

59
28j.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

DICTADURA PRESIDENCIAL Y ADMINISTRACION
PUBLICA EN LA EPOCA DE ANTONIO LOPEZ DE
SANTA ANNA (1824-1855)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A ;

JOSE ANTONIO TORRES HERRERA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

INTRODUCCION

1. ANTECEDENTES POLITICO - ADMINISTRATIVOS DEL MEXICO INDEPENDIENTE.

1.1	Estructura Politico-Administrativa de la Colonia	1
1.2	La Organización Administrativa Adoptada por Hidalgo	6
1.3	El Congreso de Chilpancingo y la Constitución de Apatzingan	9
1.4	El Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba	13
1.5	Conflictos Políticos y Organización Administrativa del México Independiente. (El Principio de las Cuatro Causas)	17

2. LA PRIMERA REPUBLICA FEDERAL (1824-1836).

2.1	La Constitución Federal de 1824	23
2.2	Situación Política, Económica y Social del Periodo	36
2.3	Formación y Desarrollo de la Administración Pública Mexicana	51
2.3.1	La Necesidad de la Centralización Administrativa	51
2.3.2	Estructuración de la Administración Pública	54

3.	<u>LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA REPUBLICA CENTRALISTA</u> <u>(1836 - 1846).</u>	
3.1	Las Siete Leyes Constitucionales y la Rees tructuración del Régimen Político	70
3.2	Agudización de la Lucha Política, Carencia de Unidad Civil y Presiones del Exterior.....	82
3.2.1	Bases de Tacubaya de 1841	87
3.2.2	Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843	89
3.3	Principales Reajustes Administrativos del Perio do (1836 - 1846)	98
4.	<u>LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA SEGUNDA REPUBLICA FEDE-</u> <u>RAL. (1846 - 1853).</u>	
4.1	La Restauración de la Constitución de 1824.....	113
4.2	Los Conflictos Políticos del País y la Pérdida de la Mitad del Territorio Nacional	119
4.3	Los Reajustes de la Administración Pública	127
5.	<u>LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA DICTADURA PRESIDENCIAL</u> <u>DE SANTA ANNA (1853 - 1855).</u>	
5.1	Las Bases de Organización para la Adminis - tración de la Republica	136
5.2	El Cesarismo Regresivo y la Dictadura Presiden cial Santanista	142
5.3	El Desarrollo de la Administración Pública y el Rompimiento del Principio de las Cuatro - Causas	156

5.4	El Plan de Ayutla, el Derrocamiento de Santa Anna y el Triunfo del Proyecto Liberal	172
6.	<u>CONCLUSIONES.</u>	179
7.	<u>CLASIFICACION DE FUENTES BIBLIOGRAFICAS</u>	188

"Sólo una consideración superficial puede caracterizar esta época como simple anarquía. Más superficiales son las explicaciones de ella, que se conforman con encontrar las causas de los trastornos en caudillos, aspirantismo, dominio de los trepadores, para usar vocablos de frecuente empleo en ese entonces. Pobre de un pueblo que tuviera que explicar cincuenta años de su historia con la existencia de meras pasiones y ambiciones personales. La sociedad fluctuante fue consecuencia del choque de intereses colectivos, de ideas, de principios políticos. Se explica más por las cosas que por las personas".

Jesús Reyes Heróles.

INTRODUCCION

La presente investigación está encaminada a brindar un aporte teórico que permita comprender la problemática del desarrollo del Régimen Político y de la Administración Pública de México, en los primeros años de su vida independiente (1824-1855), -- dentro del esquema político, económico y social que prevalece en este período. Por lo tanto, analizamos la lucha ideológico política de los grupos y facciones de poder que existían - - (ejército, clero, conservadores, liberales, etc.), así como - el proceso de integración y consolidación de la unidad civil de la Nación, que se fue manifestando en dicha época.

Las pocas, pero valiosas investigaciones que existen al res - pecto, abordan de manera general el cambio y la transforma - ción de los esquemas de gobierno y el ámbito de competencia - de la Administración Pública. En este trabajo se pretende - - explicar las causas que motivaron tales cambios y, por consi - guiente, vislumbrar el desarrollo del aparato gubernamental como una consecuencia de las condiciones materiales del país, el cual busca su identidad como Nación.

Por otro lado también se expone el papel que desempeña la - - centralización del poder político y administrativo para el --

fortalecimiento del Poder Ejecutivo, lo cual manifiesta una de las leyes fundamentales del desarrollo capitalista.

La exposición de la investigación se plantea en varias etapas, cada una de ellas con características especiales, tanto de índole política, como económica, social y administrativa. Los dos primeros capítulos se consideran como antecedentes del proceso que evidencia la necesidad de fortalecimiento del Ejecutivo y de su Administración Pública, a través de la ampliación de su marco atribucional y la especialización de funciones, el cual tiene su punto más alto de desarrollo en la Dictadura Presidencial Santanista.

En el primer capítulo se explica la relación de dominio político social, económico y administrativo que mantenía España para con la Nueva España. Destacamos también, la importancia que significó el "Principio de las Cuatro Causas" en el marco gubernativo posterior a la independencia, ya que ésta es la organización adoptada en los primeros estatutos jurídicos de México como nación independiente. Asimismo, se plantea la relevancia política del primer orden administrativo establecido por Hidalgo y de la Constitución de Apatzingán, cuyo autor es Morelos.

El segundo capítulo en que se divide la investigación, corresponde a los años que comprenden de 1824 a 1836, en el que México inicia su vida independiente, afrontando las consecuen-

cias políticas, económicas y sociales que acarrea un movimiento político de tal envergadura.

Partimos de 1824, fecha en la que se promulga la Constitución Federal y se establece un orden jurídico con la intención de unificar al país, tanto territorialmente como en los aspectos político, económico y social. La organización gubernamental - se establece de acuerdo con las Cuatro Causas y con los principios del Federalismo y la soberanía emanada del pueblo, instaurando las libertades y garantías plasmadas como principio filosófico-político en el Movimiento Revolucionario Francés - de 1789.

Debido al deterioro político, pero sobre todo al social y - económico que vive México en estos años, los intentos por estructurar un mercado interno, fortalecer la economía, unificar a la Nación y mantener el orden social, son superados por las mismas condiciones de la época, dando lugar a la formación de grupos y facciones que pretenden el mando político del país. Es así que, dadas las condiciones, estos intentos fracasan y en 1835-1836 se establece la primer República Central de México, que marca un nuevo capítulo en el desarrollo de - nuestro país.

Por tal razón, el tercer capítulo comprende los años de 1836 a 1846, años en los cuales se establece el régimen centralista como orden político de gobierno.

IV

Durante estos años, los centralistas encabezados por Santa Anna, reestructuran la organización gubernativa al realizar ajustes en la Administración Pública con objeto de impulsar su desarrollo. La necesidad de fortalecer al Poder Ejecutivo es evidenciado en las llamadas Siete Leyes Constitucionales, las cuales le otorgan mayores facultades en comparación con la Constitución Federal de 1824. No obstante, aún se advierte el predominio del Legislativo sobre el Ejecutivo, y no sólo eso, sino que se somete a ambos poderes a un Supremo Poder Conservador, con facultades omnímodas.

La lucha se agudiza y el fraccionamiento de los grupos que pretenden el poder es constante. Aunado a lo anterior, la división política y social orilla la intervención militar de otras naciones que buscan riqueza y expansión territorial, caso específico de los Estados Unidos de América que, aprovechando la coyuntura política que se presentó con el problema de Texas, y la falta de recursos tanto humanos como económicos y materiales de México, invade nuestro país. Este proceso concluye con la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, dejando como secuela un desajuste mayor que el generado después del movimiento de independencia.

Esto obliga a un reajuste político-administrativo que repercute directamente en el régimen político, pues la sociedad empieza a manifestarse por las prácticas centralistas adoptadas, y la inconformidad hacia éstas, es aprovechada por el grupo

federal, que finalmente, reasume el poder en 1846, estableciendo de una nueva cuenta el régimen federal.

El año de 1846 marca el inicio del cuarto período de la investigación. A partir de este año y hasta 1853, se realizan ajustes tanto a nivel político como administrativo, que repercuten de manera fundamental, en el desarrollo de la Administración Pública, avocada a la solución de los problemas existentes y al mantenimiento del control político necesario en aquel entonces.

En estos años, se manifiestan caracteres relativos de la Unidad Civil de la Nación de acuerdo a las razones de libertad de prensa, beneficios sociales, concepción de un Estado como "servidor" y no sólo como conductor político. Estas características son las que determinan la estructura gubernamental y administrativa de México en ese período.

Las condiciones económicas se plantean desfavorablemente y se llegan a concebir cambios en la Administración Pública que permitan enfrentar los problemas. Se puede citar como ejemplo, la creación de la Dirección de Colonización e Industria, que se pretende sea el órgano encargado de promover la industria y la colonización de la Zona Fronteriza y norte y que es una consecuencia directa de la intervención estadounidense, ya que con esta medida, se trató de llenar el vacío que existía hasta antes de esta disposición.

VI

Se evidencia con ello la necesidad de fortalecer, ampliar y diversificar el ámbito de acción de la Administración Pública, concebida como un elemento importante para el desarrollo del país.

No obstante la "relativa tranquilidad" política que existía, el grupo centralista no se conformó, e hizo llamar a Santa Anna para que asumiera el Poder Ejecutivo, con base en un plan militar que derrocaría a los federalistas. Los grupos liberales también le exponen a Santa Anna sus observaciones sobre la situación del país, con lo cual se origina el fenómeno político llamado el Cesarismo, Santa Anna se inclina por el proyecto conservador por lo que se caracteriza a su cesarismo como regresivo.

De esta manera, en 1853 Santa Anna asume el poder y establece las Bases de Organización para la Administración de la República, que da el predominio al Ejecutivo sobre los otros dos poderes. Así, de 1853 a 1855 último periodo de la investigación, se estudia el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, que debido a la Dictadura Presidencial que encabeza Santa Anna, toma un matiz particular.

Durante esos años acontecen reajustes en el aparato administrativo del gobierno. El control político se establece desde el centro, sin injerencias de otro poder alguno. Sin embargo, esto no quiere decir que sólo donde existe un régimen político de carácter centralista se dan las condiciones de desa-

VII

rollo y crecimiento de la Administración Pública, sino que las características políticas del desarrollo que se venían dando en México desde la Independencia, estimularon su evolución, tomando en cuenta las propias condiciones y necesidades del país.

La Administración Pública, como actividad organizadora del Estado, juega un papel importante en este proceso al constituirse como un elemento estructural que posibilita el desarrollo económico del país y la conformación de la Unidad Civil de la Nación.

La Dictadura Presidencial que se estableció durante el régimen santanista, inconforma tanto a federalistas como a centralistas, creando desconcierto en la sociedad en general. Es así que los federalistas, con el apoyo de algunos grupos sociales, llegan al poder nuevamente en 1855, con base en los principios político-administrativos establecidos en el Plan de Ayutla. El federalismo se establece nuevamente de acuerdo a los lineamientos contenidos en la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma, las cuales enuncian un cambio estructural en la concepción del Régimen Gubernamental, por parte del Grupo Liberal encabezado por Juárez.

Por medio de esta concepción política, se busca consolidar la Unidad Civil de la Nación de acuerdo a criterios emanados del liberalismo. Se busca fomentar el desarrollo capitalista con-

VIII

base en la propiedad privada, el comercio interno y el control estatal de las relaciones entre los particulares. El proyecto de Nación se establece y se busca mantenerlo.

Debemos destacar, sin embargo, que a pesar de los conflictos - que se suscitan por la definición del régimen político, la - - Administración Pública observa una constante en su consolidación, que propician su especialización y diversificación sobre todo en los periodos centralistas. Esto es explicable si consideramos que en esas etapas, el Poder Ejecutivo se sobrepone al Legislativo y por lo tanto, fortalece a su aparato administrativo.

De esta manera, podemos encontrar en este periodo, el germen - de la fuerza que presenta el Poder Ejecutivo en nuestros días, caracterizado precisamente por la centralización, tanto política como administrativa.

De esta forma en las siguientes páginas abordaremos la problemática que representa la conformación del régimen político y - de la Administración Pública en México esos años importantes - para la posterior definición política de nuestro país.

1. Antecedentes Político - Administrativos del México Independiente.

1.1 Estructura Político -Administrativa de la Colonia

La relación de dominio político - administrativo existente entre España y sus colonias se caracteriza por una fuerte centralización administrativa cuya vértice se encuentra en el Rey, el cual se auxilia de secretarios que fungen como auxiliares y consejeros en los diversos asuntos de gobierno. Los secretarios son mediadores entre el Rey y los diversos consejos territoriales que había en España. Uno de estos Consejos es el de Indias, que atendía los negocios de las colonias y era el órgano de decisión más importante ubicado después del Rey.

Entre las características del Consejo de Indias, destacan las funciones que realiza como Consejo de Estado y como Consejo Administrativo. "Como Consejo de Estado coadyuva a la unidad de la Corona en razón, por ejemplo, de la atribución que tiene para proponer la designación de virreyes. Esto tiene, en forma evidente, alta significación política. Como Consejo Administrativo tiene por función dirigir a la sociedad colonial en su conjunto para el beneficio de la Corona..."(1)

(1) García Cárdenas, Luis. Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México en Revista de Administración Pública N° 54 Ediciones I.N.A.P. México, 1983 Pág. 211.

Además de los virreyes, todos los altos funcionarios civiles y eclesiásticos de las colonias son nombrados por este Consejo, que tenía atribuciones de carácter legislativo, judicial y administrativo.

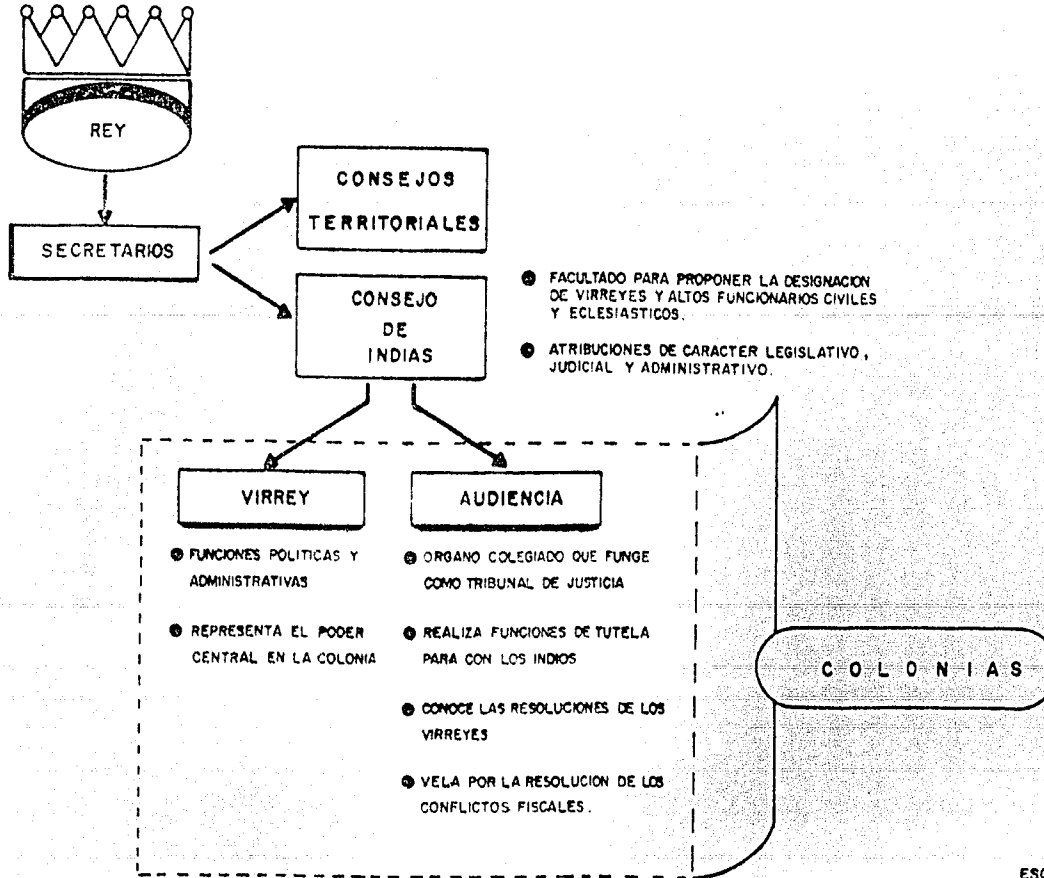
En la Nueva España, el Virrey es la máxima autoridad civil, nombrado por el Rey a propuesta del Consejo de Indias, y lo representa en el territorio de la colonia respectivamente.

La corona española había alcanzado y consolidado un gran desarrollo en el ejercicio del poder central. Este fenómeno permite delegar funciones políticas y administrativas en un territorio determinado. Tal es el caso de los virreinos, en donde el poder es delegado en forma exclusiva en un individuo que encarna y representa el poder central.

Sin embargo, con objeto de ejercer un contrapeso al poder del Virrey, existe la audiencia, que funge como Tribunal de Justicia, la audiencia es un órgano colegiado que se constituye por tribunales administrativos que tienen conocimiento de las resoluciones de los virreyes, funge como órgano asociado de gobierno, pugna por la resolución rápida de los conflictos fiscales, realiza funciones de tutela para con los indios, y a falta de Virrey, se constituye como audiencia gubernamental (vease esquema Nº 1).

Con la ascensión al poder de los Borbones en España, se pone en

ESTRUCTURA POLITICO — ADMINISTRATIVA DE LA COLONIA

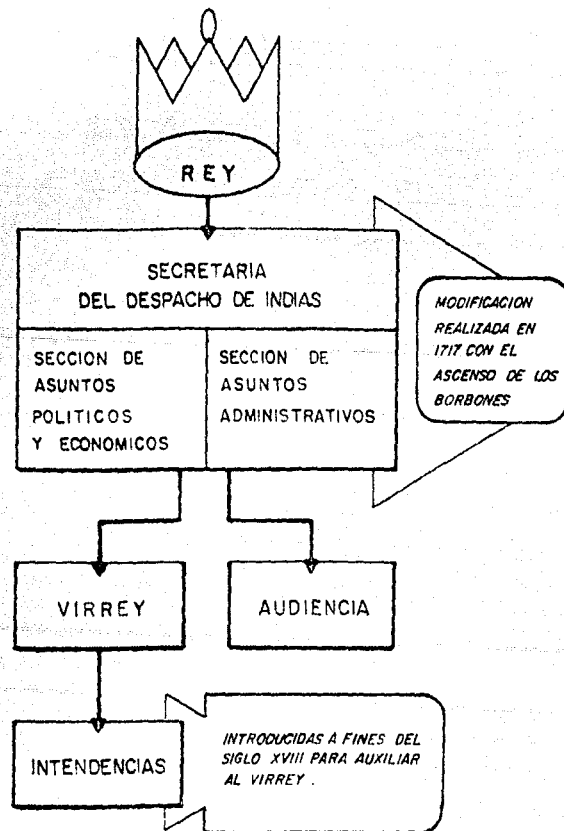
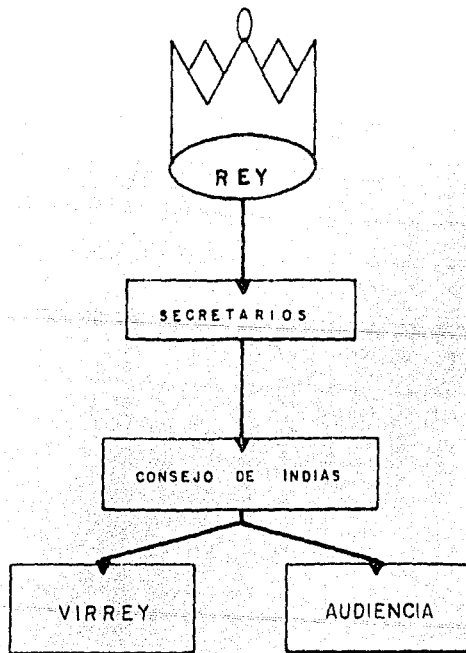


práctica un esquema de gobierno que modifica la estructura administrativa imperial. De esta manera, en el año de 1717 el Consejo de Indias es transformado en Secretaría del Despacho de Indias, dividido en dos secciones: una encargada de los asuntos políticos y económicos y la otra de carácter meramente administrativo. Asimismo, a fines del siglo XVIII, se introduce en la Nueva España el sistema de intendencias, con la finalidad de auxiliar al Virrey. Esto último pone de manifiesto el grado de desarrollo del poder central y la consolidación administrativa del reino (vease esquema Nº 2).

