 1913
Leopoldo Rebollar (Subsecretario Encargado)	14 IX 1913 - 5 X 1913
Manuel Garza Aldape	6 X 1913 - 16 XI 1913
Ignacio Alcocer (Subsecretario Encargado)	17 XI 1913 - 15 VII 1914
José María Lujan (Subsecretario Encargado)	15 VII 1914 - 12 VIII 1914
Rafael Zubaran Capmany	18 X 1913 - 6 VIII 1914
Eliseo Arredonde (Subsecretario Encargado)	6 VIII 1914 - 25 XI 1914
Rafael Zubaran Capmany	26 XI 1914 - 26 V 1915
Juan Neftali Amador (Subsecretario Encargado)	26 V 1915 - 4 VI 1915
Rafael Zubaran Capmany	4 VI 1915 - 21 VI 1915
Jesús Acuña	21 VI 1915 - 29 XI 1916
Manuel Aguirre Oerlanga	3 XII 1916 - 30 IV 1917

DURANTE LA ADMINISTRACIÓN CONVENCIONALISTA

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Lucio Blanco	1 I 1915 - 16 I 1915
Alfredo Guichenne (Oficial Mayor Encargado)	16 I 1915 - 10 VI 1915
José Quevedo	10 VI 1915 - 26 XI 1916

NOMBRE DEL DESPACHO:
Secretaría de Estado

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Manuel Aguirre Berlanga (subsecretario de Estado del Interior, encargado)	2 V 1917 - 30 XII 1917

NOMBRE DEL DESPACHO:

Secretaría de Gobernación

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Manuel Aguirre Berlanga	31 XII 1917 - 21 V 1920
Gilberto Valenzuela (Subsecretario Encargado)	1 VI 1920 - 4 VIII 1920
José Inocente Lugo	4 VIII 1920 - 30 XI 1920
Plutarco Elías Calles	1 XII 1920 - 1 IX 1923
Gilberto Valenzuela	2 IX 1923 - 5 X 1923
Enrique Colunga	5 X 1923 - 30 XI 1924
Romero Ortega (Subsecretario Encargado)	1 XII 1924 - 7 I 1925
Gilberto Valenzuela	8 I 1925 - 25 VIII 1925
Adalberto Tejeda	26 VIII 1925 - 18 VIII 1928
Emilio Portes Gil	18 VIII 1928 - 30 XI 1928
Felipe Canales	1 XII 1928 - 28 IV 1929
Carlos Riva Palacio	29 IV 1929 - 4 II 1930
Emilio Portes Gil	5 II 1930 - 28 IV 1930
Carlos Riva Palacio	29 IV 1930 - 11 VI 1931
Octavio Mendoza González (Subsecretario Encargado)	12 VI 1931 - 27 VIII 1931
Lázaro Cárdenas	28 VIII 1931 - 15 X 1931
Manuel C. Telles	22 X 1931 - 20 I 1932
Juan José Ríos	21 I 1932 - 3 IX 1932
Eduardo Vasconcelos	5 IX 19323 - 9 V 1934

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Narciso Bassols	9 V 1934 - 30 IX 1934
Juan De Dios Bojorquez	1 X 1934 - 15 VI 1935
Silvano Barba González	17 VI 1935 - 25 VIII 1936
Silvestre Guerrero	25 VIII 1936 - 3 I 1938
Ignacio García Tellez	4 I 1938 - 30 XI 1940
Miguel Alemán Valdés	1 XII 1940 - 4 VI 1945
Primo Villa Michel	18 VI 1945 - 30 XI 1946
Héctor Pérez Martínez	1 XII 1946 - 13 II 1948
Ernesto P. Uruchurtu (Subsecretario Encargado)	13 II 1948 - 30 VI 1948
Adolfo Ruiz Cortines	30 VI 1948 - 13 X 1951
Ernesto P. Uruchurtu (Subsecretario Encargado)	13 X 1951 - 30 XI 1952
Ángel Carvajal Bernal	1 XII 1952 - 30 XI 1958
Gustavo Díaz Ordaz	1 XII 1958 - 18 XI 1963
Luis Echeverría Álvarez (Subsecretario Del Despacho Encargado)	19 XI 1963 - 30 XI 1964
Luis Echeverría Álvarez	1 XII 1964 - 10 XI 1969
Mario Moya Palencia (Subsecretario Encargado)	11 XI 1969 - 30 XI 1970
Mario Moya Palencia	1 XII 1970 - 30 XI 1976
Jesús Reyes Heróles	1 XII 1976 - 16 V 1979
Enrique Olivares Santana	17 V 1979 - 30 XI 1982
Manuel Bartlett Díaz	1 XII 1982 - 30 XI 1988
Fernando Gutiérrez Barrios	1 XII 1988 - 4 I 1993
Patrocinio González Garrido	4 I 1993 - 10 I 1994
Jorge Carpizo Macgregor	10 I 1994 - 30 XI 1994
Esteban Moctezuma Barragán	1 XII 1994 - 28 VI 1995