Podemos señalar que estas reformas administrativas se hacen con la finalidad de reforzar el proceso de descentralización que se venía gestando en España, como respuesta a las necesidades de carácter económico y político para el desarrollo y articulación del sistema capitalista, al cual se estaba incorporando. También este ajuste produce en la Nueva España una desarticulación en el comportamiento administrativo, pues siendo colonia, se encuentra involucrada en el proceso mundial que estaba generando el propio sistema.

Sin embargo, aunque la organización administrativa de la Colonia era eficaz en el ámbito político, no sucedía así en el económico, dado que las provincias "siempre debían dinero al centro, que se embellecía y se poblaba en detrimento de aquéllas. En la ciudad de los palacios residía el poder político, de aquí su poder y prestigio. Pero también se controlaban las finanzas, se concen-

MODIFICACIONES EXPERIMENTADAS POR LOS ORGANOS DE ADMINISTRACION COLONIAL
EN EL SIGLO XVIII



traban los impuestos, se acumulaban las ganancias⁽²⁾. La economía novohispana se encontraba sumamente fragmentada. Las provincias eran unidades administrativas con escasa población, poco intercambio comercial, grandes extensiones desiertas y gran inseguridad en las comunicaciones, por lo que el regionalismo era la principal característica.

Aunado a lo anterior, la riqueza generada en las colonias fluía hacia la metrópoli, ocasionando el empobrecimiento de algunas de ellas.

Las colonias, después de un largo proceso, logran estar representadas en las cortes españolas mediante las llamadas diputaciones provinciales. Este hecho modifica la relación de colonialismo existente y a través de él, se redistribuyen los poderes mediante una asignación más clara de las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno. Así, el virrey ve disminuidas sus facultades y atribuciones y la audiencia conserva únicamente las atribuciones judiciales, perdiendo las de carácter político y administrativo.

La monarquía absoluta en España se debilitaba debido a la emergencia del liberalismo como ideología política. Las ideas liberales se difundieron en la Nueva España, aumentando los anhelos de

(2) Quintanilla Obregón, Lourdes. Hacia la Organización Política de la Sociedad (1824 - 1834). Serie: Estudios N° 47 Centro de Estudios Latinoamericanos. Fac. de Ciencias Políticas y Sociales. U.N.A.M. México, 1983. Pág. 7.

Independencia y haciendo cada vez más difícil la relación de colonialismo, sobre todo en los estratos ilustrados de las Colonias. La situación económica y social de la población no peninsular, aumenta el descontento agrupando a varios sectores en torno al propósito de liquidar el régimen virreinal.

De esta manera, en 1810 se inicia el movimiento insurgente, inspirado principalmente en las ideas de la Revolución Francesa y en la Independencia de los Estados Unidos de América, cuya finalidad es acabar con la explotación de las clases desposeídas de la sociedad novohispana y modificar el fuerte predominio de relaciones de producción estamentales durante tres siglos de dominación española. Sin embargo, en el seno de esta sociedad existe una estructura de dominio caracterizada por una administración pública que juega un papel determinante. El aparato administrativo colonial se constituye como el último vínculo que se debe romper con objeto de conformar el Nuevo Estado Nacional.

1.2 La Organización Administrativa adoptada por Hidalgo.

La guerra de independencia significa la terminación violenta de un largo período de explotación y dominio; sin embargo, "su verdadero carácter es el de una insurrección agraria dirigida contra el régimen de propiedad existente. Para el indio y las castas explotadas y miserables, la única fuente de trabajo y sustentación era casi exclusivamente la tierra. Y la lucha por ésta fue el verdadero motivo del glorioso movimiento de emancipación"⁽³⁾.

Durante el movimiento insurgente, se previó la necesidad de adoptar un planteamiento social y una organización política que diera cauce a los objetivos de la Revolución, mediante la creación de un gobierno y la promulgación de leyes y decretos de índole administrativa, de esta manera, a principios de 1811 Hidalgo integró en Guadalajara el primer Gobierno Nacional compuesto por dos ministerios: uno de Gracia y Justicia, encargado a Don José María Chico y otro de Estado y Despacho que se confió al Licenciado Ignacio López Rayón.⁽⁴⁾ Entre los decretos⁽⁵⁾ que se emi-

(3) Cué Cánovas Agustín. Historia Social y Económica de México (1521 - 1854). Ed. Trillas. México, 1977. Pág. 212.

(4) Idem. Págs. 215 - 216

(5) Por estas fechas en pleno movimiento revolucionario, se instauró otra estructura gubernamental, se trata del documento denominado "Elementos Constitucionales" en el cual "...El Jefe del Ejecutivo recibe el nombre de Protector Nacional, quien propondrá al Supremo Congreso la iniciativa y derogación de las Leyes (punto 18). Este protector será nombrado por los representantes del Supremo Congreso...El punto 21 hace referencia a la existencia de los tres poderes, bajo el primado del Legislativo. Sin embargo, las funciones mínimas que el documento atribuye al Supremo Congreso, al Protector Nacional y a los despachos de Gracia, se presentan confusas y sin delimitaciones entre sí". Arnáiz Amigo, Aurora. Instituciones Constitucionales Mexicanas. Textos Universitarios. UNAM. México, 1975. Pág. 15.

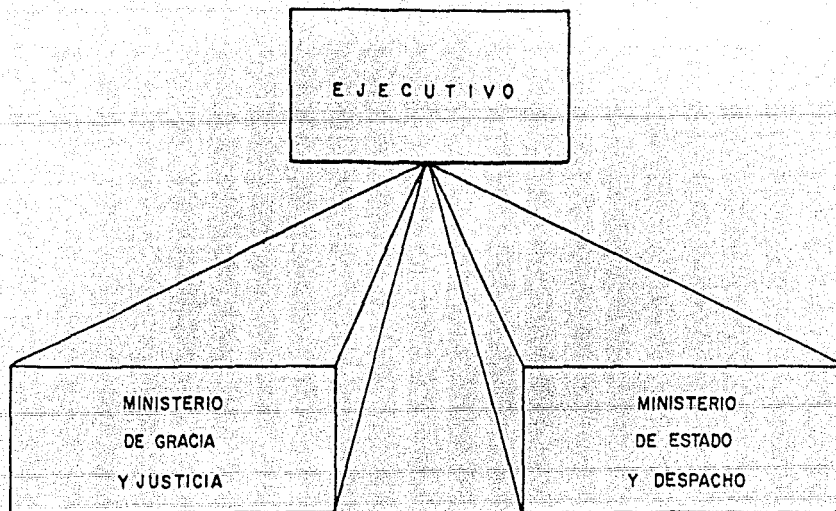
tieron por este singular gobierno, destacan el de la Abolición de la Esclavitud y los Tributos; la extinción de los estancos de la pólvora, del tabaco y del papel sellado; la eliminación de toda clase de pensiones que se exigían a los indios la supresión de las exacciones de bienes de las cajas de comunidad y además, se repartieron tierras a los naturales (véase esquema N° 3).

A la muerte de Hidalgo en 1811, asume el liderazgo del movimiento Insurgente José María Morelos y Pavón, quien imprime a la guerra independentista una orientación reivindicadora desde el punto de vista social y económico, es decir, le brinda un programa y una finalidad clara y precisa. Después de algunos triunfos y de brillantes campañas militares, Morelos decide en 1813 convocar un congreso que unifique las diversas tendencias del movimiento insurgente y sustituir a la débil Junta de Zitácuaro, que había perdido fuerza y credibilidad por las diferencias existentes entre sus miembros.

Morelos consideró la necesidad de salvar a la Revolución Insurgente de la "anarquía" y de unificar a la misma a través del establecimiento de un gobierno central y fuerte, así, con el apoyo de intelectuales tales como Quintana Roo, Sotero, Castañeda, Bustamante, Francisco Argandar, Ortiz de Zárate y otros, formuló el Reglamento para la elección de Diputados al Congreso que había de reunirse en Chilpancingo.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL PRIMER GOBIERNO NACIONAL

(FORMADO POR HIDALGO EN 1811)



En este momento, es necesario señalar que, como producto de las ideas de liberalismo político en boga por ese tiempo en España, se promulga en el año de 1812 la Constitución de Cádiz que enarbola los preceptos de la monarquía absoluta no hereditaria; la igualdad política y jurídica de los habitantes de los dominios españoles; la división de poderes; la religión católica como oficial, la sujeción de todos los individuos a los tribunales comunes, conservando los fueros eclesiástico y militar; las garantías para el acusado, etc., hecho que influye en los caudillos de vanguardia en el movimiento Insurgente.

1.3 El Congreso de Chilpancingo y la Constitución de Apatzingán.

El 14 de septiembre 1813 se reúne el Congreso de Chilpancingo y ante él, Morelos presenta su histórico documento denominado "Sentimientos de la Nación", en donde expone su ideario político y expresa los fines del movimiento de Independencia, asimismo, declaró la absoluta independencia de México con respecto a España.

Un año después, el Congreso es reunido en Apatzingán y en él se responde al restablecimiento del gobierno absoluto de Fernando VII en España y a la eliminación de la Constitución Liberal de Cádiz instaurada en 1812. Para ello, se promulga el 22 de octubre de 1814 el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", conocido como la Constitución de Apatzingán.

Este documento es la primera constitución política de país como nación independiente, inspirada en los preceptos emanados de la Revolución Francesa y enarbola los derechos naturales del hombre y del ciudadano. El concepto fundamental contenido en esta Constitución es el establecimiento de una república central gobernada por tres poderes: Un congreso integrado por 17 diputados, uno por cada provincia, con facultades legislativas, administrativas y políticas; un supremo poder ejecutivo formado por tres individuos, y una corte o tribunal de justicia.

Se estableció el predominio del Poder Legislativo sobre el Eje-

cutivo y el Judicial, pudiendo nombrar a los miembros de estos últimos.

Cabe señalar que esta Constitución además de no contener en sus articulados ningún principio que hiciera alusión a la disminución de la opulencia de los ricos y a la pobreza de la mayoría de la población, punto esencial del pensamiento de Morelos, al depositar en tres personas el Poder Ejecutivo, propicia la desunión del movimiento Insurgente, pues no establece la unidad de dirección y acción que aquél necesitaba. Sin embargo, los principios contenidos en la Constitución de Apatzingán, marcan el camino político a seguir a lo largo de lucha revolucionaria que finalmente dan forma y esencia a las siguientes constituciones, respetando en lo fundamental la estructura de poder y el dominio que ejercería el Estado con respecto a la sociedad. Asimismo, es importante destacar que los fundamentos originados en 1814, están encaminados a buscar la unidad civil de la nación, objetivo que desata las luchas políticas del siglo XIX.

La Constitución de Apatzingán no resuelve las prohibiciones políticas, económicas y sociales, ni la limitación de libertades y el derecho de que los criollos ocuparán altos puestos civiles y eclesiásticos.

Al morir Morelos, el movimiento Independentista adopta un carácter defensivo, sólo algunas campañas como la de Guerrero en el sur y las acciones de Mina, pueden considerarse como verda-

deros movimientos militares.

Mientras tanto, en España también se luchaba en contra del régimen monárquico y tradicionalista de Fernando VII. Esta lucha era estimulada por el naciente liberalismo español, por la crisis política que produjo en España la invasión Napoleónica, y por los postulados de igualdad, libertad, propiedad y resistencia a la opresión que se habían difundido en toda Europa.

Estos acontecimientos tuvieron una influencia decisiva en el movimiento de emancipación que se desarrollaba en la Nueva España, y es así que, después del restablecimiento de la Constitución Liberal de Cádiz en 1820 y la expedición de algunas reformas políticas y sociales dirigidas contra el poder eclesiástico en la península, algunos miembros de las clases acomodadas se asociaron para lograr la independencia de México.

"Al cabo de una década de revolución en nuestro país, la Independencia había llegado a ser no sólo la causa de los Insurgentes, sino también de las clases privilegiadas: alto clero secular y regular, jefes superiores del ejército español, funcionarios más importantes de la administración pública y mineros ricos, terratenientes y grandes monopolistas del comercio colonial"⁽⁶⁾.

El virrey Apodaca promulgó la Constitución Liberal Española en

(6) Cué Cánovas, Agustín. Historia Social y Económica de... Pág. 232

la Nueva España y aplicó algunas reformas políticas dictadas en la península, dejando de lado los decretos de disminución de diezmos y de venta de bienes eclesiásticos expedidos en España. Sin embargo, para el clero, era inminente su aplicación en la Nueva España peligrando sus privilegios y propiedades. Ante estas circunstancias, la Iglesia, a través de sus representantes, se dispuso a actuar en favor del movimiento independentista, con objeto de oponerse a las medidas adoptadas por el régimen constitucional español, y que paulatinamente se establecían en nuestro país.

El alto clero y la aristocracia criolla y española, urgidos de proclamar la separación de México con respecto a España por ver amenazados sus privilegios y propiedades, apoyan a Agustín de Iturbide quien logra la confianza de los conjurados de la profesa, y lo convierten en jefe de un levantamiento militar cuyo objetivo era combatir y destruir a Guerrero para acabar con el movimiento Insurgente.

1.4 El Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba.

Al fracasar, Iturbide decide consumar la Independencia haciendo participe a Guerrero, proponiendo una alianza de la cual surge el Plan de Iguala. Este Plan es proclamado el 24 de febrero de 1821 y al analizar sus principios, se puede apreciar que son contrarios a los aspectos fundamentales que dieron origen al movimiento independentista. De sus artículos se desprende lo siguiente: se reconoce a la religión católica como única, sin tolerancia de ninguna otra, se instituye la total independencia de la Nueva España; se establece un gobierno monárquico constitucional, con Fernando VII como rey o, en su defecto, algún miembro de la casa real española o de otra casa reinante en Europa; se decreta la igualdad de las razas; se respeta y protege a la propiedad; el clero conserva sus fuezas y propiedades; se mantienen los privilegios judiciales y políticos de los miembros de la Iglesia y los empleados públicos, así como los jefes y oficiales de ejército conservan sus puestos. Finalmente, el Plan de Iguala convoca a reunión de Cortes Constituyentes. Como podemos observar, con estos artículos se enlazan los intereses del grupo militar con los de la burocracia y la aristocracia eclesiástica.

El movimiento de Independencia transformó profundamente la economía del país, pues trajo consigo la desorganización de las actividades productivas y la destrucción de la riqueza humana y material. Muchos trabajadores abandonaron su centro laboral

para sumarse a la lucha, además, la falta de seguridad y de capitales hicieron que descendiera notablemente el ritmo y volumen de la producción.

Una de las ramas de la economía que sufrió los mayores trastornos fue la minería. La falta de azogue, hierro y otros elementos indispensables para el laboreo y el beneficio, aunados a el retiro de grandes capitales, son algunos de los elementos que causaron el abandono de muchas minas y su inundación, determinando un marcado descenso en la producción, que se extendió muchos años después de concluída la Independencia.

El proceso de emancipación de la Nueva España constituye una etapa de la disolución del Imperio Español en América, fueron once largos años de lucha que originaron una profunda crisis en el régimen colonial y que "implicó la desarticulación del sistema económico existente, en parte como consecuencia de las acciones bélicas y en parte como consecuencia más inevitable aún de la ruptura de los vínculos con la potencia que hasta entonces había constituido el punto obligado de gravitación de las formaciones sociales latinoamericanas en cierne.

Si en la afectación de los centros productivos- agrícolas y mineros especialmente el primer factor parece haber pesado más que el segundo, es claro que en el desvertebramiento del circuito comercial los términos se invirtieron. La propia estructura colonial de la época, que tenía como eje el control metropolitano del comercio, determinó que a raíz de la Independencia se produjera -

una suerte de vacío en este punto, vacío que por así decirlo venía a consumar la desarticulación del sistema todo"(7).

Concluida la guerra de Independencia, el principal problema del país era la organización política que se adoptaría con objeto de suplantarlo al Estado Español y crear el nuevo régimen acorde a los intereses de la nueva élite política.

De esta manera, el 24 de agosto de 1821 es celebrado el Tratado de Córdoba, entre O'Donojú e Iturbide, donde se reconoce la soberanía e independencia de México y su constitución en un gobierno monárquico constitucional; sería llamado a gobernar Fernando VII y por su renuncia o no admisión alguien de la Casa Real Española, o bien la persona que designaran las Cortes del Imperio Mexicano.

Este último punto, no se encontraba establecido por el Plan de Iguala y fue introducido en el Tratado de Córdoba por Iturbide con el propósito de ocupar el trono del Imperio Mexicano. El mismo Tratado establece la formación de una Junta de Notables denominada Junta Provisional Gubernativa que ejercería funciones legislativas mientras se reunían las cortes encargadas de dictar la constitución del Imperio Mexicano. Esta Junta debería haber sido integrada a propuesta de las diputaciones pro-

(7) Cueva, Agustín. El Desarrollo del Capitalismo en América Latina. 7a. Edición. Siglo XXI Editores. México 1983. Pág. 12.

vinciales, sin embargo, Iturbide designó a sus miembros entre sus adictos.

En septiembre de 1821 la Junta Provisional Gubernativa nombró una regencia, integrada por tres miembros, que haría las funciones del Poder Ejecutivo, designando a Iturbide como presidente de la misma, confiriéndole además el cargo de Generalísimo del Ejército.

1.5 Conflictos Políticos y Organización Administrativa del México Independiente (El Principio de las Cuatro Causas).

En el ámbito administrativo, durante el gobierno de la Regencia se organiza la administración pública, de acuerdo con la concepción monárquico española de las cuatro causas.

Esta organización se plasmó en el "Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal"⁽⁸⁾, expedido el 8 de noviembre de 1821. De esta manera, se establecieron cuatro Secretarías de Estado y del Despacho Universal de los negocios de: Relaciones Exteriores e Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina, y de Hacienda (véase esquema N° 4).

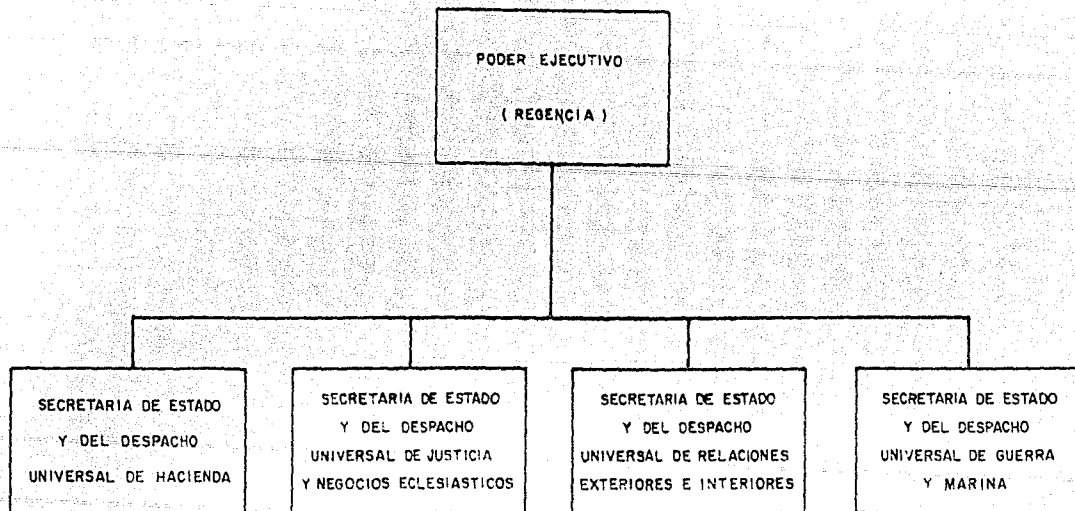
De acuerdo con este Reglamento, corresponden a cada Secretaría, los siguientes asuntos:

A la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores pertenecen las relaciones diplomáticas, la Dirección General de Correos, reparaciones de caminos, calzadas y puentes, todos los asuntos económicos y políticos del reino, por ejemplo, jefes políticos de las provincias, ayuntamien-

(8) Véase: 8 de noviembre de 1821. Decreto. Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal. Dublán y Lozano (recopiladores). Legislación Mexicana. Tomo I (1687-1826). Edición 1876. P.P. 554-559.

ESTRUCTURACION DEL PODER EJECUTIVO SEGUN EL "REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO
INTERIOR Y EXTERIOR DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y DEL DESPACHO UNIVERSAL."

(8 DE NOVIEMBRE DE 1821)



tos constitucionales, mayordomías de propios y arbitrios, en general, todos los asuntos de Estado.

La Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos estaba facultada para atender los negocios de los Consejos que haya, Tribunales Supremos, Jueces y demás autoridades civiles del reino; asuntos eclesiásticos como la presentación de los arzobispados, obispados, canongías, curatos, etc.; lo perteneciente a las religiones seculares y regulares; lo relativo a las juntas supremas de cirugía, medicina y farmacia, y los asuntos de la servidumbre del Palacio Imperial.

Por lo que respecta a la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, le correspondían todos los asuntos de armas y guerra de mar y tierra.

Por último, la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, resolvía el manejo de la Hacienda Pública en sus diversas rentas.

Cabe señalar que los Secretarios estaban obligados a dar audiencia diaria a los interesados sobre los negocios del ramo respectivo.

Como señalamos, la organización administrativa adoptada por el Gobierno Independiente responde al esquema de las cuatro causas, de acuerdo a la tradición monárquico española, por lo que la Administración Pública del naciente Estado Mexicano asimila el se-

llo de la Administración Colonial. Además de la estructura administrativa adoptada refleja el carácter de las relaciones sociales de producción y el incipiente desarrollo de las fuerzas productivas y de la estructura de clases.

Al respecto, "es menester recordar que las estructuras administrativas no expresan más que en cierto grado la división social del trabajo y de ciertas relaciones de producción que se manifiestan en dos tendencias fundamentales: un proceso de acumulación originaria de capital bajo una organización simple y un proceso de feudalización expresada por la constitución de grandes extensiones territoriales organizadas en forma de señoríos por la iglesia y los hacendados"⁽⁹⁾.

El 24 de febrero de 1822 se instala el Primer Congreso Mexicano, convocado de acuerdo a los postulados del Plan de Iguala, entre los primeros asuntos que se resuelven está el de proveer de recursos a la Regencia para cubrir los gastos del ejército y de la administración pública, para ello, se acordó como medida inmediata vender las fincas de temporales de los Jesuitas, encontrando esta medida una enérgica oposición que impidió su puesta en práctica.

Con el apoyo de los jefes militares criollos, partidarios de Iturbide, éste se convierte en Emperador. Los militares envían un comunicado al Congreso anunciándole que habían proclamado Emperador a Iturbide. Amenazado el Congreso, declara a Iturbide

(9) García Cárdenas, Luis. Antecedentes y Desarrollo de... Pág. 226.

Emperador Constitucional decretando poco tiempo después, que la monarquía es hereditaria.

Paulatinamente, el Congreso entró en conflicto con Iturbide, pues al estar integrado por representantes de la sociedad, se sentía depositario de la soberanía y con derecho a gobernar al país. Sin embargo, en el fondo este conflicto se genera como consecuencia de las contradicciones estamentales que se dan entre estos dos centros de poder. Por un lado, el clero, la nobleza y el ejército se encontraban representados por Iturbide, mientras que en el Congreso se encontraban representados los Intelectuales Progresistas y Republicanos y la Burguesía manufacturera.

Ante esta situación, Iturbide decide dar el primer golpe de Estado en el país con objeto de disolver el Congreso, lo que consigue el 31 de octubre de 1822. Para sustituir al Congreso, el Emperador crea una Junta Instituyente con facultades legislativas, cuyos integrantes fueron designados entre sus incondicionales.

"Así fue como por dos actos sucesivos, y cuando se iniciaba en el espíritu público el respecto a la autoridad investida de los poderes de la nación, Iturbide destituyó todo principio de autoridad suprema y evitó los fundamentos de la suya propia, primero atentando contra la representación investida del poder nacional y después usurpando ese poder para la investidura de una asamblea sin origen legal, ni autoridad alguna. La idea democrática fue así destruida en germen; la fe de los principios que le

alimentan vaciló desde entonces"⁽¹⁰⁾.

Mientras ello sucedía, varias provincias declaraban su independencia y otras más amenazaban con proclamarla. La mayor parte de ellas exigían el establecimiento de una República Federal, idea que había venido madurando en varios grupos políticos ciudadanos y provinciales. La oportunidad de cambiar la forma de gobierno se presentó en diciembre de 1822, con el levantamiento militar de Antonio López de Santa Anna expresado en el Plan de Casa Mata, publicado el 1 de febrero de 1823, cuyos principales postulados son: aniquilamiento del Imperio y reinstalación del Congreso, así como la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente.

Ante esta situación, Iturbide abdica el 10 de marzo de 1823, quedando a cargo de los asuntos del gobierno un Poder Ejecutivo temporal, integrado por los Generales Guadalupe Victoria, Celestino Negrete y Nicolás Bravo, sin embargo, como los dos últimos están ausentes, son sustituidos por Mariano Michelena y Miguel Domínguez. La Asamblea Constituyente es instaurada el 7 de noviembre de ese mismo año y su objetivo, como su nombre lo indica, era el de dar al país una Constitución, después debería desaparecer.

(10) Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura (Estudio sobre la Organización Política de México). 6a. Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1982, Págs. 5 y 6.

La población del país, a excepción de las personas que integraban las tendencias políticas de ese entonces (manifestados en esta etapa a través de las logias yorkinas y escocesas) no concebían los cambios políticos, económicos y sociales que se estaban gestando. El país se encontraba fragmentado en comunidades aisladas entre sí. Existía un acendrado regionalismo, heredado de la estructura política y económica de la Colonia, que no permite el fortalecimiento del poder central, y no había un mercado interno estructurado.

Por lo que se refiere a la Hacienda Pública, ésta se encontraba desorganizada y sus fuentes de ingresos mermados, obligando a los primeros gobiernos a concertar préstamos con el exterior, con lo que se vió incrementada la deuda pública, además en los primeros tres años de vida independiente, de 1821 a 1823, "...emigraron del país riquezas líquidas por un valor de 20 millones de libras esterlinas... El proceso de desacumulación originaria, quedó concluido de este modo y la herencia colonial reducida al pesado lastre de la matriz Económico Social conformada a lo largo de más de tres siglos..." (11).

Esta era la situación del país al que había que organizar, y al que el Congreso Constituyente debería dar una Constitución, lo cual fue realizado en octubre de 1824.

(11) Cueva, Agustín. El Desarrollo del Capitalismo... pág. 14

2. La Primera República Federal (1824 - 1836)

2.1 La Constitución Federal de 1824

La caída del gobierno imperial de Iturbide motivó en varias provincias una tendencia separatista que tuvo al país al borde de la desintegración. Las juntas provinciales y sus jefes políticos, desconocieron la autoridad otorgada al Poder Ejecutivo nombrado por el Congreso. La situación era tal que incluso Guadalajara y Zacatecas desconocieron la autoridad del propio Congreso, mientras que Michoacán, Querétaro, Guanajuato y San Luis Potosí vacilaban en relación a la postura que adoptarían.

La tendencia separatista aumentaba, así como la solicitud de convocar a un nuevo Congreso Constituyente.

Entre tanto, el 10 de julio de 1823, Centroamérica votó su separación de México, al igual que Chiapas quien, sin embargo, se volvería a unir al país hasta septiembre de 1824.

Guadalajara se constituyó en Estado Libre y Soberano de Jalisco, siguiendo su ejemplo poco tiempo después, Puebla, Zacatecas y Oaxaca, al tiempo que Yucatán anunciaba que si se adoptaba el sistema federal se uniría a México.

De esta manera, se vislumbró la solución al problema del separatismo, mediante la adopción del sistema federal, que solicitaban los Estados.

Aunado a lo anterior, el Poder Ejecutivo también debía afrontar problemas diplomáticos, hacendarios y de defensa del naciente Estado, que se encontraba amenazado y en bancarrota.

En términos sociales y económicos el país se encontraba agotado, se calcula que durante la guerra de Independencia "habían muerto 600 000 combatientes, el 10 por ciento de la población del país, la mitad de la fuerza de trabajo, y un país que nacía endeudado se vería forzado, por largo tiempo a aumentar su presupuesto debido a las amenazas exteriores". (12)

Finalmente, se dio cumplimiento al Plan de Casa Mata y el nuevo Congreso Constituyente se reunió a finales de 1823. Con objeto de calmar los ánimos, Don Miguel Ramos Arizpe, quien encabezaba al grupo federalista, formuló en tres días el Proyecto de Bases Constituyentes, que serviría de fundamento para la elaboración del Acta Constitutiva, primera Ley Fundamental Mexicana, que quedó concluida el 31 de enero de 1824. "El Congreso Constituyente, antes de emprender cualquier otra labor, pensó en redactar el Acta Constitutiva de la Federación. Fue elaborada no únicamente como plataforma política para orientar los trabajos y fijar los puntos fundamentales de la federación, sino también como una declaración de principios que debía ser promulgada y protestada por todos los funcionarios y habitantes de la República a fin de que tuviesen la más completa seguridad de que las labores del Congreso se habían de ajustar a los términos de un pacto federal". (13)

(12) Zoraida Vázquez J. Historia General de México. tomo III. El Colegio de México. México, 1977. pág. 34.

(13) Carrillo Prieto, Ignacio. La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano 1812 - 1824. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1986. pág. 169.

El Acta Constitutiva respondía a las demandas de establecimiento de un sistema federal, en su artículo 6º declaraba independientes y libres a los Estados que constituyeran la Federación, agregando además que serían soberanos en lo concerniente a su administración y gobierno interior.

En aquel tiempo, circulaban ejemplos de constituciones de otros países que pudieran servir de modelo a la que iban a elaborar los Constituyentes Mexicanos: la francesa, la norteamericana, la colombiana, textos políticos tales como el federalista, etc. Sin embargo, se consideró como modelo principal la Constitución de Cadiz de 1812, utilizando asimismo, fórmulas de representación y de organización federal de la Constitución Norteamericana. (14)

"No había otros principios sobre los cuales pudiera establecerse el país recién nacido a la vida independiente, que el del federalismo y el de la soberanía del pueblo. El federalismo, sin tener en el país raíces tradicionales tan vigorosas y profundas como en los Estados Unidos, habría de contribuir sin embargo,

(14) "... El constituyente siguió a la Constitución Norteamericana en la idea del Estado Federal, pero organizó los poderes en armonía con la Constitución de Cádiz... El sistema presidencial norteamericano implicaba una estricta separación de los poderes y una plena libertad de acción del presidente dentro de su esfera de competencia; al mismo tiempo otorgaba al presidente la iniciativa y un voto suspensivo en la elaboración de las leyes. El régimen gaditano significaba también una cuidadosa separación de los poderes, pero obligaba al rey a obtener para todos sus actos, el referendo del gabinete y si bien declaraba la irresponsabilidad del rey, contrarios a la Constitución y a las leyes; el rey tenía también la iniciativa y un veto suspensivo en el proceso legislativo". Carrillo Prieto, Ignacio. La Ideología en ... pág. 179.

a la consolidación de la nación y a evitar su desintegración".⁽¹⁵⁾ Así, el 4 de octubre de 1824 es promulgada la Constitución Federal que establece una forma de gobierno semejante a la de los Estados Unidos. Su propósito es unificar a las provincias, organizar el funcionamiento del gobierno y consagrar la soberanía popular.

La Constitución Federal subraya la independencia total de México con respecto a España u otra potencia, delimita como parte del territorio nacional "el que fue del virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía capitania general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares"⁽¹⁶⁾ y decretaba como religión de Estado la católica, prohibiendo el ejercicio de cualquier otra.

Por lo que respecta a la forma de gobierno, se adoptó el de una república representativa, popular y federal, estableciendo la división tripartita de poderes. El Poder Legislativo se depositó en un congreso general dividido en dos cámaras: una de Diputados, los cuales serían electos con base en la población, en razón de un diputado por cada 80 000 habitantes y que se elegirían cada dos años, y otra de Senadores, integradas por dos senadores de cada Estado elegidos por las legislaturas locales

(15) Cué Cánovas, Agustín. Historia Social y Económica de ... pág. 269.

(16) 4 de octubre de 1824. Decreto. "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos". Dublán y Lozano. Tomo I. p.p. 719 - 737.

y renovados por mitad de dos en dos años. El Poder Ejecutivo se confió en un individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y un Vicepresidente, quien sustituirá a aquél en caso de imposibilidad física o moral. Por último, el Poder Judicial residió en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. (17)

En términos generales, las atribuciones del Congreso son las siguientes:

A) Constituirse como gran jurado para conocer sobre acusaciones:

- Del Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o contra la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.
- Del mismo Presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados o a que éstos se presenten a cumplir sus servicios, o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les otorga la Constitución.

(17) "La nueva organización política trató de lograr lo que el viejo Estado - Español no pudo hacer: unificar a todas las provincias. 'Los hombres in fluyentes', 'Los hombres nuevos', garantizaban jurídicamente su dominación y los cargos públicos por elección popular, que legitimaban su poder. ¿Qué podían objetar a esta Constitución los conservadores? Simplemente no participar en el reparto político". Quintanilla Obregón, Lourdes. Hacia la Organización... pág. 20.

- De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualquier delito cometido durante el tiempo de sus empleos.
- De los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución Federal, Leyes de la Unión, u orden del Presidente de la Federación que no sean contrarios a la Constitución y leyes generales de la Unión.
- Del Presidente, Vicepresidente o los Ministros, por actos de intervención en el senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones.

B) Puede suspender de su encargo al Presidente, Vicepresidente y Secretarios y ponerlos a disposición del tribunal competente.

C) De acuerdo con el artículo 49 de esta Constitución las leyes y decretos emanados del Congreso General tendrán por objeto: sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores; conservar la unión federal de los estados y la paz y el orden público en lo interior; mantener la independencia de los estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, y sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los estados tienen ante la ley.

D) Además de las facultades ya mencionadas, el Congreso debía - fomentar la prosperidad general; proteger y arreglar la libertad política de la imprenta; admitir nuevos estados o territorios a la Unión Federal; erigir los territorios en estados; contraer deudas sobre el crédito de la Federación; - reconocer la deuda nacional; aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad de federación, de neutralidad armada; - decretar la guerra; conceder o negar la entrada de tropas - extranjeras en el territorio de la federación, y crear o suprimir empleos públicos de la Federación, entre otras atribuciones.

Por su parte el Poder Ejecutivo tiene las siguientes facultades:

- A) Publicar, circular y hacer guardar las leyes y derechos del Congreso General.
- B) Expedir reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución.
- C) Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior.

- D) Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho.
- E) Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.
- F) Nombrar a los jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las comisarias generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno.
- G) Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.
- H) Nombrar, a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, los jueces y promotores fiscales de circuito y distrito
- I) Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la nación.

- J) Disponer de la milicia local para los mismos objetivos, previo consentimiento del Congreso General o del Consejo de Gobierno.
- K) Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso General, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes.
- L) Celebrar concordatos con la silla apostólica.
- M) Pedir al Congreso General la prorrogación de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días útiles.
- N) Convocar al Congreso para sesiones extraordinarias en el caso que lo crea conveniente, y lo acuerden así las dos terceras partes de los individuos presentes del Consejo de Gobierno.
- Ñ) Cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, Tribunales y juzgados de la Federación, y de que sus sentencias sean ejecutadas según las leyes; etc.

De acuerdo con esta relación de facultades y atribuciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, se puede observar "... en forma evidente la debilidad del Ejecutivo ante el Congreso, que podemos expresar en términos generales en las siguientes consideraciones: a) al Congreso se le señalan atribuciones exclusivas y al Ejecutivo no; b) al Congreso no se le señalan restricciones y al Ejecutivo sí; c) al Ejecutivo se le atribuyen funciones de ejecución y al Congreso de decisión en materia hacendaria, económicas, comunicaciones y de orden social en general". (18)

Debido a la supeditación del Ejecutivo al Legislativo, (19) y con ello, de la administración pública de aquél, a este período se le ha denominado Administración Pública Congressional "... en virtud de la subordinación formal y real del Ejecutivo al Legislativo, cuya expresión más acabada se presenta cuando el Congreso tiene atado, fiscalizado, controlado y 'administrado' al Ejecutivo y, por tanto se atribuye, facultades de Organización Administrativa del conjunto social" (20).

(18) García Cárdenas, Luis. Antecedentes y Desarrollo... pág. 231.

(19) "... esta Constitución, convertida en inviolable de un modo tan sutil, era, como Aquiles, vulnerable en un punto; no en el talón, sino en la cabeza, o mejor dicho en las dos cabezas en que culminaba: la Asamblea Legislativa, de una parte, y, de otra, el presidente. Si se repasa la Constitución, se verá que los únicos artículos absolutos, positivos, indiscutibles y sin tergiversación posible, son los que determinan las relaciones entre el presidente y la Asamblea Legislativa. En efecto, aquí se trataba, para los republicanos burgueses, de asegurar su propia posición. Los artículos 40-70 de la Constitución están redactados de tal forma que la Asamblea Nacional puede eliminar al presidente de un modo constitucional, mientras que el presidente sólo puede eliminar a la Asamblea Nacional inconstitucionalmente, desechando la Constitución misma". Marx, Carlos. El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte. Ed. Grijalbo. México, 1974. págs. 35 - 36.

(20) García Cárdenas, Luis. Op. Cit. pág. 233.

El régimen político adoptado por esta Constitución permite que se lleven a cabo dos hechos fundamentales: 1) al conceder relativa independencia a las entidades federativas, se garantizaba el sostenimiento del interés general en el nuevo estado, y se podían promover los intereses de los principales grupos de provincia, los cuales necesitaban para su expansión, la unificación y estabilidad política que representaba la práctica del esquema federal y, 2) en el Congreso se encontraron representadas las principales fuerzas sociales que sostenían proyectos distintos para la búsqueda y conformación de la Unidad Civil de la Nación y para la incorporación del naciente Estado a la esfera del Modo de Producción Capitalista, (21) estos "diputados y senadores pertenecientes al Congreso eran miembros de grupos constituidos, de oligarquías que podían manejarlos para su beneficio, y no eran ciertamente representantes del pueblo". (22)

El federalismo, de acuerdo con Simón Tadeo Ortiz de Ayala, "... no es otra cosa si bien se analiza, que la reunión legal de un grupo de provincias diseminadas en una vasta región, aisladamente, pero ligadas por la simpatía de la vecindad, el origen, el idioma, los usos y la religión, y aún por los hábitos e in-

(21) "La República parlamentaria era algo más que el terreno natural en el que podían concluir con derechos iguales las dos fracciones de la burguesía francesa, los legitimistas y los orleanistas, la gran propiedad territorial y la industria. Era la condición inevitable para su dominación en común, la única forma de gobierno en que su interés de clase podía someter a la par las pretensiones de sus distintas fracciones y las de otras de la sociedad". Marx, Carlos. El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte. Págs. 112 - 113.