TITULAR	PERMANENCIA EN EL CARGO
Arturo Núñez Jiménez (Subsecretario Encargado)	28 VI 1995 - 3 VII 1995
Emilio Chuayffet Chemor	3 VII 1995 - a 3 I 1998
Francisco Labastida Ochoa	3 I 1998 - 21 V 1999
Diodoro Carrasco Altamirano	21 V 1999

ANEXO 2
**ESTADO DE LOS NEGOCIOS ECLESIASTICOS
 1821-1851**

En este anexo se podrá encontrar información estadística muy relevante, sobre la situación de los negocios eclesiásticos entre 1821 y 1851. Los datos fueron levantados por la Secretaría de Justicia.

**ESTADO QUE MANIFESTABAN LOS OBISPADOS EXISTENTES EN LA REPÚBLICA
 MEXICANA EN 1828**

OBISPADOS	SITUACIÓN	NÚMERO DE	NÚMERO DE
México	Provisto	499	245
Guadalajara	Vacante	597	135
Puebla	Provisto	919	253
Oaxaca	Provisto	374	139
Valladolid	Vacante	470	118
Yucatán	Vacante	377	098
Monterrey	Vacante	142	057
Durango	Vacante	177	064
Sonora	Vacante	058	058
Chiapas	Vacante	066	042
TOTALES:	10	3,679	1,209

FUENTE: Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 10 de enero de 1828. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1828.

**ESTADO QUE MANIFESTABAN LAS PROVINCIAS DE RELIGIOSOS DE LA
 REPÚBLICA MEXICANA EN 1828**

PROVINCIAS	UBICACIÓN	CONVENTOS	INDIVIDUOS	FINCAS
Dominicos	México	10	115	326
	Puebla	06	50	118
	Oaxaca	05	56	156
	Ciudad Real	04	39	12
Franciscanos	México	34	514	02
	Querétaro	15	142	00
	Potosí	11	140	00
	Guadalajara	07	128	27
	Mérida	01	61	00
Agustinos	México	11	148	231
	Salamanca	11	92	250
Carmelitas	México	16		264
Mercedarios	México	19	194	437
TOTAL:		150	1,679	1,853

Nota: No aparece el número de individuos de la Provincia de Carmelitas, a consecuencia de la expedición de la ley del 10 de mayo de 1828 y las dictadas después por cada estado sobre la expulsión de españoles, emigrando gran cantidad de ellos e impidiéndose que se supiera el verdadero número de los que quedaban.

FUENTE: Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 10 de enero de 1828. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1828.

ESTADO QUE MANIFIESTA EL NÚMERO DE SEMINARIOS CONCILIARES QUE HABÍA EN LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1828

SEMINARIOS	COLEGIALES	ESTUDIANTES
México.....1	149	127
Puebla.....1	143	253
Guadalajara.....1	104	318

Oaxaca.....1	29	300
Valladolid.....1	63	164
Monterrey.....1	30	94
Durango.....1	56	117
Chiapas.....1	20	67
Yucatán.....1	28	81
TOTALES.....9	622	1,521

FUENTE: Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 10 de enero de 1828. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1828.

ESTADO QUE MANIFESTABAN LOS OBISPADOS EXISTENTES EN LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1829

OBISPADOS	SITUACIÓN	NÚMERO DE	NÚMERO DE
México	Provisto	480	245
Guadalajara	Vacante	618	135
Puebla	Provisto	831	253
Oaxaca	Provisto	380	139
Michoacán	Vacante	489	117
Yucatán	Vacante	374	98
Monterrey	Vacante	140	59
Durango	Vacante		
Sonora	Vacante	76	35
Chiapas	Vacante		
TOTALES	10	3,388	1,081

NOTA: no se incluyó la información respectiva a las Diócesis de Durango y Chiapas por no haberse recibido.

FUENTE: Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 20 enero de 1829. México, Imprenta del Águila. 1829.

ESTADO QUE MANIFESTABAN LAS PROVINCIAS DE RELIGIOSOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1829

PROVINCIAS	UBICACIÓN	CONVENTOS	INDIVIDUOS	FINCAS
Dominicos	México	10	98	326
	Puebla	06	52	117
	Oaxaca	05	48	156
	Ciudad Real	04	36	12
Franciscanos	México	34	461	02
	Querétaro	15	131	00
	Potosí	11	108	00
	Guadalajara	07	96	20
	Mérida	01	53	00
Agustinos	México	10	144	254
	Cuitzeo	11	82	250
Carmelitas	México	16	96	258
Mercedarios	México	19	187	432
TOTAL:		149	1,592	1,827

FUENTE: Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 20 enero de 1829. México, Imprenta del Águila. 1829.

ESTADO QUE MANIFESTABA EL NÚMERO DE SEMINARIOS CONCILIARES QUE HABÍA EN LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1829

SEMINARIOS	COLEGIALES	ESTUDIANTES
México.....1	161	143
Puebla.....1	132	361

Oaxaca.....1	29	260
Chiapas.....1		
Morelia.....1	54	150
Guadalajara.....1	116	339
Durango.....1		
Monterrey.....1	33	87
Yucatán.....1	32	94
TOTALES.....9	557	1,434

NOTA: no se incluyó la información respectiva a las Diócesis de Durango y Chiapas por no haberse recibido.

FUENTE: Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 20 enero de 1829. México, Imprenta del Águila. 1829.

ESTADO QUE MANIFIESTA EL NÚMERO DE OBISPADOS QUE HABÍA EN LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1830

OBISPADOS	SITUACIÓN	NÚMERO DE	NÚMERO DE
México	Provisto	442	245
Guadalajara	Vacante	560	135
Puebla	Provisto	817	253
Oaxaca	Provisto	294	139
Michoacán	Vacante	492	115
Yucatán	Vacante	360	98
Monterrey	Vacante	140	59
Durango	Vacante		

Sonora	Vacante	62	39
Chiapas	Vacante	61	39
TOTALES	10	3,228	1,122

NOTA: No se incluyó la información relativa a la Diócesis de Durango por no haberse recibido.

FUENTE: Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 18 y 22 de marzo de 1830. México, Imprenta del Águila. 1830.

**ESTADO GENERAL QUE GUARDABAN LAS PROVINCIAS DE REGULARES
EN 1830**

RELIGIOSOS	
ORDENES	INTEGRANTES
Franciscanos	811
Domínicos	225
Agustinos	211
Carmelitas	097
Mercedarios	174
Apostólicos	208
TOTALES	1726

RELIGIOSAS		
ORDENES	CONVENTOS	INTEGRANTES
De la Concepción	5	177
De Santa Clara	4	134

De Santa Catarina	5	196
De Santa Teresa	7	136
De la Enseñanza	4	126
De Santa Inés	2	047
De Santa Mónica	2	060
De San Jerónimo	2	079
De Capuchinas	11	365
De la Encarnación	2	069
De Jesús María	2	070
De Otra denominaciones	12	446
TOTALES	58	1,905

FUENTE: Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 18 y 22 de marzo de 1830. México, Imprenta del Águila. 1830.

ESTADO QUE MANIFESTABA EL NÚMERO DE SEMINARIOS CONCILIARES QUE HABÍA EN LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1830

SEMINARIOS	COLEGIALES	ASISTENTES DE
México.....1	167	143
Puebla.....1	112	212
Oaxaca.....1	28	180
Chiapas.....1	13	078
Morelia.....1	39	170
Guadalajara.....1	120	320
Durango.....1		
Monterrey.....1	26	85
Yucatán.....1	31	121

TOTALES.....9	536	1,209
----------------------	------------	--------------

NOTA: No se incluyó la información relativa a la Diócesis de Durango por no haberse recibido.

FUENTE: Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 18 y 22 de marzo de 1830. México, Imprenta del Águila. 1830.