(22) Quintanilla Obregón, Lourdes. Hacia la Organización ... pág. 96.

fluencia del trato común y cierta legislación; provincias que sin embargo de tanta homogeneidad, considerándose destacadas - sucesiva y gradualmente por la distancia de un centro, y desean do mejorar su posición con una administración local inteligente que les asegure ciertos goces sociales en armonía con los progresos a que brinda su situación particular, sin aspirar a una separación absoluta ni dejar de auxiliarse mutuamente, convencidas de su debilidad para sostenerse aisladamente cada una de por sí, se obligan a buscar en su propia reunión y alianza una fuerza o poder real y efectivo contra los peligros a que las expondría, sacrificando cada uno de los miembros dispersos o separados por el movimiento convulsivo de una revolución que mutiló su tronco, vienen a soldarse en un punto dado y a constituir un cuerpo con cabeza, sin lo cual, inermes o entorpecidas las diversas partes, presentarían un monstruo". (23)

Podemos asegurar que el federalismo mexicano surge como "respuesta a dos gobiernos centralizados -la colonia y el imperio de Iturbide que significaron no solamente un absolutismo, sino más bien un despotismo. Para las provincias, las ciudades de Madrid y de México representaban el gobierno que desconocía los problemas locales y negaba las libertades humanas". (24)

(23) Chanes Nieto, José. Uno de los Primeros Teóricos del México Independiente. Simón Tadeo Ortiz de Ayala. Revista de Administración Pública No. 50. Ed. INAP. México, 1982. Págs. 19 - 20.

(24) Carrillo Prieto, Ignacio. La Ideología Jurídica en... pág. 179.

"Así fue como en pueblos sin educación política ninguna se estableció el sistema de gobierno más complicado de todos y que requiere más delicada comprensión de los principios que lo informan. El Acta y la Constitución de 1824 llegaron al punto más alto a que pudieran aspirar los pueblos como institución política, estableciendo la división y separación de los poderes públicos, la organización del Legislativo y el Judicial como entidades fuertes y autónomas y la independencia de los Estados limitados por el interés superior nacional". (25)

(25) Rabasa, Emilio. La Constitución y ... pág. 7.

2.2 Situación Política, Económica y Social del Período

Con el establecimiento de la Constitución de 1824, y con ello, la adopción del régimen republicano y federal, se tranquilizaron un tanto los ánimos políticos que agobiaron al país. (26) México iniciaba su vida independiente en el marco de un ordenamiento jurídico cuyo propósito era estabilizar al país a través de un régimen político basado en la supremacía del Congreso.

En el mes de julio de 1824, se celebraron elecciones para elegir al Jefe del Poder Ejecutivo, resultando electo Guadalupe Victoria, que a la sazón, se convertiría en el primer Presidente Constitucional de la República Mexicana. Los problemas a los que se enfrentó Victoria, derivados en gran medida del desgaste económico y social que sufrió México en la lucha por consolidar su independencia, determinaron sus acciones de Gobierno e impidieron que en el País se estructurara la Unidad Civil con objeto de propiciar la formación de un Estado Nacional.

En el aspecto económico la "... crisis de la Hacienda Pública se acentuó con la salida del País de los capitales españoles,

(26) "La Constitución de 1824, insuficiente para cambiar la estructura de la sociedad, fue eficaz para impedir que esta se perpetuara y para ayudar a que en menos de 40 años las fuerzas de la nueva sociedad se impusieran por sí mismas, contando durante un largo trecho con el auxilio de la Ley, misma que no había nacido a la zaga de las realidades, sino un tanto adelante de éstas. La Constitución de 1824 pretendió ser el partero de la nueva sociedad y el instrumento para la muerte piadosa de la sociedad que se liquidaba; esto dentro de la técnica de la transacción o contemporalización con las realidades o intereses creados". Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. Tomo II. La Sociedad Fluctuante. Fondo de Cultura Económica, México, 1982, -pág. 13.

hecho que se reflejó notoriamente en la actividad económica; - pero a pesar de esta contingencia, se continuó con la equivocada política de reducir las contribuciones existentes y, como consecuencia, nuevamente los ingresos ordinarios no alcanzaron a cubrir los crecientes gastos del erario y fue imprescindible obtener otros ingresos extraordinarios ⁽²⁷⁾. De esta manera, desde sus primeros años como país independiente, México se vió abrumado por el cumplimiento de compromisos derivados de préstamos contraídos con el exterior, con la finalidad de cubrir su gasto corriente "... el Congreso autorizó el 10 de mayo de 1823 un préstamo extranjero por 8 millones" (de pesos) además de algunos otros, así, cuando se revisan los gastos se entiende la relativa tranquilidad de los años del periodo de Victoria, ya que los préstamos le permitieron saldar los déficits del presupuesto. Este alcanzó para 1825 los 17 millones, de los cuales 15 se asignaban al Ministerio de Guerra y Marina, estimándose los ingresos en algo menos de 10 millones. Hasta 1827 México logró pagar los intereses de los bonos de las deudas inglesas, pero de esa fecha en adelante no fue posible hacerlo" ⁽²⁸⁾. La deuda calculada hasta abril de 1831 ascendía a 34 329 100 - pesos.

(27) López Rosado, Diego G. Curso de Historia Económica de México. Textos Universitarios. UNAM. México, 1981. pág. 226.

(28) Zoraida Vázquez J. y Díaz, Lilia. Historia General de ... págs. 37, 38 y 39.

Es necesario aclarar que estos datos únicamente se refieren a préstamos contraídos durante esos años, ya que si acudimos a otras fuentes, veremos que el endeudamiento total del País era mucho mayor, de esta forma, podemos observar que, "Por decreto del 23 de junio de 1824, el Soberano Congreso General Constituyente, con el propósito de establecer sobre bases sólidas el crédito de la nación, reconocía las deudas contraídas por el Gobierno Virreinal hasta el 17 de septiembre de 1810, y los créditos contraídos por el anterior Gobierno con Mexicanos... Se reconocían además los créditos contraídos por los Jefes Insurgentes desde el Plan de Iguala hasta el 27 de septiembre de 1821, y por los Gobiernos Establecidos desde esta fecha a la del decreto en cuestión... es así que, ... Según la memoria de Hacienda de 12 de noviembre de 1823, redactada por Don Francisco Arrillaga, el país debía la cantidad de \$32,475,198.16 en la que se incluían la deuda anterior a 1810, y la contraída durante la Guerra de Emancipación. Con la deuda contraída en fecha posterior a la Independencia, el total de la deuda nacional hasta la fecha de la memoria llegaba a 44,717,563.05" (29)

Como se observa, el endeudamiento del país en este momento se traduce en una situación económica difícil a la que se agregan los raquíticos ingresos que percibía el Gobierno. Esto explica el por qué se tuvo que recurrir a diversas fórmulas con objeto de -

(29) Cué Canovas, Agustín. Historia Social y ... pág. 285.

subsanan los gastos de la administración, entre las que se encontraba el recurso de los préstamos forzosos.

"La desorganización administrativa de la Hacienda Pública, así como la crisis económica que tuvieron que afrontar los diferentes regímenes gubernamentales, fue reflejo de la situación que prevalecía en el país, en sus diferentes niveles y todo ello trajo como consecuencia las escasas recaudaciones que percibía el erario público " (30)

"... Las únicas entradas productivas eran los impuestos de importación, que en 1827 ascendieron a 7 828 208, pero que bajaron en 1828 a 5 692 026, baja debida a la expulsión de los españoles, - que... entorpeció el comercio. Para entonces la mayor parte del comercio de las grandes ciudades estaba en manos de ingleses, - franceses y otros europeos, que habían llenado el vacío de los españoles... en octubre de 1828 se acudió al procedimiento de solicitar contribuciones especiales de los estados, y en 1829, cuando la Hacienda Pública se encontraba en su punto más bajo desde el imperio de Iturbide, se les impusieron préstamos forzosos para hacer frente al peligro de la invasión española" (31)

Con problemas tales, es evidente que resultaba prácticamente imposible establecer una política adecuada en relación al Gasto -

(30) López Rosado, Diego. Curso de Historia... pág. 228.

(31) Zoraida Vázquez J. y Díaz, Lilia. Op. Cit. pág. 40.

Público en este período. La inestabilidad política, provocada - tanto por las guerras internas como las de intervención extranjera, trajo como consecuencia el estancamiento económico y el sostenimiento de un numeroso ejército. Este era uno de los obstáculos principales, debido a que el presupuesto destinado a los Gastos Militares llegaba a representar hasta el 90% de la totalidad de los recursos del Gobierno; no obstante, éstos gastos no podían disminuirse, puesto que ello hubiese significado el dejar de cubrir los haberes del ejército y, por lo tanto, perder su apoyo, lo que exponía a los Gobernantes a perder, asimismo, el poder.

De esta forma, se dejaron de lado obras y servicios que eran indispensables para el país, tal es el caso del rubro de comunicaciones. "Los caminos carreteros poco desarrollados, no dejaban margen que el de conducir tanto las mercancías como las personas, por los llamados caminos de herraduras; por ellos sólo transitaban arrieros con sus recuas de mulas, acompañados muchas veces - por pasajeros de a caballo. Los pocos progresos realizados en las comunicaciones al finalizar la dominación española y en los principios de la vida independiente, condujeron a que este tipo de servicios, al igual que las personas que vivían de él continuaran manteniéndose por un largo período" (32)

Es obvio que si las comunicaciones hubiesen estado más desarrolladas necesariamente se habría acelerado el proceso de incorpo-

(32) López Rosado, Diego. Historia y Pensamiento Económico de México. 19a. Edición. UNAM. México, 1974. págs. 106-107.

ración de México al Modo de Producción Capitalista, pues con ello se contaría con un incipiente mercado estructurado y se hubiese consolidado más rápidamente la tan esperada Unidad Civil de la Nación. Al no contar con medios de comunicación adecuados, la consolidación de México como país independiente y el desarrollo de las relaciones de producción capitalistas, habrían de esperar todavía un buen tiempo.

Otro elemento importante de la economía, que no pudo sustraerse a las luchas por la Independencia, así como a la inestabilidad política del país, fue la Agricultura. Esta llevó una existencia precaria y difícil debido, entre otros factores, a: 1) la riqueza agrícola del país no podía desarrollarse mientras el consumo interior no tuviera un aumento considerable, lo cual tampoco podía conseguirse en tanto que el nivel de vida de la población no se elevara; 2) la falta de vías de comunicación impedía que los centros agrícolas se esforzaran en aumentar la producción, puesto que su consumo estaba limitado a zonas sumamente reducidas, y 3) la agricultura, afirmaba Alamán, no podía florecer ni salir del estado decadente en que se hallaba, mientras no aumentara el número de habitantes hasta el punto de equilibrar los consumos que de ellos hiciera la industria y proporcionar al cultivador otros arbitrios de utilizar sus tierras" (33)

(33) López Rosado, Diego. Curso de Historia... pág. 171.

Por lo que respecta al ámbito político, la inestabilidad continuó imperando alrededor de la disputa entre el Federalismo y la adopción del régimen centralista. A fines de 1829, el ejército de reserva, comandado por Anastasio Bustamante, enviado para combatir un nuevo ataque de los españoles, se pronunció en Jalapa, suscribiendo el Plan de este nombre. De esta manera, Bustamante derrocaba a Guerrero, con el pretexto de sostener y defender el Sistema Federal, estableciendo una dictadura que llevó al poder a los militares.

El "... Plan de Jalapa, ... al declararse por el no empleo de facultades extraordinarias y al proclamarse federalista, disimulaba sus verdaderos propósitos, manifestándose por el cumplimiento de la Constitución, el hecho de que surgiera del ejército de reserva y en contra de la fracción radical liberal que gobernaba con Guerrero, descubría en parte sus finalidades" (34)

La administración de Bustamante se apoyó sobre la base de una alianza entre el clero y el ejército, procurando fortalecer el ámbito de acción del poder ejecutivo, ordenar las finanzas del país y restablecer el crédito nacional, para lo cual adoptó, de hecho, un esquema de centralización del poder.

(34) Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo... pág. 151 - 152.

"... el centralismo de facto empezó a operar al amparo del mecanismo que venía a instaurar el artículo 4o. del Plan de Jalapa. La lucha... se realizaba entre los poderes coloniales, clero y ejército, y las fuerzas liberales dispersas en los Estados. El gobierno de Bustamante no toca el federalismo de jure, pero practica un centralismo de facto. El artículo 4o. del Plan de Jalapa autoriza la destitución de las autoridades constituidas en los Estados de la Federación " (35)

El Gobierno de Bustamante dura poco tiempo, y cae debido al descontento generado por la práctica centralista del poder que llevó a cabo. "A principios de 1832 la guarnición de Veracruz se pronunció pidiendo la remoción del ministerio de Bustamante, Santa Anna se puso al frente del movimiento. Para evitar la guerra civil, las legislaturas de Zacatecas, Jalisco y Tamaulipas pidieron a Bustamante la renuncia de sus ministros. Con el propósito de aplastar la revolución y reducir a los sublevados, el gobierno declaró cerrado el puerto de Veracruz. Pero el descontento general contra la administración de Bustamante pronto hubo de provocar su caída. La rebelión de Tampico significó un golpe mortal para el gobierno usurpador.

En los primeros días de 1833 la dictadura militar es derrotada por un movimiento popular y Gómez Farias ingresaba en el gobierno surgido de la revolución (36)

(35) Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo ... pág. 156.

(36) Cué Cánovas, Agustín. Historia Social y ... pág. 320.

No obstante el breve período en el poder de Bustamante, se debe reconocer la preocupación de su gobierno por impulsar la industrialización del país. Ello responde principalmente a que "... dentro del gobierno se fue formalizando una corriente de opiniones favorables al establecimiento de industrias de transformación, y de esa manera en 1830 se elaboró un proyecto tendiente a promover la fabricación de textiles de lino, algodón y lana",⁽³⁷⁾

El principal promotor de esta idea fue Lucas Alamán, a la sazón Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores de Bustamante, quien buscó el impulso de la industria nacional mediante la importación de maquinaria textil y a través del establecimiento del Banco de Avío, el cual se creó por ley el 16 de Octubre de 1830, y entre cuyas funciones estaban "... las de avocarse a la compra y distribución de maquinaria adecuada para el fomento de la industria, así como proporcionar capitales suficientes a las compañías particulares dedicadas a la industria, dándole preferencia al ramo de tejidos de algodón y lana y cría y elaboración de seda, así como a otros ramos industriales y a productos agrícolas de interés para la nación" (38)

Estos primeros intentos por impulsar a la industria se encontraron con obstáculos que impidieron su desarrollo, tales como las constantes luchas políticas, la falta de técnicas productivas adecuadas y, principalmente, el mínimo desarrollo de un mercado interno.

(37) López Rosado, Diego. Historia y Pensamiento Económico... págs. 104-105.

(38) López Rosado, Diego. Curso de Historia Económica de ... pág. 190.

Con la ascensión de Santa Anna al poder como presidente de la República, y con él, de Don Valentín Gómez Farias en la vicepresidencia, la clase media letrada -inspirada por José María Luis Mora- tomaba en sus manos el gobierno del país. Esta clase media liberal, surgida de las logias yorkinas y de los institutos de enseñanza superior, iba a intentar una reforma dirigida a transformar las condiciones políticas, sociales y económicas de México.

"En diez meses escasos de régimen liberal se iniciaron varias reformas encaminadas a unificar a la nación por sobre políticas personalizadas y a someter a los cuerpos privilegiados: la Iglesia y el Ejército. Estas reformas tendían a convertir el poder público en el centro de la sociedad, erigirlo en el arbitro supremo de las Relaciones de Propiedad, fortalecer la administración civil y 'modernizar' la instrucción". (39)

Santa Anna deja en el poder a Gómez Farias y es entonces cuando la reforma liberal adquiere su verdadero sentido, plasmado en una serie de medidas tendientes en lo fundamental a restringir los privilegios del clero y el ejército.

(39) Quintanilla Obregón, Lourdes. Hacia la Organización Política de ... págs. 21 - 22

"El ataque al clero en el campo de la educación merece especial atención. Tanto el Ejecutivo como los gobiernos de los estados adoptaron importantes medidas para suprimir el monopolio clerical en este renglón. Se ordenó establecer escuelas primarias en todo el país. Sin embargo, los cambios fundamentales se hicieron en la educación superior". (40)

"Estas reformas eran un ataque al clero y, en este sentido, pueden considerarse 'radicales'. La instrucción y la educación en todo régimen político no pueden quedarse al azar. El Estado se apoya en la cultura, la vigila, le da forma, la utiliza. Puede decirse que la política cultural es motivo de honda preocupación y no puede dejarse al libre juego de los intereses individuales ni mucho menos en manos de la Iglesia. Las reformas permitirían imponer los valores propios del Estado, su sistema de ideas y representaciones. En una palabra su 'ideología', como se dice ahora". (41)

Ante las reformas planteadas por los liberales, el clero desató una fuerte lucha tratando de mantener sus privilegios llegando incluso a "... presentar como incompatibles al catolicismo y al liberalismo para hacer inseparables el sentimiento religioso y la filiación política; pero en cambio los liberales, ya por buscar refugio a sus propias conciencias, ya por allanar el camino

(40) Idem. Pág. 27.

(41) Ibidem. Pág. 27.

a nuevos partidarios, marcaron la distinción entre el clero y la iglesia y los dogmas, de suerte que llamaron a sus enemigos 'clericales' sin abjurar por su parte al título de 'católicos'. (42).

Por lo que respecta a las acciones encaminadas contra el ejército, se dispuso, por decreto de 15 de noviembre de 1833, que el Gobierno disolvería todos los cuerpos del ejército que se hubieran sublevado contra las instituciones. La medida contemplaba la reducción del ejército permanente a seis batallones de infantería y a seis regimientos de caballería, limitando sus funciones para defender al país de un ataque del exterior y, en lo interno, su objetivo sería mantener el orden supliendo a la milicia cívica si ello fuese necesario. Se disminuyó, asimismo, el número de altos jefes del ejército y se extinguieron las comandancias generales.

Este fue el punto que significó el fin del régimen liberal. En lo que respecta al ejército, "los liberales no pudieron hacer nada. Las milicias cívicas no podían ser admitidas fácilmente por el ejército regular, que era enorme y absorbía casi todos los recursos. El Congreso recomendó su subordinación a las milicias así como una reducción drástica de las tropas en número y en responsabilidad". (43).

(42) Rabasa, Emilio. La Constitución y ... pág. 18.

(43) Quintanilla Obregón, Lourdes. Hacia la Organización... pág. 29.

Las acciones llevadas a cabo por Gómez Farías marcan un episodio determinante en la historia mexicana, con miras a consolidar la formación de un Estado Nacional e incorporar la incipiente economía a las relaciones de producción capitalistas mediante la secularización del Estado y la sociedad, y la propuesta de supresión de la propiedad en manos muertas, condición necesaria para el desarrollo del capitalismo.

"El alud legislativo de los diez meses de Gómez Farías marca reglas definitivas y en sentido lato va a constituir un gran momento para medir las resistencias y una siembra doctrinal indudable. Secularización de misiones, prohibición al clero de tocar asuntos políticos, extinción del monopolio de la enseñanza y reforma educativa, supresión de la obligación civil de pagar el diezmo, derogación de las leyes civiles que imponían coacción para el cumplimiento de los votos monásticos y planteamiento del problema de los bienes de la iglesia y su aprovechamiento... que esclarece de tal forma las metas liberales, que su sentido no se disminuye con la posterior derogación de las disposiciones legales, con excepciones importantes, como el mantenimiento de la supresión de la obligación civil de pagar diezmo". (44).

Santa Anna retorna al poder y es proclamado dictador al grito de

(44) Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo... pág. 196.

'Religión y Fueros", apoyado por el clero, el ejército y el partido conservador. Ordena la disolución del Congreso, deroga la mayoría de las leyes expedidas y expulsa del país a Gómez Farias.

De esta manera, la clase media liberal abandona la dirección del Gobierno y, en poco tiempo, es destruida su obra reformadora. La derrota de las clases medias liberales prepara el advenimiento - del régimen centralista que mantendría los privilegios del clero y del ejército. (45)

Un nuevo Congreso General es convocado, y se reúne el 4 de enero de 1835. Ante él, Santa Anna expone y trata de justificar su política de acción: "materias abstractas, de difícil inteligencia se remitieron al pueblo, al tiempo que se expedían leyes en contrariedad con ideas fundamentales radicadas por más de tres siglos. Estas leyes se escudaban con el terror... El Gobierno considerando sus facultades para hacer cesar tantos males, suspendió los efectos de aquellas leyes, más abiertamente condenadas por la opinión pública". (46)

"... la reacción que se inicia con la salida de Gómez Farias del

(45) "El hecho es que después de diez años de constantes disputas de carácter político, económico y eclesiástico, entre el gobierno y los estados; inestabilidad política crónica; desorden civil; crisis financiera, etc., parecía que el centralismo era indispensable para fortalecer al Estado". Quintanilla Obregón, Lourdes. Op. Cit. pág. 30.

(46) Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México (1821-1940). INAP, México, 1984, pág. 27.

gobierno obtiene éxito en lo que Bustamente no logró: quebrantar las fuerzas liberales de los Estados. Al lograrlo, busca consolidar el retroceso mediante un texto jurídico que lo consigne formalmente. Si se analiza el juego político, las Siete Leyes tenían un propósito, por absurdo que a la distancia parezca: consolidar y perpetuar de jure el poder de las clases privilegiadas que día a día se debilitaban. Visto desde este ángulo y entendiendo los intereses a que obedeció, no resulta tan 'extravagante', por más que lo sea con un rasero doctrinal". (47).

El Gobierno Centralista se estaba preparando. Así, el 23 de octubre de 1835, el Congreso expide unas Bases Constitucionales - que funcionarían mientras se adoptaba una nueva Ley Fundamental.

(47) Reyes Heróles, Jesús. Op. Cit. Pág. 227.

2.3 Formación y Desarrollo de la Administración Pública Mexicana.

2.3.1 La Necesidad de la Centralización Administrativa.

Durante este período la organización de la Administración - - Pública establecida por el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, promulgado el 8 de noviembre de 1821, y ratificada por la Constitución Federal de 1824, (48) no varía en cuanto a la -- estructura administrativa adoptada en esa fecha, es decir, las cuatro Secretarías de Estado establecidas en 1821, permanecen sin cambio alguno. No obstante, internamente se llevan a cabo algunas adecuaciones tendientes a delimitar las atribuciones - y el ámbito de acción de estas dependencias.

Como se ha señalado, la primer estructura administrativa del - México Independiente se fundamenta en la administración - -

(48) "La Organización de la nación antes de su independencia era la de un gobierno modelado sobre el de la monarquía española, sin ideas representativas ni principios democráticos, con un 'clero dueño de la tercera parte de la propiedad raíz, muy influyente por este -- motivo y por el de los principios religiosos'; un ejército al que la guerra de independencia 'dió' el conocimiento de sus fuerzas -- y le hizo adquirir espíritu de cuerpo; las propiedades distribui-- das con mucha desigualdad; poca instrucción en la clase media y -- en la masa del pueblo casi ninguna. Cuando se hizo la Constitución de 1824 no pudo haber alteración sensible en estos elementos, -- 'pues las variaciones en el orden social sólo son efecto del lento transcurso de los años o de violentas y destructoras revoluciones' la Constitución de 1824 supuso gratuitamente que todo el orden -- colonial 'había desaparecido como por encanto': 'hizose, pues, una constitución sobre una base imaginaria, y todas las revueltas, -- todas las convulsiones que desde entonces se han sucedido una u -- otra, no han sido otra cosa que el choque necesario entre los elementos que realmente componen nuestra sociedad política". Reyes -- Heróles, Jesús. Op. Cit. Pags. 10 y 11.

colonial, basada en el principio de las Cuatro Causas (49), -- que se caracteriza por ser una organización de carácter central en lo referente a los ramos administrativos.

Esto es importante debido a que, si bien la Constitución Federal de 1824 supeditaba el Ejecutivo al Legislativo, la Administración Pública de aquél cumplía con una de las más importantes condiciones para su desarrollo y para garantizar la reproducción de las relaciones de producción de la nueva sociedad - resultante del proceso de emancipación, y su incorporación al Modo de Producción Capitalista, este elemento es: la Centralización Administrativa.

"...La Centralización... no es en absoluto una conquista de la Revolución. Es, por el contrario, un producto del antiguo régimen, y... es lo único de la constitución política del antiguo régimen que ha sobrevivido a la Revolución, porque era lo único que podía acomodarse al nuevo estado social que esta Revolución creó". (50)

(49) "...esta Revolución no tuvo por efecto más que abolir las instituciones políticas que, durante varios siglos, habían reinado sin -- competencia en la mayor parte de los pueblos europeos, y que se designan de ordinario bajo el nombre de instituciones feudales, -- para sustituirlas por un orden social y político más uniforme y -- más sencillo, que tenía por base la igualdad de condiciones".
Tocqueville, Alexis de. El Antiguo Régimen y la Revolución.
Ed. Guadarrama Madrid, 1969. Pags. 47-48.

(50) Tocqueville, Alexis de. El Antiguo... Pag. 63

La centralización administrativa representa, en este momento - una condición necesaria para la organización de la sociedad y para el establecimiento de un orden social que posibilite el -- progreso. (51) Tanto "Liberales y conservadores tenían perfectamente claro que crear y fortalecer a ese Estado era la tarea esencial, puesto que este último no puede existir sin esa -- voluntad política de centralización, tanto fiscal como adminis^{tr}trativa y militar. Si se iba a dar forma a esa sociedad diversa y plural, había que reformar o romper instituciones anteriores, poner límites a los excesivos regionalismos, milicias -- cívicas e intereses particulares". (52)

El régimen político plasmado en la Constitución de 1824 trata de garantizar la formación del Estado Nacional que garantice - la reproducción de las relaciones sociales y legitime el dominio de las clases privilegiadas. En este sentido, "...la debilidad del Ejecutivo da cuenta de una realidad económica y política que tiene su asiento en las regiones y por tanto en las - oligarquías locales, de ahí que los Estados recién formalizados... sean el canal de expresión de estos grupos. La lucha -- entre Federalistas y Centralistas responde a las contradiccio-

(51) "...la república parlamentaria, en su lucha contra la revolución, viose obligada a fortalecer, junto con las medidas represivas, los medios y la centralización del poder del gobierno. Todas las revoluciones perfeccionaban esta máquina, en vez de destruirla. Los partidos que luchaban alternativamente por la dominación, consideraban la toma de posesión de este inmenso edificio del Estado como el botín principal del vencedor". Marx, Carlos. El Dieciocho... Pág. 63

(52) Quintanilla Obregón, Lourdes. Hacia la Organización... pág. 11

nes existentes entre los grupos que permanecen y tienen asiento en el poder público post-independentista". (53)

2.3.2 Estructuración de la Administración Pública.

Como anteriormente se mencionó, la rama administrativa del Poder Ejecutivo, se integra por cuatro Secretarías de Estado. Los órganos adscritos a estas dependencias durante el período de 1821 a 1835 fueron los siguientes:

"Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores:

- Consulados y Legaciones
- Dirección General de Correos
- Junta de Peajes
- Archivo General
- Comisión de Reconocimiento de Límites
- Comisión de Coatzacoalcos
- Jardín Botánico de Palacio
- Conservatorio de Plantas de Chapultepec
- Escuela Nacional de Cirugía
- Conservatorio de Antigüedades Mexicanas
- Comisión de Desagüe de Huehuetoca
- Gobernador del Distrito Federal
- Celadores Públicos

(53) García Cárdenas, Luis. Antecedentes y Desarrollo... pag. 227

- Jefatura Política de la Alta California
- Jefatura Política de la Baja California
- Jefatura Política de Colima
- Jefatura Política de Nuevo México
- Jefatura Política de Tlaxcala
- Contaduría de Propios y Arbitrios
- Universidad de México
- Academia de San Carlos
- Colegio de San Juan de Letrán
- Colegio de San Idelfonso :
- Instituto de Ciencia, Literatura y Arte
- Escuelas Lancasterianas de Primeras Letras
- Instituto Federal Mexicano
- Academia de la Lengua
- Academia Nacional de Historia
- Dirección General de Instrucción Pública
(suprime la Universidad de México)
- Biblioteca Nacional

Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y --
Negocios Eclesiásticos:

- Supremo Tribunal Supletorio de Guerra
- Tribunal Supremo de Guerra
- Juzgado de Hacienda
- Juzgado de Letras
- Legación de Roma

- Misiones
- Alta Corte de Justicia
- Tribunales de Circuito
- Juzgados de Distrito
- Administración de Justicia en el Distrito Federal

Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Guerra y Marina:

A) Guerra

- Estado Mayor General (extinguido el 22 de abril de 1828)
- Inspección General de Milicias
- Comisaría General de Guerra
- Comandancia General de Inspectores en los Estados
- Comandancias Generales
- Comandancias Principales
- Cuerpo Médico Quirúrgico y Hospitales Militares
- Oficiales Ingenieros y su Academia
- Colegio Militar
- Dirección de Enseñanza

B) Marina

- Dirección de Salud Militar
- Ingenieros y Academias Elementales
- Contaduría de Departamentos y Carencias
- Cirujanos, Hospitales y Boticas
- Capellanes Desembarcados

Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Hacienda:

- Puertos y Receptorías- Aduanas
- Comisarias Generales
- Administración General de Correos
- Administración de la Renta de la Lotería
- Casas de Moneda
- Departamento de Cuenta y Razón
- Tesorería General de la República
- Comisaría Central de Guerra y Marina
- Sales
- Visitadores
- Oficina Provisional de Rezagos
- Almacenes Generales
- Administración de la Renta de la Pólvora
- Dirección General de Rentas (Transformación del Departamento de Cuenta y Razón)
- Contaduría General de Propios y Arbitrios. (54)

Esta descripción de los órganos subordinados de las Secretarías de Estado se ha hecho tomando en consideración la totalidad del período que nos ocupa. Sin embargo, es evidente que estas Secretarías no contaron desde un principio con dichos órganos, sino que éstos se fueron creando o suprimiendo, de acuerdo a las necesidades que tenían para dar cumplimiento a sus atribuciones o a las reformas planteadas por la situación política, económica y social del país.

(54) Tomado de García Cárdenas, Luis. Op. Cit. Págs. 236-237.

De esta manera, podemos señalar que donde existen más cambios administrativos es en el rubro de hacienda.

Como anteriormente mencionamos, desde que México nace a la vida independiente, uno de los principales problemas a los que se enfrentan los primeros gobiernos es el de escasa recaudación, los grandes gastos que representa la administración y la deuda con el exterior. A ello responde el hecho que desde un principio se traten de arreglar los asuntos relacionados con la administración de la hacienda pública.

Así, entre otros cambios de índole administrativa, por Decreto de 16 de noviembre de 1824: "Quedan extinguidas las direcciones y contadurías generales de las aduanas, pólvora, lotería, montepíos de ministros y oficinas, tesorería general de lotería, y el tribunal de cuentas".

- "El Secretario de Estado y del despacho de hacienda -- dirigirá por sí mismo todas las rentas pertenecientes a la federación, y ejercerá sobre las casas de moneda la inspección que reserva la constitución al gobierno federal.

- "Todas las administraciones de correos continuarán sujetas a la general de México, y ésta reconocerá al ministerio de hacienda para todo lo que reconocía a la Dirección de Madrid.

- "Para la administración de la renta de la Lotería, se establecerá una colecturía principal, sin más carácter ni encargo que los que tienen las foráneas.

- "La inspección que el ministerio ejerza por sí y por -- medio de los comisarios generales sobre las casas de -- moneda, se reducirá a cuidar que ésta tenga el peso, -- ley, tipo, valor y denominación determinados por el -- congreso general.

- "Para subrogar a las contadurías generales y proveer el desempeño de otras labces... se establecerá en el mi-- nisterio de hacienda un departamento de cuenta y razón.

- "Este departamento se dividirá en secciones por rentas principales, agregándose a éstas las de menor entidad. Habrá además, una para los montepíos de ministros y -- oficinas, y otra central.

- "Será... del cargo de este departamento, la formación - de los presupuestos, y de la cuenta general de todos -- los ramos de hacienda de la Federación, y de la inver-- sión de sus productos que el ministerio ha de presentar anualmente al congreso.

- "La Tesorería que hasta hoy se ha llamado Tesorería -- General de Ejército y Hacienda Pública, se denominará, Tesorería General de la Federación.

- "Para la reunión de todos los datos de revista y demás necesarios a la formación de las cuentas generales del ejército y marina, subsistirá la comisaría general de guerra con la denominación de Comisaría Central de Guerra y Marina, sújeta al ministerio de hacienda.

- "Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el secretario del despacho de hacienda, y para las de crédito Público, se establecerá una Contaduría Mayor.

- "Esta contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados.

- "La contaduría se dividirá en dos secciones, de hacienda y crédito público, y cada sección estará a cargo de un contador mayor". (55)

Llaman la atención en los órganos adscritos a las Secretarías, la existencia de diversas comisiones y comisarías (y por lo --

(55) Véase: 16 de noviembre de 1824, Decreto. Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública. Dublán y Lozano (recopiladores). Legislación... Págs. 740-743

tanto de Comisarios), (56) las cuales "...desempeñaron un -- papel fundamental en la formación y desarrollo de la Administración Pública en la medida que fueron agentes del poder central que se diseminaron en el territorio nacional y que de -- alguna manera se constituyeron en elementos para la constitución del Estado Nacional... se configuran como las primeras -- formas de la delegación y de administración territorial coordinados desde un eje central". (57)

"Una medida de trascendental importancia fue la supresión de los intendentes creando en su lugar... Comisarías, por Decreto de 21 de noviembre de 1824, lo que representó una reorganización de la Administración Pública al buscar la eliminación

(56) "...el funcionario ordinario está sujeto a la ley, y la decisión que el adopte en el caso singular no es más que la concreción de una decisión general adoptada ya previamente por la ley. En cambio, en el comisario lo primero que se verifica en el caso singular es como pone en acción su decisión. El comisario está, pues, aparentemente menos ligado, es más libre que el funcionario ordinario, quien no puede traspasar el marco de una actividad legalmente regulada. El motivo de que, a pesar de esto, Bodi no califique al funcionario de libre y al comisario de dependiente radica en que en la consideración del contenido objetivo desempeña un papel la representación de la relación de servicio -- del funcionario estatal. Puesto que en el funcionario ordinario la ley es el fundamento de su actividad, se hace independiente frente al soberano, quien no puede modificar nada del contenido de esta actividad sin abolir la ley, mientras que el comisario permanece dependiente, como un mandatario privado, en todos los pormenores, de las instrucciones del mandante. Al comisario le falta la independización que da la delimitación legal de la competencia y que beneficia al titular del cargo, si no de una manera jurídicamente inmediata, al menos como efecto reflejo". Shmitt, Carl. La Dictadura. Biblioteca de Política y Sociología. Ediciones de la Revista de Occidente. Serie Minor. Madrid, 1968. Pags. 68-69.

(57) García Cárdenas, Luis. Antecedentes Y ... Pag. 237

de las prácticas coloniales, pues hasta ese momento cada Estado tenía sus propias Direcciones de Rentas... y sus Contadurías propiciando un descontrol en la utilización de los ingresos y egresos manejados por el Intendente, que era el Agente Fiscal de la Federación". (58)

Entre las Comisiones y Comisarias que se crearon destacan ... la Comisión Central de Guerra y Marina (16 de noviembre de 1824) adscrita a la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda; la Comisaria General de Guerra (28 de enero de 1828) adscrita a la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina; la Comisión de Reconocimiento de Límites..., Comisión de Coatzacoalcos ... Comisión del Desagüe de Huehuetoca (28 de enero de 1828), adscritas a la Secretaría de Estado y del despacho de Relaciones Exteriores e Interiores. Sin embargo es con el régimen conservador de Anastasio Bustamente... que se emite la Ley para el Arreglo de las Comisarias (21 de mayo de 1831), que estructura las Comisarias Generales de Hacienda, Crédito Público y Guerra. Así se establecen las Comisarias en Chiapas, Chihuahua con el territorio de Nuevo México, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, México con el Distrito Federal, Michoacán con el territorio de Colima, Nuevo León, Oaxaca, Puebla con el territorio de Tlaxcala, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora con el territorio de la Alta California, Sinaloa con el de la Baja California, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas.

Entre sus funciones importantes tenemos:

(58) Rives Sánchez, Roberto. Elementos para ... Pág. 49

- Recaudación de Rentas
- Administrar las rentas de correos y minería
- Intervenir en los cortes de caja de las oficinas y almacenes generales
- Dirigir los almacenes de hacienda
- Administrar su personal
- Desempeñar nuevas comisiones por encargo del Gobierno Federal en materia de hacienda y demás contribuciones que se le señalen... (59)

"De la misma forma que los Comisarios desempeñan un papel importante en el proceso de integración de un poder central, las Comandancias Generales representaron cierto proceso de control militar del territorio Mexicano... los Comandantes Generales eran elementos de integración Político-Administrativa del Estado Mexicano". (60)

"Mediante la gestión comisarial no se crea, pues, teóricamente, ninguna situación jurídica nueva, porque el Comisario hace tan sólo lo que podría hacer igualmente el comitente a quien representa, si este estuviera presente... El contenido de la comisión que recibe el comisario indica, por lo general, que éste debe hacer todo lo que se requiera para el logro de un fin determinado. Los medios jurídicos que se ponen a su disposición para el

(59) García Cárdenas, Luis. Antecedentes y... págs. 237-238.

(60) García Cárdenas, Luis. Op. Cit. Págs. 238-239.

cumplimiento de su cometido son diversos y pueden estar basados en la cesión de facultades ordinarias y en la atribución de facultades extraordinarias. Así resultan aquí nuevamente las distintas clases de comisarios: El Comisario de Servicios que, en virtud de la comisión especial, resuelve asuntos que caen dentro de la esfera de la competencia normal; el Comisario de Negocios, que es designado para asuntos especiales; y finalmente, el Comisario de Acción, al cual se le concede un poder derivado del fin a alcanzar, que puede ser más o menos delimitado mediante la enumeración de plenos poderes determinados, y la autorización general de hacer, en caso de necesidad, lo que exija la situación de las cosas". (61)

Entre otras medidas que tratan de impulsar el desarrollo de la Administración Pública, delimitando los ámbitos de acción de las Secretarías de Estado, así como para regular y fomentar las actividades económicas de la sociedad, destacan: la Providencia de la Secretaría de Relaciones de 25 de enero de 1830, mediante la cual se encargaba a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos lo relativo al arreglo y obras del Palacio Nacional; (62) y, la creación, por medio de una Ley, de una Dirección General de Rentas el 26 de enero de 1831, "bajo cuya inspección estarán

(61) Schmitt, Carl. La Dictadura... págs. 90-91.