ESTADO QUE MANIFESTABAN LOS OBISPADOS EXISTENTES EN LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1831

OBISPADOS	SITUACIÓN	NÚMERO DE	NÚMERO DE
México	Provisto	435	245
Guadalajara	Vacante	542	135
Puebla	Provisto	747	253
Oaxaca	Provisto	276	139
Michoacán	Vacante	480	116
Yucatán	Vacante	370	098
Monterrey	Vacante	143	059
Durango	Vacante	171	059
Sonora	Vacante	057	039
Chiapas	Vacante	061	039
TOTALES:	10	3,282	1,182

FUENTE: Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 11 de enero de 1831. México, Imprenta del Águila. 1831.

ESTADO GENERAL QUE GUARDAN LAS PROVINCIAS DE REGULARES EN 1831

RELIGIOSOS			
ORDENES	PROVINCIAS	CONVENTOS	INTEGRANTES
Franciscanos	6	68	769
Dominicos	4	25	226
Agustinos	2	21	201
Carmelitas	1	16	98
Mercedarios	1	19	166
Apostólicos	0	06	228
TOTALES	14	155	1,688

RELIGIOSAS		
ORDENES	CONVENTOS	INTEGRANTES
De la Concepción	5	173
De Santa Clara	4	136
De Santa Catarina	5	200
De Santa Teresa	7	142
De la Enseñanza	4	120
De Santa Inés	2	048
De Santa Mónica	2	059
De San Jerónimo	2	083
De Capuchinas	11	360
De la Encarnación	2	070
De Jesús María	2	071

De otras denominaciones	12	449
TOTALES	58	1,911

FUENTE: Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 11 de enero de 1831. México, Imprenta del Águila. 1831.

ESTADO QUE MANIFIESTA EL NÚMERO DE SEMINARIOS CONCILIARES QUE HABÍA EN LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1831

SEMINARIOS	COLEGIALES	ESTUDIANTES
México.....1	160	138
Puebla.....1	81	155
Guadalajara.....1	130	370
Oaxaca.....1	24	148
Morelia.....1	56	180
Monterrey.....1	30	79
Durango.....1	63	106
Chiapas.....1	13	78
Yucatán.....1	31	121
TOTALES.....9	586	1,405

FUENTE: Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras

del Congreso el 8 y 11 de enero de 1831. México, Imprenta del Águila. 1831.

**ESTADO QUE MANIFESTABA EL NÚMERO DE PARROQUIAS EXISTENTES
EN LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1833**

DIÓCESIS	NÚMERO DE	SERVIDAS EN	SERVIDAS EN
México	248	190	58
Puebla	242	208	34
Michoacán	115	97	18
Nuevo León	66	40	26
Oaxaca	139	129	10
Guadalajara	136	83	53
Durango	61	34	27
TOTAL:	1,007	781	226

FUENTE: Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 17 y 18 de mayo de 1833. México, Imprenta del Águila. 1833.

**ESTADO QUE MANIFESTABAN LAS PROVINCIAS DE RELIGIOSOS DE LA
REPÚBLICA MEXICANA EN 1833**

PROVINCIAS	UBICACIÓN	CONVENTOS	INDIVIDUOS	FINCAS
Dominicos	México	10	21	327
	Puebla	06	50	112
	Oaxaca	05	46	156
	Chiapas	04	53	12
Franciscanos	México	34	378	01
	Querétaro	14	98	00
	Potosí	11	100	00
	Guadalajara	07	110	08
	Mérida	01	42	00

Agustinos	México	10	116	254
	Cuitzeo	11	74	304
Carmelitas	México	16	111	262
Mercedarios	México	19	164	431
TOTAL:		148	1,423	1,867

FUENTE: Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 17 y 18 de mayo de 1833. México, Imprenta del Águila. 1833.

ESTADO COMPARATIVO DEL NÚMERO DE ECLESIAÍSTICOS SECULARES QUE EXISTÍAN EN LA DIÓCESIS DE LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1834, CON RESPECTO A LOS EXISTENTES EN 1830

DIÓCESIS	NÚMERO ECLESIAÍSTICO EN 1830	NÚMERO DE 1834	DE MENOS EN 1834.
México	435		
Puebla	747	668	70
Oaxaca	276		
Michoacán	480	245	135
Guadalajara	542	425	117
Nuevo León	143	112	31
Durango	171	157	14
Yucatán	370	291	79
Chiapas	61		
Sonora	57		

FUENTE: Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835. México, Imprenta del Águila. 1835.

ESTADO GENERAL QUE MANIFESTABA EL NÚMERO TOTAL DE RELIGIOSOS Y RELIGIOSAS EXISTENTES DE 1829 HASTA FINES DE 1834

AÑOS	RELIGIOSOS	RELIGIOSAS
1829	1726	1905
1830	1688	1911
1832	1586	1847
1833	1449	1732
1834	1141	1448

FUENTE: Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835. México, Imprenta del Águila. 1835.

ESTADO QUE MANIFESTABAN LOS OBISPADOS EXISTENTES EN LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1844

OBISPADOS	SITUACIÓN	NÚMERO DE	NÚMERO DE
México	Provisto	814	248
Puebla	Provisto	638	255
Guadalajara	Provisto	540	140
Michoacán	Provisto	502	123
Durango	Provisto	162	59
Nuevo León	Provisto	113	52
Oaxaca	Provisto	307	140
Chiapas	Provisto	51	41
Sonora	Provisto	52	65
California	Provisto		
Yucatán	Provisto		
TOTALES:	11	3,179	1,123

Nota: No se encuentran los datos de las Diócesis de Yucatán y California, porque no remitieron la información.

FUENTE: Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Públicas, presentada ante las Cámaras del Congreso en enero de 1844. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1844.

ESTADO QUE MANIFESTABAN LAS PROVINCIAS DE RELIGIOSOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1844

PROVINCIAS	UBICACIÓN	CONVENTOS	INDIVIDUOS	FINCAS
Dominicos	México	10	56	281
	Puebla	06	37	103
	Oaxaca	06	46	111
	Chiapas	04	33	31
Franciscanos	Michoacán	14	106	00
	México	20	171	01
	Jalisco	07	62	11
	Zacatecas	10	100	113
San Diego de México	México	14	147	18
Agustinos	México	10	99	240
	Michoacán	11	85	323
Carmelitas	México	16	90	279
Mercedarios	México	19	162	450
TOTAL:	13	147	1,194	1,941

FUENTE: Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Públicas, presentada ante las Cámaras del Congreso en enero de 1844. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1844.

ESTADO QUE MANIFESTABAN LOS OBISPADOS QUE EXISTÍAN EN LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1850

OBISPADOS	SITUACIÓN	NÚMERO DE	NÚMERO DE
México	Vacante	727	248
Puebla	Vacante	630	255
Michoacán	Provisto	575	127
Guadalajara	Provisto	441	141
Nuevo León	Vacante	103	054
Oaxaca	Provisto	365	140
Durango	Provisto		45
Yucatán	Provisto	271	105
Chiapas	Provisto	59	40
Sonora	Provisto	52	65
California	Vacante		
TOTAL:	11	3,223	1,229

FUENTE: Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1850.

**ESTADO COMPARATIVO DEL NÚMERO DE ECLESIASTICOS SECULARES
QUE EXISTÍAN EN LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1824,
CON LOS QUE EXISTÍAN EN 1849**

OBISPADOS	NÚMERO DE CLÉRIGOS EN 1824	NÚMERO DE CLÉRIGOS EN 1849	AUMENTO	DISMINUCIÓN
México	585	727	142	
Puebla	843	630		213
Michoacán	500	575	075	
Guadalajara	565	441		124
Oaxaca	283	365	082	

Durango	100			
Nuevo León	139	103		36
Yucatán	310	271		39
Chiapas	073	059		14
Sonora	065	052		13
TOTALES	3,463	3,223	299	439

NOTA: La disminución del clero secular de 1824 a 1849, fue de 240 individuos, sin considerar la información de Durango, de la cual se carece.

FUENTE: Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1850.

**ESTADO QUE MANIFESTABAN LAS PROVINCIAS DE RELIGIOSOS DE LA
REPÚBLICA MEXICANA EN 1850**

PROVINCIAS	UBICACIÓN	CONVENTOS	INDIVIDUOS
Dominicos	México	10	53
	Puebla	7	43
	Oaxaca	6	46
	Chiapas	1	21
Franciscanos	México	35	270
	Queretaro	12	107
	Guadalajara	7	51
	Potosí	10	92
	Mérida	0	0
Agustinos	México	8	99
	Salamanca	12	87
Carmelitas	México	16	97
Mercedarios	México	20	161
San Camilo	México	1	12
Oratorio de San Felipe Neri			
	México	1	0

TOTAL:	15	146	1,139
---------------	-----------	------------	--------------

FUENTE: Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1850.