(62) 25 de enero de 1830. Providencia de la Secretaría de Relaciones. Que la de Justicia se encargue de todo lo relativo al arreglo, obras y distribución de las habitaciones del Palacio Nacional. Dublán y Lozano. (Recopiladores). Legislación Mexicana. Tomo II. (1827-1834). Edición 1876. Pág. 221.

todos los ramos de Hacienda que se administren por cuenta de la Federación, exceptuando la Administración General de Correos y la Dirección de la Casa de Moneda". (63)

La Dirección General de Rentas, que se divide en tres secciones a cuyo cargo están los diversos ramos de Hacienda, y los Montepíos de Ministros y Oficinas, sustituye al Departamento de Cuenta y Razón, estableciéndose en su lugar una sección encargada de la formación de los presupuestos, el despacho de los negocios de la Contaduría Mayor, y todo lo relativo a cuenta y razón de la Secretaría de Hacienda.

Mención aparte merece la creación del Banco de Avío, institución creada con la finalidad de impulsar la industria textil nacional.

"Fue hasta 1830, y mediante una Ley del 6 de abril de ese año que el Gobierno dió los primeros pasos para el fomento de la industria nacional, cuando se dispuso a proporcionar capital y maquinaria a las pequeñas fábricas, particularmente las de hilados y tejidos. Después de esta Ley se envió al Congreso un proyecto que proponía la fundación del Banco de Avío, con capital de 1 millón de pesos que se reunirían con los impuestos que se cobrarán a la importación de géneros de algodón". (64)

(63) 26 de enero de 1831. Ley. Establecimiento de una Dirección General de Rentas. Dublán y Lozano. Op. Cit. Págs.308-310.

(64) López Rosado, Diego. Curso de Historia... Pág. 189.

Este Banco es creado por Ley el 16 de octubre de 1830 y su objetivo es fomentar a la industria nacional mediante la asignación de capitales, así como adquirir y distribuir la maquinaria adecuada para el desarrollo de la misma.

"La institucionalización del Banco de Avío se haya inscrita dentro del proceso de acumulación originaria de capital y del papel que debe jugar el poder político en este ámbito. Asimismo es representativo de la lucha entre proteccionistas y libremercantistas, es decir, entre aquellos ligados al comercio exterior y los que pugnaban por un desarrollo interno, fundamentalmente manufactureros". (65)

"En cuanto a su organización interna se establecería para su administración una Junta presidida por el Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores, un Vicepresidente, dos Vocales, un Secretario y dos Escribientes... los fondos del Banco, depositados en la Casa de Moneda, estarían a disposición del Secretario del Despacho de Relaciones". (66)

El Banco del Avío "... tenía una misión bien definida. No iba a ser un Banco mercantil de depósito o de emisión de billetes; ni se iba a dedicar directamente a explotar empresas. Su función especial consistía en alentar a los empresarios y al capital pri

(65) García Cárdenas, Luis. Antecedentes y ... Pág. 239.

(66) Rives Sánchez, Roberto. Elementos para ... Págs. 63-64.

vado hacia los campos industriales, ofreciéndoles la oportunidad de obtener maquinaria y crédito, y fondos complementarios a réditos muy inferiores a los del mercado de valores". (67)

A pesar de ello, el Banco de Avío no tuvo los resultados que de él se esperaban debido, entre otras causas, a la inestabilidad política del país. No obstante, "debe reconocerse que el establecimiento del Banco de Avío, a pesar de su poco éxito, representa uno de los ensayos del Gobierno Mexicano para iniciar la transformación económica del país. Además, fue un esfuerzo para crear la industria fabril mediante una política arancelaria de tipo proteccionista". (68)

El Gobierno Liberal de Gómez Farías, se preocupó por el despacho eficiente y expédito de los negocios de la Administración Pública. Por ello, a través de una Providencia de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos de 17 de mayo de 1833, se estableció que los Secretarios de Estado podían acordar con el Presidente a cualquier hora, incluso de noche. Asimismo, se acordó que se llevarían a cabo juntas ordinarias del Gabinete los lunes y jueves a las 7:30 horas de la noche, y extraordinarias cuando lo indicara el Presidente o a solicitud de alguno de los Secretarios.

(67) Potash, Robert A. El Banco de Avío de México. El Fomento de la Industria 1821-1846. Fondo de Cultura Económica, México, 1986. Pág. 81.

(68) Cué Canovas, Agustín. Historia Social y ... Pág. 299.

Las medidas de carácter administrativo más importantes del Gobierno liberal se llevaron a cabo en el ámbito de la educación, entre las que se encuentran: la Ley que extingue el Colegio de Santa María de Todos los Santos, para aplicar sus fondos a la instrucción pública; la que suprime a la Universidad Nacional, que se encontraba al servicio de las clases privilegiadas, y la que crea un sistema de escuelas populares dependientes de la Dirección General de Instrucción Pública, establecida para tal efecto.

La Dirección General de Instrucción Pública, creada por Ley el 19 de octubre de 1833, tenía como objetivo romper el monopolio de la educación, que hasta ese entonces estaba en poder del clero.

La administración liberal cae y Santa Anna retorna al poder disolviendo el Congreso, el cual se oponía a la política centralista que se venía gestando.

Se convoca a un nuevo Congreso General, el cual se reúne el 4 de enero de 1835. Este Congreso, "... faltando a la observancia de los preceptos legales, emitió un Decreto el 5 de mayo de 1835 por el que se declaró investido con las facultades suficientes para poder reformar la Constitución de 1824, es decir, se erigió un Congreso Constituyente". (69)

(69) Rives Sánchez, Roberto. Op. Cit. págs. 77-78.

Antes de decretar las reformas a la Constitución o emitir un nuevo orden constitucional, el Congreso trata de reorganizar la Hacienda Pública, mediante una Ley de 3 de octubre de 1835 y su respectivo reglamento publicado el día 7, en el que precisa la manera en que se llevarían las rentas de los Estados, a través de Comisarias, quedando sujetas a la Secretaría de Hacienda. Esta medida tenía como finalidad preparar el advenimiento del Estado Centralista, el cual quedaría formalizado a través de las Bases Constitucionales publicadas el 23 de octubre de 1835 y expedidas por el Congreso el 15 de diciembre de ese mismo año.

3. La Administración Pública en la República Centralista (1836 - 1846).

3.1 Las Siete Leyes Constitucionales y la Reestructuración Del Régimen Político.

La Constitución Federal de 1824 pierde su vigencia a partir de la publicación de las Bases Constitucionales el 23 de octubre de 1835, mismas que como ya se señaló, fueron expedidas por el Congreso el 15 de diciembre de ese año.

Estas Bases Constitucionales constan de 14 Artículos, los cuales establecen, entre otras cosas: la adopción de la religión católica, sin tolerancia de alguna otra (Artículo 1º); un sistema gubernativo republicano, representativo y popular (Artículo 3º); la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, señalando el posible establecimiento de un "arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones" (70) (Artículo 4º); división del Poder Legislativo en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, los cuales serían elegidos popular y periódicamente (sin señalar cuántos serían los integrantes de ambas) (Artículo 5º), y para el ejercicio del Poder Ejecutivo, señalan que éste recaerá en un Presidente de elección popular, indirecta y periódica (Artículo 6º).

(70) Arnaiz Amigo, Aurora. Instituciones Constitucionales Mexicanas.

Las Bases de 1835 sirven de esbozo para la creación de una -- nueva Constitución la cual es promulgada un año después, cono cida comúnmente como las Siete Leyes Constitucionales, mismas que establecen el régimen central de Gobierno.

Podemos señalar que, entre los elementos que dieron origen -- a la creación de las Siete Leyes Constitucionales, se encuentra el hecho de que la Constitución Federal de 1824 "no tenía autoridad ni ascendente; los Estados no sentían la cohesión federal, la política se fraguaba en los conventos y los principios fundamentales y las libertades públicas se fraguaban - en los cuarteles.

En 1835, el Gobierno determinó acabar con el sistema federal, el Congreso que, de limitarse a reformar la Constitución legalmente, debía, según los preceptos de ésta, iniciar las -- modificaciones y dejar a la legislatura siguiente la aprobación necesaria para su adopción, encontró tardío y embarazoso el procedimiento, y tuvo por más fácil declararse constituyente para dar una carta nueva de todo a todo. La Asamblea, que tenía su origen y sus títulos de legitimidad en la Constitución de 1824, usurpa poderes que ni le han dado sus electores ni proceden de aquella Ley, destruye la Constitución y dicta la de 1836. Su base es, pues, la más original que pueda darse: un Golpe de Estado Parlamentario". (71)

(71) Rabasa, Emilio. La Constitución y ... Pag. 9.

El Congreso expidió el 29 de diciembre de 1836 las Siete --
Leyes Constitucionales, mismas que establecieron un régimen -
de centralización gubernamental y administrativa. (72)

La Primera de estas Leyes señalaba los derechos y obligacio--
nes de los mexicanos, entre los que encontramos el no poder -
ser privado de su propiedad, ni del libre aprovechamiento de
ella; profesar la religión católica; observar la Constitución;
cooperar a los gastos del Estado; cooperar al sostén y resta-
blecimiento del orden público; asimismo, fija como motivo de
suspensión de los derechos particulares del ciudadano, su --
estado de sirviente doméstico y por no saber leer ni escribir
desde el año de 1846 en adelante.

La Segunda Ley creaba un nuevo poder político, el Supremo --
Poder Conservador (73), mismo que se depositó en cinco indivi-
duos para mantener el equilibrio de los poderes clásicos. El
Supremo Poder Conservador renovarfa uno de sus miembros cada
dos años, saliendo los primeros cuatro por medio de sorteo --
realizado por el Senado, del quinto en adelante saldrían en -
razón de su antigüedad.

(72) Véase: 29 de Diciembre de 1836. Leyes Constitucionales. Dublán y
Lozano. (Recopiladores). Legislación Mexicana. Tomo III (1835-
1840). Edición 1876. Op. Cit. Pag. 230-258.

(73) Dublán y Lozano. Op. Cit. Pag. 233-235.

Entre sus atribuciones se encuentran las de declarar la nulidad de una Ley o Decreto, dentro de dos meses después de su sanción, declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia; suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General; declarar, excitado por el Poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos Poderes, cuál es la voluntad de la Nación; calificar las elecciones de los Senadores; obligar al Ejecutivo a remover a todo su Ministerio y dar o negar la sanción a las reformas de la Constitución que acordara el Congreso. Cabe señalar que el Supremo Poder Conservador no es responsable de sus actos más que ante Dios y la opinión pública, y sus integrantes en ningún caso pueden ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

La Tercera Ley organizaba el Poder Legislativo (74) y determinaba el procedimiento para la formación de las Leyes. El Congreso General se integró por dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

La integración de la Cámara de Diputados se fundamentó en la población, es decir, se debería elegir un Diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por cada fracción de ochenta mil. Esta Cámara debía renovarse cada dos años por mitad, y las elecciones de Diputados serían calificadas por el Senado.

(74) Dublán y Lozano. Op. Cit. Pags. 236-242

La Cámara de Senadores por su parte, se componía de veinticuatro individuos, los cuales eran electos a través de un sistema de listas que elaboraban la Cámara de Diputados, el Gobierno en una Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia. Estas listas se turnaban a los Departamentos, quienes daban su visto bueno a los integrantes de las mismas, elaboraban otro listado y lo remitían al Supremo Poder Conservador, quien finalmente declaraba quienes serían los integrantes del Senado.

Entre las principales atribuciones del Congreso se encuentran:

- Aprobar los gastos de la Administración.
- Aprobar anualmente la inversión de los caudales de la Hacienda Pública.
- Determinar el número de tropa permanente de mar y tierra, así como de la milicia.
- Autorizar al Ejecutivo para contraer deuda sobre el crédito de la Nación.
- Reconocer la Deuda Nacional y decretar el modo y medio de amortizarla.
- Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras y los concordatos con la silla apostólica.

- Decretar la guerra y aprobar convenios de paz.
- Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas y,
- Crear o suprimir toda clase de empleos públicos.

La Cuarta Ley Constitucional decretaba la forma de organización del Supremo Poder Ejecutivo (75), el cual se depositó en un individuo denominado Presidente de la República, quien duraría en su cargo ocho años.

La elección del Presidente debía realizarse de la siguiente manera: el Presidente saliente en Junta del Consejo de Gobierno y de Ministros elaboraba una terna con sus candidatos. El Senado y la Suprema Corte de Justicia también elaboraban sus ternas. Las tres ternas se remitían a la Cámara de Diputados quien escogía a tres de los individuos mencionados en dichas ternas y elaboraba una terna nueva, la cual se enviaba a todas las juntas departamentales. Estas últimas seleccionaban un candidato y hacían saber al Congreso su elección.

Resultaba Presidente el individuo con mayor número de votos.

Las principales atribuciones del Ejecutivo son las que a continuación se indican:

(75) Idem. P.P. 242-248

- Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, -- todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor Administración Pública, observancia de la Constitución y Leyes, y de acuerdo con el Consejo, los Reglamentos -- para el cumplimiento de éstas.
- Iniciar todas las Leyes y Decretos que estime convenientes, de acuerdo con el Consejo, para el buen Gobierno de la Nación.
- Publicar, circular y hacer guardar la Constitución, Leyes y Decretos del Congreso.
- Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones.
- Nombrar a los Consejeros de Gobierno.
- Nombrar a los Gobernadores de los Departamentos, a propuesta de terna de la Junta Departamental y con acuerdo del Consejo.
- Nombrar a los empleados Diplomáticos, Cónsules, Cardenales y demás oficiales superiores del Ejército permanente, de la Armada y Milicia Cívica, así como a los primeros Jefes de las oficinas principales de Hacienda.
- Disponer de la Fuerza Armada de mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior.

- Declarar la guerra previo consentimiento del Congreso.

- Celebrar concordatos con la silla apostólica y dirigir las negociaciones diplomáticas, así como celebrar tratados de amistad, alianza, tregua y neutralidad armada, - previa aprobación del Congreso, y

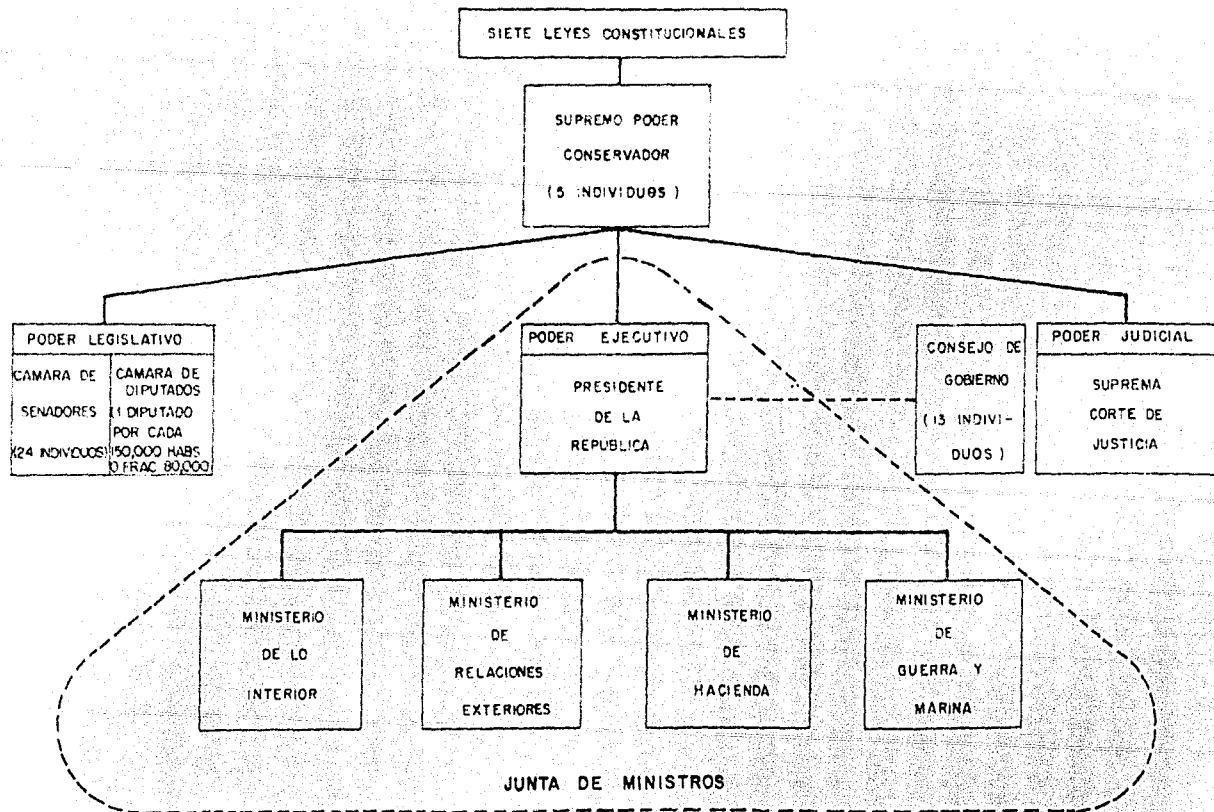
- Contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso.

Esta misma Ley Constitucional determinaba la integración de un Consejo de Gobierno, compuesto por trece consejeros, de los cuales dos serían eclesiásticos, dos militares y el resto de las demás clases de la sociedad.

La principal atribución del Consejo de Gobierno era la de brindar al Gobierno su dictámen en todos los casos y asuntos en que se lo exigiera.

Por otro lado, también se establece en la Cuarta Ley la composición del aparato administrativo del Poder Ejecutivo, señalando que para el desarrollo de los asuntos de Gobierno, habrá cuatro Ministros: uno de lo Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina. Estos Ministros son nombrados por el Presidente de la República, estableciéndose que todos los asuntos graves de Gobierno serían resueltos por el Presidente en Junta de Ministros, quienes firmarán el acuerdo respectivo (véase esquema Nº 5).

REGIMEN POLITICO DE ACUERDO CON LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES
(29 DE DICIEMBRE DE 1836)



De acuerdo con esta Ley, los Ministros debían presentar a --
ambas Cámaras una memoria en donde se especificara el estado
en que se encontraban los diversos ramos de la Administración
Pública.

La Quinta Ley Constitucional describía la organización del --
Poder Judicial (76), el cual era ejercido por una Corte Supre
ma de Justicia, por los tribunales superiores de los Departam
entos, por los de Hacienda y por los juzgados de primera ins
tancia. La Suprema Corte de Justicia se integraba por once --
Ministros y un Fiscal, los cuales se elegían igual que al --
Presidente, y entre sus atribuciones se encuentran:

- Conocer los negocios civiles y de las causas criminales
en contra de los miembros del Supremo Poder Conservador.
- Conocer de las causas criminales promovidas contra el -
Presidente de la República, Diputados y Senadores, Mi-
nistros del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los
Departamentos.
- Dirimir las competencias que se susciten entre los tri-
bunales o juzgados de diversos Departamentos, e
- Iniciar Leyes relativas a la Administración de Justicia.

La Sexta Ley establecía la división del territorio de la Repú
blica y el gobierno interior de sus pueblos. (77)

(76) Ibidem. P.P. 248-253
(77) Ibidem. P.P. 253-257

La República se dividía en Departamentos, éstos en Distritos y los Distritos en Partidos.

El Gobierno de los Departamentos se encargó a Gobernadores, - el de los Distritos a un Prefecto y el de los Partidos a un - Subprefecto. Asimismo, se instauró en cada Departamento una - Junta Departamental compuesta por siete individuos.

Finalmente, la Séptima Ley Constitucional (78) señalaba el -- tiempo y la forma de hacer variaciones a las Leyes Constitu- cionales, destacando el hecho de que no se podrían modificar hasta después de seis años de su publicación.

Como se puede observar, desde el punto de vista de la rees- tructuración del régimen político, la innovación lo constitu- ye el Supremo Poder Conservador, situado por encima de los -- otros tres Poderes, aunque el Legislativo sigue conservando - la supremacía sobre el Ejecutivo.