ESTADO QUE MANIFIESTA EL NÚMERO DE SEMINARIOS CONCILIARES QUE HABÍAN EN LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1850

DIÓCESIS	COLEGIALES	ESTUDIANTES EXTERNOS
México	125	164
Puebla	149	260
Michoacán	178	378
Guadalajara	158	550
Nuevo León	027	093
Oaxaca	016	356
Yucatán	032	192
Durango	056	120
Sonora		
Chiapas	024	146
TOTALES	765	2,259

FUENTE: Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1850.

**ESTADO QUE MANIFIESTA EL NÚMERO DE SEMINARIOS CONCILIARES QUE
HABÍA EN LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1844**

SEMINARIOS	COLEGIALES	ESTUDIANTES
México.....1	220	200
Puebla.....1	117	211
Oaxaca.....1	33	398
Chiapas.....1	16	73
Michoacán.....1	133	366
Guadalajara.....1	150	500
Durango.....1	---	---
Monterrey.....1	32	124
Sonora1	49	23
TOTALES.....9	750	1,895

FUENTE: Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Públicas, presentada ante las Cámaras del Congreso en enero de 1844. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1844.

**ESTADO QUE MANIFESTABAN LOS OBISPADOS EXISTENTES EN LA REPÚBLICA
MEXICANA EN 1851**

OBISPADOS	SITUACIÓN	NÚMERO DE	NÚMERO DE
México	Provisto	704	248
Puebla	Vacante	649	255
Guadalajara	Provisto	436	141
Michoacán	Provisto	527	128
Oaxaca	Provisto	348	140
Durango	Provisto	74	45

Nuevo León	Vacante	98	54
Yucatán	Provisto	202	107
Chiapas	Provisto	57	40
Sonora	Vacante	77	64
California	Vacante		
TOTALES:	11	3,232	1,222

FUENTE: Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Augustas Cámaras del Congreso General en el mes de enero 1851. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1851.

ESTADO QUE MANIFESTABAN LAS PROVINCIAS DE RELIGIOSOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1851

PROVINCIAS	UBICACIÓN	CONVENTOS	INDIVIDUOS	MISIONES
Dominicos	México	10	39	4
	Puebla	6	38	0
	Oaxaca	6	43	0
	Chiapas	4	35	0
Franciscanos	México	20	128	2
	Michoacán	12	111	0
	Jalisco	7	41	3
	Zacatecas	10	89	16
Agustinos	México	8	91	0
	Michoacán	11	80	0
Carmelitas	México	16	83	0
Mercedarios	México	20	152	1
Dieguinos	México	14	115	0
TOTAL:		144	1,043	26

FUENTE: Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Augustas Cámaras del Congreso General en el mes de enero 1851. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1851.

**ESTADO QUE MANIFESTABA EL NÚMERO DE SEMINARIOS CONCILIARES QUE
HABÍA EN LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1851**

SEMINARIOS	COLEGIALES	ESTUDIANTES
México.....1	142	167
Puebla.....1	126	303
Michoacán.....1	130	399
Guadalajara.....1	258	716
Oaxaca.....1	19	360
Durango.....1	59	132
Nuevo León.....1	44	105
Yucatán.....1	15	61
Chiapas.....1	22	92
Sonora1	43	16
TOTALES.....10	858	2,361

FUENTE: Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Augustas Cámaras del Congreso General en el mes de enero 1851. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1851.

**ESTADO QUE MANIFESTABA EL NÚMERO DE CONVENTOS DE RELIGIOSAS
EXISTENTES EN LA REPÚBLICA MEXICANA EN 1851**

DEPENDIENTES DEL:	CONVENTOS	RELIGIOSAS
Metropolitano	20	541
Ordinario de Puebla	10	261

Ordinario de Oaxaca	4	107
Ordinario de Michoacán	6	133
Ordinario de Guadalajara	7	213
Ordinario de Chiapas	1	8
Provincial Santo Evangelio	6	124
Franciscanos de Michoacán	2	58
Dominicos de México	1	31
Dominicos de Oaxaca	1	18
TOTAL:	58	1,494

FUENTE: Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Augustas Cámaras del Congreso General en el mes de enero 1851. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1851.

....

....