"La caracterización de las Siete Leyes es hecha con todo --- rigor por la prensa de la época. Ellas impiden gobernar y en su afán de concentrar el poder hacen que el Ejecutivo tenga - que ocuparse de pequeñeces. Pero, además, no es un Ejecutivo fuerte, pues la oligarquía lo controla: 'Al Primer Jefe de la República se le ha establecido un Padrastró, en ese poder -- absoluto que se llama Conservador; se le ha puesto bajo la -- tutela de un Consejo, y se le ha llamado la atención a minu- ciosidades, que la naturaleza de las cosas exigía que se some

tieran al cuidado de autoridades locales'.

El Supremo Poder Conservador se deposita en cinco individuos y dentro de la pretensión teórica de sostener 'el equilibrio constitucional entre los poderes sociales y mantener o restablecer el orden constitucional, se le confiere una función de control y vigilancia'. Puede declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, de la Suprema Corte, declarar la incapacidad física y moral del Presidente de la República, suspender a la Alta Corte de Justicia y por dos meses las sesiones del Congreso General, o llamar a los suplentes y restablecer, por supuesto, cualquiera de dichos tres Poderes o a los tres. Puede declarar cómo el Presidente de la República está en el caso de renovar todo el ministerio, dar o negar la sanción -- a las Reformas Constitucionales que acuerde el Congreso y, -- sobre todo, declarar 'cuál es la voluntad de la Nación, en -- cualquier caso extraordinario en que se haga conveniente conocerla". (79)

Al respecto, Rabasa señala en su análisis a las Siete Leyes - Constitucionales que "no es fácil encontrar Constitución más singular ni más extravagante que este parto del centralismo - victorioso, que no tiene para su disculpa ni siquiera el servilismo de sus autores; porque si, por sus preceptos, las -- Provincias, el Parlamento y el Poder Judicial quedaban deprimidos y maltrechos, no salía más medrado el Ejecutivo que -- había de subordinarse a un llamado Poder Conservador, en donde se suponía investir algo de sobre humano, intérprete infa-

libre de la voluntad de la Nación, cuyos miembros, poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad --- suprema para obrar el prodigio de la felicidad pública. Este tribunal de superhombres, impecables, desapasionados y de -- sabiduría absoluta, podía deponer Presidentes, suspender Congresos, anular Leyes, destruir sentencias; a él se acudía -- para que escudriñase en las entrañas del pueblo la voluntad - de la Nación, y en cambio no era responsable sino ante Dios, como que apenas lo sufría por superior jerárquico y debía ser obedecido sin réplica ni demora, so pena de incurrir el rebelde en delito de Lesa Nación". (80)

3.2 Agudización de la Lucha Política, Carencia de Unidad Civil Y Presiones del Exterior

Este período se caracteriza por los constantes conflictos existentes entre Federalistas y Centralistas, así como por la -- intención separatista de los territorios de Texas y Yucatán, debido a la concentración del poder político y económico y -- a la ausencia de medios de comunicación adecuados, lo que im pide el desarrollo de un mercado nacional.

En lo político, destaca el descontento generado con la adopción del régimen centralista plasmado en las Siete Leyes -- Constitucionales las cuales sometían la vida política del -- país al arbitrio del Supremo Poder Conservador, delimitando el campo de acción de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y -- Judicial, y restringiendo la participación de las fuerzas -- liberales en el ámbito gubernamental.

"La Constitución de 1824 daba salida a las fuerzas nuevas. Transando con el cuadro colonial --admisión de los privile--- gios, intolerancia religiosa, etc.--, con el Federalismo y la consignación de otras libertades, como la de imprenta, permi tía la consolidación y ampliación de las fuerzas nuevas. Las Siete Leyes intentaron reprimirlas, por consiguiente, tanto la Constitución de 1824, como las Siete Leyes chocaban con --

la realidad; la primera en cuanto contenía elementos de innovación -tesis histórica de los conservadores- y los segundos en tanto pretendían negar las fuerzas nuevas. Empero, el cotejo de ambos textos con la propia realidad revela una importante diferencia desde el punto de vista de su vigencia: La Constitución de 1824 transaba hábilmente con las fuerzas viejas; Las Siete Leyes eran intransigentes y negadoras de las fuerzas nuevas. De esta diferencia provino el que con la Constitución de 1824 se pudiera gobernar dentro de la elástica acción y reacción liberal. En cambio, las Siete Leyes auspicieron la zozobra y durante su vigencia formal convirtieron en guerra, en lucha civil permanente, lo que sólo en potencia existía y se exteriorizaba en brotes intermitentes".⁽⁸¹⁾

El origen de estas luchas es diverso. Por un lado, el centralismo impuesto por las Siete Leyes trajo como consecuencia el que varios Estados y territorios buscaran la integración nacional mediante la derogación del régimen centralista y la propuesta al retorno del sistema federal, o bien, a través de su separación y la búsqueda de reconocimiento internacional como nación independiente. Tal es el caso de Yucatán y, principalmente, de Texas, quien buscó su reconocimiento por Estados Unidos (1837), Francia (1839) y Gran Bretaña (1840).

Este problema llevó a México a hacer reclamaciones al Gobierno de Estados Unidos por su abierta ayuda a la separación de

(81) Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo... Pág. 235

Texas lo que tensó las relaciones con ese país. Las reclamaciones fueron sometidas a un arbitraje internacional el cual determinó que México pagara la cantidad de 2,016,146 pesos, pero después del tercer pago en 1840. la Nación no pudo -- seguir con la carga, debido a la amplia deuda que tenía el país y a las escasas recaudaciones.

"El país no alcanzaba a curarse del trauma de Texas cuando empezaron los dolores de cabeza con Francia. Francia no -- había llegado a reconocer la independencia por una serie de exigencias, entre otras la de indemnizar a los ciudadanos -- franceses por daños causados durante algún movimiento revolucionario, y la pretensión de que se le extendieran una serie de privilegios como el comercio de menudeo en el país". (82)

Estas intervenciones de potencias extranjeras, deben entenderse en el marco de las relaciones capitalistas a nivel -- mundial y son una manifestación de lo que posteriormente se conocerá como la fase imperialista del modo de producción -- capitalista.

Estos problemas, "...dieron al traste con las buenas intenciones de pago y las dificultades interiores impidieron que los gobiernos se preocuparan del asunto hasta 1837. En ese -- año se trató de solucionar el pago de la deuda y de paso -- recuperar la presencia de Texas. Para entonces la deuda se -- acercaba a los 50 millones. Se trató de emitir títulos de --

(82) Zoraida Vázquez, J. y Díaz, Lilia. Historia General del ...
Pág. 74

tierras del Norte al precio de \$ 1.25 el acre (0.4 Ha) con el interés de 5 por ciento desde la fecha de emisión hasta la toma de posesión de la tierra". (83)

Realmente, una de las principales causas del problema Texano lo constituyó la falta de una verdadera política que fomentara la colonización de las extensas tierras del Norte, no obstante que "... Desde el Gobierno de Iturbide... se expedieron diversas Leyes de colonización, con la finalidad de -- poner bajo cultivo los terrenos... improductivos. La primera disposición en esta materia fue el Decreto de Iturbide de 24 de marzo de 1821, concediendo a los militares que hubieran pertenecido al Ejército Trigarante una fánega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el que eligieran vivir.

Fue hasta el 24 de enero de 1823 cuando se decretó una verdadera Ley de Colonización, expedida por la Junta Nacional Instituyente y que buscaba estimular la llegada de extranjeros, ofreciéndoles tierras para que se establecieran en el país. Algunas otras Leyes de Colonización fueron decretadas durante esta época... Ellas fueron: las del 4 y 19 de julio, 6 de agosto y 18 de septiembre del año de 1823.

La Ley de Colonización del 18 de agosto de 1824 fue, de -- hecho, la primera Ley fundamental sobre colonización... Una nueva Ley de Colonización fue aprobada el 6 de abril de 1830,

(83) Idem. Pág. 39.

en ella se ordena se repartan tierras baldías a mexicanos y extranjeros". (84)

Por otro lado, como anteriormente se mencionó, las recaudaciones eran escasas y absorbidas por los militares, lo que agudizaba los problemas del país e impedía el desarrollo de otras actividades.

"En 1836, el Ejército encargado de la defensa exterior y -- seguridad interior, estaba compuesto aproximadamente por -- 52,492 hombres; el presupuesto de su gasto ascendía a cerca de 17 millones, que equivalían a las tres cuartas partes del presupuesto total... calculado en 22 millones de pesos. Tal situación llevó a un estado poco satisfactorio de desarrollo a otros sectores de mayor importancia para el país, pues -- todos quedaron rezagados en aras del parasitismo militar". (85)

(84) López Rosado, Diego. Curso de Historia... P.P. 176-177

(85) López Rosado, Diego. Historia y Pensamiento... Pág. 97

3.2.1 Bases de Tacubaya de 1841.

Para el año de 1841, una rebelión militar depuso al Gobierno de Anastasio Bustamante. Esta rebelión estuvo encabezada por los Generales Arrillaga, Valencia y Santa Anna, quienes -- redactaron las llamadas Bases de Tacubaya. (86)

"En realidad el Poder Central que se instituyó bajo las Siete Leyes de 1836, ante la ineficacia de estructurarlo por la vía administrativa y militar, se constituyó como un poder -- más de los muchos que existían en los niveles regionales. En razón de ello, estos poderes replantean una organización y redistribución del poder político a partir del levantamiento de Santa Anna, el 28 de septiembre de 1841, cuya expresión organizativa se da a partir de las Bases..." (87)

(86) "El caudillo veracruzano, hospedado en el palacio del arzobispado en Tacubaya, asume el mando de todas las tropas sublevadas -- y formula este plan: Cese de todos los poderes existentes en -- virtud de la Constitución de 1836, excepto el judicial; nombramiento por el Jefe de la Revolución, de una junta que después -- designará "con entera libertad" a la persona que deba hacerse -- cargo del ejecutivo; y un nuevo congreso constituyente..."

"Conforme a las Bases de Tacubaya, Santa Anna nombra los miembros de la junta, y esta Junta, obrando con "entera libertad" -- nombra Presidente de la República "al General Antonio López -- Santa Anna", Muñoz, Rafael F. Santa Anna. El Dictador resplandeciente. Colección Popular. Fondo de Cultura Económica, México 1983. P.P. 180-181.

(87) García Cárdenas, Luis. Antecedentes y... Pág. 242.

En términos generales, estas Bases de Organización para el - Gobierno Provisional de la República adoptadas en Tacubaya, (88) señalan que "por voluntad de la Nación" cesan las funciones de los poderes establecidos por la Constitución de 1836, (89) a excepción del judicial; se nombra una Junta compuesta por dos Diputados de cada Departamento, los cuales son elegidos por el General en Jefe del Ejército (Santa Anna); esta Junta debía designar una persona encargada del Ejecutivo provisional por un período de dos meses, quien se encargaría de lanzar la convocatoria para un Nuevo Congreso Constituyente.

"Las Bases de Tacubaya significaron en la realidad el establecimiento de la dictadura en favor del Presidente provisional, don Antonio López de Santa Anna. Este convocó un Congreso Constituyente encargado de dar una nueva Constitución al país. Pero los elementos reformistas, a pesar de la enérgica oposición del dictador, consiguieron mayoría en el seno del Congreso Constituyente y éste a mediados de 1842 aprobó una Constitución Federal que no llegó a ponerse en vigor porque

(88) Véase: 28 de septiembre de 1841. Bases de Organización para el - Gobierno Provisional de la República Adoptadas en Tacubaya. Dublán y Lozano (Recopiladores). Legislación Mexicana. Tomo IV. (1841-1844). Ed. 1876. P.P. 32-34

(89) "Como no podía hablar sino por boca dei Poder Conservador, la -- Nación se negaba obstinadamente a todo cambio en las instituciones; pero el General Santa Anna apeló al medio de costumbre -- e hizo que la nación hablara desde el cuartel de Tacubaya. El Plan de Tacubaya dijo textualmente:

"Cesaron por voluntad de la Nación en sus funciones los poderes llamados supremos que estableció la Constitución de 1836". Rabasa, Emilio. La Constitución y... Pág. 10.

Santa Anna promovió un pronunciamiento en Huejotzingo. Por el plan de este nombre se desconocía al Congreso Constituyente y se reconocía de nuevo como Presidente provisional a Santa Anna. El Gobierno debía nombrar una Junta Legislativa compuesta de personas "notables" cuya misión consistía en consultar al mismo gobierno, los términos en que debía expedirse una nueva Constitución. La Junta Nacional Legislativa se reunió a principios de 1843 y formó las Bases de Organización Política de la Nación". (90)

3.2.2 Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

El proceso de creación de estas segundas Bases es reseñado por Emilio Rabasa de la siguiente manera: "El gobierno se inclinó obedientemente ante su propia farsa y ordenó la disolución de la Cámara, por un Decreto que, como quien dispone el acto más baladí de simple administración prevenía la reunión de una junta de personas nombradas por el Ejecutivo, que se encargaría de formar las Bases Constitutivas de la Nación: pero como la llamada Junta Nacional Legislativa creyera menguados sus poderes si a solo las tales bases se limitaban, resolvió que daría de una buena vez una Constitución completa para el gobierno perpetuo de pueblos que ninguna autoridad le habían conferido, y dió, en efecto, la Carta Centralista que se conoce con el nombre de Bases Orgánicas". (91)

(90) Cué Canovas, Agustín. Historia Social y... P.P. 363-364

(91) Rabasa, Emilio. La Dictadura y... Pág. 12.

Estas Bases de Organización ⁽⁹²⁾ adoptaban una forma de go--
bierno republicana, representativa y popular. Dividía al --
territorio de la República en Departamentos y éstos en Dis--
tritos, Partidos y Municipios. Asimismo, para el ejercicio -
del poder público lo dividió en Legislativo, Ejecutivo y --
Judicial.

El poder Legislativo se depositó en un Congreso dividido en
dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, y en el -
Presidente de la República, por lo que respecta a la sanción
de las Leyes. La Cámara de Diputados se integró con base en
la población a razón de un Diputado por setenta mil habitan--
tes o fracción que pasara de treinta y cinco mil. La Cámara
de Senadores se integró por setenta y tres individuos, dos -
tercios de los cuales se elegirían por las Asambleas Departa
mentales, el otro tercio sería nombrado por la Cámara de --
Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte
de Justicia.

Entre las atribuciones del Congreso destacan:

- Dictar las Leyes a que debe arreglarse la Administra--
ción Pública en todos y cada uno de sus ramos, derogar
las, interpretarlas, y dispensar su observancia.
- Decretar anualmente los gastos y las contribuciones --
con que deben cubrirse.

(92) 13 de Junio de 1843. Bases de Organización Política de la
República Mexicana. Dublán y Lozano. Op. Cit. Págs. 428-429.

- Examinar y aprobar anualmente la cuenta general.
- Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra, y el de la milicia cívica.
- Reconocer y clasificar la deuda nacional, y decretar el modo de amortizarla.
- Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación.
- Aprobar los tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, así como los concordatos celebrados con la silla apostólica.
- Decretar la guerra por iniciativa del Presidente, entre otras.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo se depositó en un Presidente de la República el cual duraría en su encargo 5 años. Las principales atribuciones del Ejecutivo se señalan a continuación:

- Publicar y circular las Leyes y Decretos del Congreso.
- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho.

- Expidir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las Leyes, sin alterarlas ni modificarlas, (Facultad Reglamentaria).
- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.
- Nombrar empleados y funcionarios públicos.
- Suspender de sus empleos y privar aún de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de Gobierno y Hacienda.
- Cuidar de la Administración pronta de justicia por los Tribunales y Jueces.
- Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de moneda.
- Cuidar de la recaudación e inversión de las rentas -- generales.
- Formar los aranceles de comercio.
- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados y convenios con otras naciones, sujetándolos -- a la aprobación del Congreso.

- Hacer dentro de treinta días, observaciones con audiencia del Consejo, a los proyectos aprobados por las -- Cámaras, suspendiendo su publicación.
- Declarar la guerra en nombre de la Nación.
- Disponer de la Fuerza Armada de mar y tierra, y
- Admitir las renunciaciones de los Ministros de la Suprema -- Corte de Justicia y marcial, de los individuos del -- Consejo y de los Gobernadores de los Departamentos.

El Consejo de Gobierno establecido por las Bases se integró por 17 vocales nombrados por el Presidente. El cargo de consejero se estimó que debía ser perpetuo, sin que pudieran -- fungir como Diputados o Senadores.

La principal función del Consejo de Gobierno consistía en -- proponer al mismo Gobierno los reglamentos y medidas que le parecieran útiles al mejor servicio público, en todos los -- ramos de la Administración.

Finalmente, el Poder Judicial se depositó en una Suprema -- Corte de Justicia, en tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos. La Suprema Corte de Justicia se -- integró por once Ministros y un Fiscal, y entre sus principales facultades se encuentran:

- Conocer en todas instancias de las causas criminales - que se promuevan contra los funcionarios públicos.
- Conocer en todas instancias de las causas civiles y - criminales promovidas contra los Ministros y demás -- agentes diplomáticos y cónsules de la República.
- Conocer de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un -- Departamento, y
- Derimir las competencias que se susciten entre los -- tribunales y juzgados de diversos Departamentos o fue- ros.

Cabe señalar que el sólo hecho de que el Presidente admitiera las renunciass de los Ministros de la Suprema Corte de Jus- ticia, y el que ésta no tuviera facultades para hacer regla- mento alguno, ni aún sobre materias pertenecientes a la admi- nistración de justicia subordinaba el Poder Judicial al Eje- cutivo.

Las facultades concedidas al Ejecutivo, entre las que desta- ca la reglamentaria, precisan la necesidad de fortalecimien- to de éste y de su Administración Pública con objeto de in- corporar al país al modo de producción capitalista y, princi- palmente, para consolidar la Unidad Civil de la Nación, sin

la cual no puede llevarse a cabo lo anterior. Además también subordina al Legislativo, puesto que cuenta con atribuciones más importantes. (93)

"La primera impresión que se puede tener al recuento de estas atribuciones es que estamos ante el nacimiento de la Administración Pública Dictatorial. La situación de crisis política y económica, se expresa en los movimientos separatistas de los Departamentos de Yucatán y Texas, sin embargo, Santa Anna pensaba que una mano enérgica bastaba para lograr un orden político y administrativo. El fundamento legal estaba dado por la Constitución del Gobierno Dictatorial, pese a ello, faltaban los elementos, el consenso general del pueblo y el aparato administrativo fuertemente centralizado. De ahí, que Rabasa denomine a las Bases Orgánicas un absurdo realizado" (94).

(93) "El esquema liberal, que definió al Legislativo como la esfera de la democracia, se fue modificando en favor del Poder Ejecutivo debido a los riesgos de la lucha de clases. Por eso, en la sociedad francesa la Asamblea Nacional, órgano de las clases sociales, resultó ser un grave peligro para la unidad de la burguesía; y es entonces cuando confiere el poder político a Bonaparte para debilitar al Poder Legislativo, modificando sustancialmente las reglas del juego político. Ahora, los campesinos, los obreros y el pueblo en general, someterían al Ejecutivo sus conflictos y los antagonismos de clase serían abordados con la maquinaria administrativa. De esta manera, el Poder Ejecutivo, fuerza motriz del Estado Capitalista, es el encargado de conducir el aparato gubernamental para reproducir las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista. Con ello la burguesía, clase social dominante, asegura la vigencia y la reproducción de su interés político y económico porque al otorgar el espaldarazo político al ejecutivo, las contradicciones de la clase se refrenaban y no se atizan como en el Poder Legislativo". Uvalle Berrones, Ricardo. La Hegemonía Histórica del Ejecutivo en los Regímenes Políticos Modernos.

Revista de Administración Pública N° 51. Ed. INAP. México 1982, Pág. 188.

(94) García Cárdenas, Luis. Antecedentes y... Pág. 244.

"El Ejecutivo ha llegado a ser el centro del Poder Superior del Estado, debido a la decadencia del parlamento como centro del Poder de las clases, al mismo tiempo que por la existencia paralela de otras corporaciones clasistas y la conjugación de los intereses de la burguesía y las actividades -- del Ejecutivo. De acuerdo con esto, la política fiscal, los servicios públicos, la actividad del Estado en la economía, los salarios, los subsidios, se enlazan necesariamente a la producción y circulación, y por tanto, a los intereses económicos de la burguesía" (95).

A pesar de las facultades otorgadas al Ejecutivo por las -- Bases, "... la Constitución de 43 resultó estrecha para el -- General Santa Anna y hubo de romperla. Rebelado en Guadalajara el General Paredes, mientras Canalizo desempeñaba interinamente la Presidencia, Santa Anna tomó el mando de las tropas para reducir a aquél, y omitió el requisito de la licencia del Congreso. Reclamólo éste; quiso el gobierno desdeñar la observación; encendiéndose Senadores y Diputados; hubo -- entre éstos quien moviera acusación contra el Gabinete, y al fin, Canalizo, de acuerdo con el Presidente propietario, -- cerró ambas Cámaras y desconoció su autoridad. La Revolución de Paredes, secundada en Puebla y en la capital, desconcertó a Santa Anna, que apeló a la fuga y acabó por salir desterrado" (96).

(95) Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Ed. INAP. México, 1980. Pág. 121.

(96) Rabasa, Emilio. La Constitución y... Pág. 13.

El destierro santanista dura poco tiempo, pues en 1846 un -- movimiento popular depone a Paredes, y trata de restablecer la Constitución Federal de 1824, misma que se adiciona más -- tarde con un Acta de Reformas para adaptarla a las nuevas -- condiciones políticas del país, con lo cual se establece de nueva cuenta un régimen liberal. Se llama a gobernar a Santa Anna, quien regresa convertido en ardiente federalista. (97)

Los norteamericanos, que entonces bloqueaban Veracruz lo -- dejan pasar, aunque sin dejar de presionar en relación a sus reclamaciones. A fines de 1846 se reunió un Congreso Constituyente que nombró a Santa Anna Presidente y a Gómez Farías Vicepresidente. Para estas fechas, los invasores norteamericanos avanzaban ya sobre la capital.

(97) "Cuando, tres años mas tarde, este hombre, que tomaba su fuerza de la falta de principios y decoro, volvió al país en medio de la Guerra Americana, apoyó su reaparición en duras protestas -- contra el Partido Conservador, que siempre le había sostenido -- y a quien había de apelar otra vez andando los tiempos de su -- desvergonzada política. El Plan de la Ciudadela, de agosto de -- 1846, convocaba un nuevo Congreso Constituyente, y un decreto del Gobierno provisional restableció la Constitución de 24, -- haciéndola regir mientras la nueva representación nacional -- expedía la suya".
Rabasa, Emilio. Op. Cit. pag. 13

3.3 Principales Reajustes Administrativos del Período (1836 -1846)

La necesidad de fortalecer a la Administración Pública en estos años, se evidencia a partir de los problemas derivados del régimen político, es decir, de las constantes pugnas entre federalistas y centralistas por imponer su proyecto de nación, y para incorporar al país a la esfera del modo de producción capitalista.

Es importante destacar que para lograr lo anterior, es imprescindible la centralización tanto política como administrativa, con objeto de imponer orden y dirección al proceso de desarrollo del capitalismo y para evitar las pugnas existentes entre las diversas clases sociales.

De esta manera, como ya se mencionó en 1835 se expiden las bases para la creación de una Constitución que ocuparía el lugar de la promulgada en 1824. Esta nueva constitución es decretada el 29 de diciembre de 1836 y se conoce como las Siete Leyes Constitucionales, que establecen el régimen central de Gobierno.

Estas Siete Leyes Constitucionales crearon un Supremo Poder Conservador, el cual se situó por encima de los otros tres poderes, aunque el Legislativo sigue conservando la supremacía sobre el Ejecutivo.

Las Leyes definen también reajustes administrativos, destacando el cambio de denominación y competencia de cada una de las Secre

tarías por Ministerios.

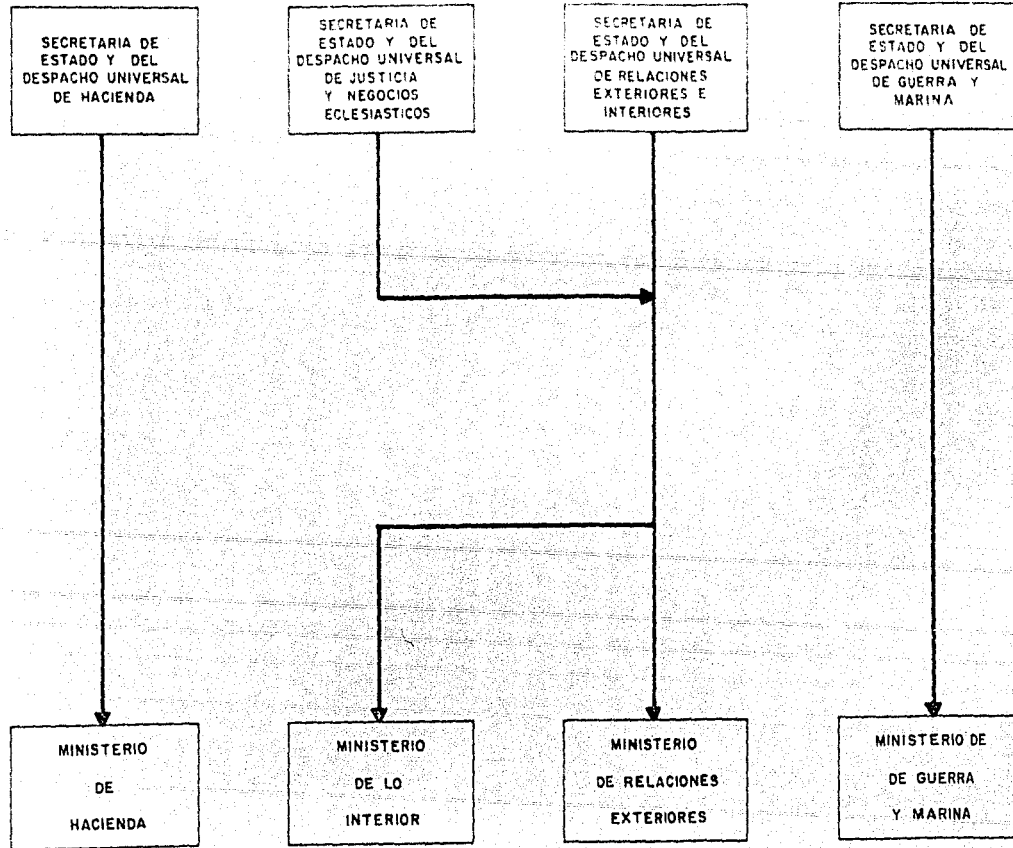
Es así, que la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Hacienda Pública cambió su denominación a Ministerio de Hacienda, conservando las atribuciones que tenía; la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos se denominó Ministerio de lo Interior, que junto con la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores desempeñó las funciones que anteriormente tenía la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores; por último, la - Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Guerra y Marina se denominaría ministerio de Guerra y Marina. (Véase Esquema No. 6).

Esta denominación de los Ministerios es ratificada siete días - después, a través de una circular del 5 de enero de 1837.⁽⁹⁸⁾

Las Siete Leyes crean además, una nueva modalidad en el trabajo Gubernamental al instituir la Junta de Ministros, la que sirve de apoyo en la toma de decisiones del Ejecutivo ya que en los - asuntos graves de Gobierno, el Presidente de la República reúne en Junta de Ministros a los encargados de cada Ramo Administrati- vo para analizar conjuntamente los acuerdos de cada asunto. Se establece también que los ministros deberán firmar el acuerdo en el libro respectivo, especificando el que o los que disientan.

(98) 5 de Enero de 1837, Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores, Nueva denominación de las Secretarías del Despacho, Dublán y Lozano. (recopiladores) Legislación Mexicana, Tomo III. (1835-1840) Ed.1976. Pág. 259

CAMBIOS ADMINISTRATIVOS PROPICIADOS POR LAS SIETE LEYES
CONSTITUCIONALES (29 DE DICIEMBRE DE 1836)



NOTA:
SE INSTITUYE
LA JUNTA DE
MINISTROS Y
UN CONSEJO DE
GOBIERNO INTEGRADO
POR 13 PERSONAS

Se crea asimismo el Consejo de Gobierno integrado por trece personas, de las cuales dos eran eclesiásticos, dos militares y el resto "de las demás clases de la sociedad". El Consejo de Gobierno se encuentra supeditado al Poder Ejecutivo y entre sus atribuciones destacan las de dar al Gobierno un dictamen de todos los casos y asuntos en que lo exija, y el que el Presidente del Consejo supla al Presidente de la República en las faltas temporales de éste, gobernando el primero en el intervalo que puede haber desde la cesación del antiguo hasta la presentación de uno nuevo.

A pesar de las modificaciones en el ámbito administrativo, las atribuciones encomendadas al Poder Ejecutivo (las cuales ya han sido descritas en otro subcapítulo) lo muestran débil y supeditado al Legislativo, y ambos a su vez lo están del Supremo Poder Conservador. Esta es una limitante para el desarrollo de la Administración Pública.

"La debilidad del Ejecutivo y por ende de la Administración Pública, de 1836 a 1841, se observa en el proceso de corporativización de la gestión pública, lo que no impide una ampliación de su esfera de acción. Ejemplo de ello es el establecimiento del Banco Nacional (20 de enero de 1837) que se integraba por un presidente (nombrado por el Congreso), un eclesiástico, un comerciante, un labrador y un minero... Los representantes de las clases más tradicionales de la sociedad civil en el Congreso tratan de imponer sus intereses inmediatos mediante un control activo de las acciones administrativas, sobre todo en el ramo de Hacienda. Ejemplo

de ello, es el Tribunal de Revisión de Cuentas (marzo 14 de 1838), que se constituye en Comisión Inspectorá de la Cámara de Diputados" (99)

El país en estas fechas se debate internamente por las luchas - entre federalistas y centralistas, situación a la que hay que agregar el intento de separación de los territorios de Texas y Yucatán, debido, como se señaló anteriormente, a la concentración del poder político y económico y a la ausencia de medios de comunicación, - así como de un mercado nacional estructurado.

Con objeto de hacer frente a la Guerra de Texas y de paso sanear un poco las finanzas nacionales, se expidieron diversas disposiciones en materia hacendaria, entre las que destacan las siguientes:

- "El 2 de mayo de 1836 se expidió el Reglamento para la formación y presentación de cuentas, productos y gastos de la República, para que el Ejecutivo pudiera presentar un informe exacto al Congreso.
- El 24 de ese mismo mes se expide una circular a las autoridades judiciales solicitando auxiliares a las dependencias hacendarias en los cobros a favor del erario público. Tan exiguo en sus fondos....

- El 20 de septiembre el Congreso autorizó al gobierno para arreglar el sistema general de Hacienda de la República, en tanto se expedía la ley orgánica respectiva, aclarando que no se podía modificar el régimen impositivo.
- El 30 de septiembre se crearon las Juntas Consultivas de Hacienda, integradas por el Director General de Rentas y los Ministros Tesoreros, como miembros natos, más 6 miembros nombrados por el presidente.
- El 21 de noviembre siguiente, se concedió autorización al Ejecutivo para reformar y arreglar las Aduanas Marítimas y fronterizas... (100)

Los gastos que significaba el mantenimiento de la Administración Pública eran cuantiosos y la estructura hacendaria deficiente, lo que motivó las disposiciones arriba señaladas. No obstante, el mantenimiento del ejército para contrarrestar las pugnas internas y para hacer frente a las guerras con el exterior, representaban los gastos más onerosos.

"Si se incluye al personal utilizado en el ejército, la población que ocupa la Administración Pública era muy numerosa y consumía una gran parte del presupuesto de egresos; tan sólo de 1825 a 1840, se destinaron al ramo de guerra \$162 millones de los \$266 millo-

(100) Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un.... Págs. 80-81

nes que sumó el total egresado, lo que representó el 62%" (101)

El 28 de septiembre de 1841, Santa Anna encabeza el levantamiento que encuentra su expresión organizativa en las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República o Bases de Tacuabaya, desconociendo a los supremos poderes establecidos en 1836, con excepción del Judicial. se integró una junta compuesta por dos diputados por cada Departamento que nombró Santa Anna como Presidente Provisional, ya que tenía facultades para convocar a un nuevo Congreso Constituyente.

Para el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo, éstas bases señalan que se auxiliará de cuatro ministerios, a saber: el de Relaciones Exteriores e Interiores; el de Instrucción Pública e Industria; el de Hacienda, y el de Guerra y Marina.

Las transformaciones efectuadas en el ámbito administrativo se desarrollaron de la siguiente manera; se fusionaron el Ministerio de lo Interior y el de Relaciones Exteriores, con lo cual se formó el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores. Se creó el Ministerio de Instrucción Pública e Industria, incorporándosele los asuntos de Justicia y Negocios Eclesiásticos que venía manejando el Ministerio de lo Interior. Desaparece la Junta de Ministros, pero se conserva el Consejo de Gobierno.

(101) López Rosado, Diego. Curso de Historia... Págs. 205-206

Debemos señalar que a partir del 13 de octubre de 1841, el Ministerio de Instrucción Pública e Industria cambia su denominación a Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. (102) "A pesar - de dicho cambio, el hecho de haber tomado como esfera de la actividad del Gobierno la Educación Pública, que pertenecía en exclusiva a las Asociaciones Religiosas, manifiesta el gérmen de un - proceso que después será irreversible, sobre la centralización y ampliación del trabajo gubernamental". (103)

Por otro lado, el 18 de octubre de 1841, el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores se transforma en Ministerio de - Relaciones Exteriores y Gobernación, es decir, se le agrega todo lo correspondiente a este ramo. (104) (Véase esquema No. 7)

Es pertinente destacar los asuntos de los cuales se encargaría el Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, los cuales se enlistan en orden alfabético:

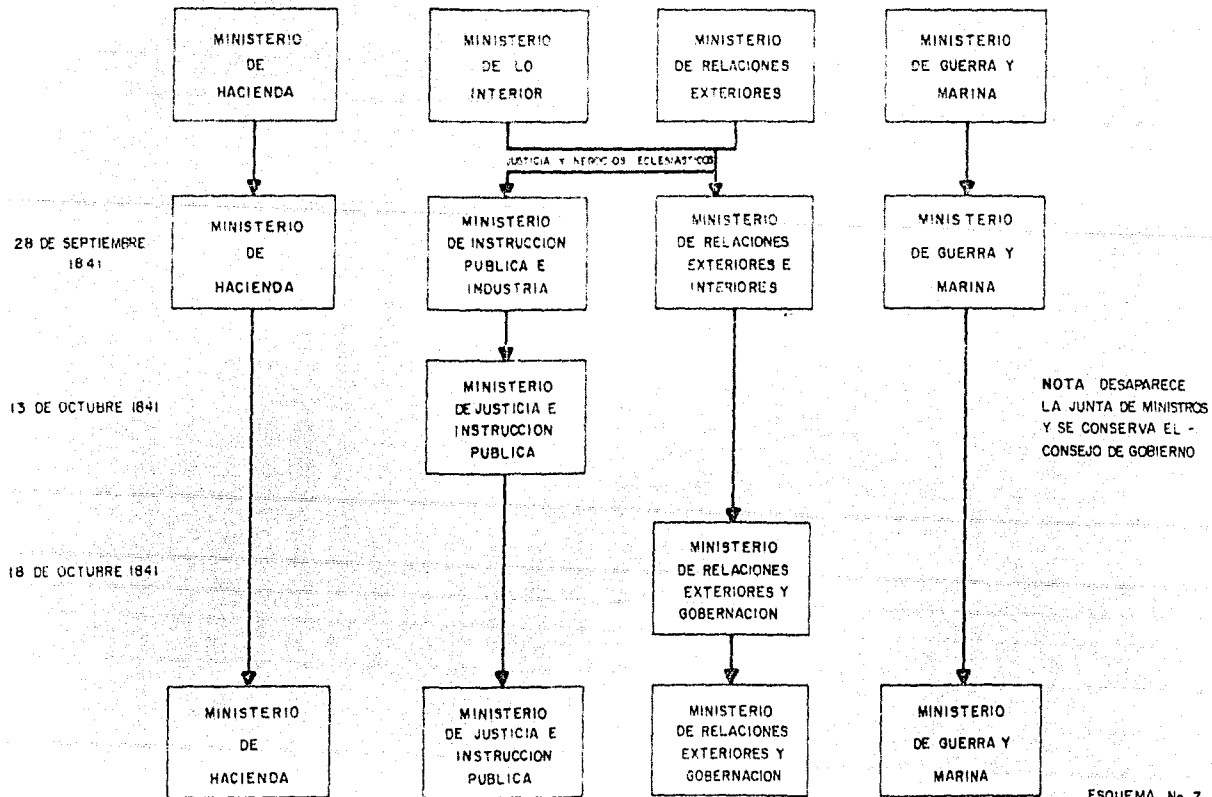
- Alojamientos
- Ayuntamiento
- Arbitrios Municipales

(102) El Ministerio de Instrucción Pública e Industria creado el 23 de septiembre de 1841, cambió su denominación a Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. En la documentación oficial aparece con este nombre a partir del 13 de octubre de 1841.

(103) García Cárdenas, Luis. Op. Cit. Pág. 243.

(104) 18 de octubre de 1841, circular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación. Comunica que a los negocios de lo - Exterior, quedan agregados desde esta fecha los de Gobernación cuya lista se acompaña. Dublán y Lozano (recopiladores) Legislación Mexicana Tomo IV (1841-1844) Ed. 1876 Págs. 38-39.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA ADOPTADA POR LAS BASES DE ORGANIZACION
 PARA EL GOBIERNO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA O BASES DE TACUBAYA
 (28 DE SEPTIEMBRE DE 1841)



- Archivo General
- Asambleas o Juntas Departamentales
- Aseo y ornato (policia)
- 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, Policia
- Peajes y Caminos
- Periódico Oficial
- Policia de Seguridad, Aseo, Ornato y Salubridad
- Quejas y Reclamaciones sobre Medidas Gubernamentales
- Salubridad, Policia
- Seguridad
- Tranquilidad Pública
- Vacuna

Estos reajustes administrativos obedecen fundamentalmente a la -
 intención de los Liberales por establecer un orden en el manejo de
 los asuntos públicos, ya que, como se manifiesta en el documento -

original de las bases, "... no cabe duda de que su voluntad soberana (la de la Nación) es conocida cuando la mayoría inmensa de los Departamentos y casi todo el Ejército han manifestado enérgica y de finitivamente, que no quieren ni consienten la situación de las cosas y de los hombres que desde 1836 han regido nuestros destinos". (105)

Debido al deterioro económico y financiero que sufre el país a causa de las guerras internas y externas, y con una industria casi paralizada, México recurre a préstamos del exterior para resolver su crisis de financiamiento. De esta manera, aumenta la deuda externa, además de que se establecen reglas de financiamiento interno a través de impuestos absurdos que impone Santa Anna sobre animales, ventanas y puertas. La extinción del Banco de Avío, acaecida en 1842, también es una consecuencia del deterioro económico, ya que se necesitaba proveer a las tropas militares antes que invertir en empresas industriales, pues la inestabilidad política que vive el país, así lo requiere.

De acuerdo con De la Peña, en estos años "... el panorama nacional era desfavorable para emprender una industrialización sostenida, debido a la constante perturbación política, a la persistencia de obstáculos para la expansión de mercados de bienes y de factores, y a la falta de una infraestructura mínima para estimular la reproducción y el intercambio." (106)

(105) 28 de septiembre de 1841, Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República adaptadas en Tacubaya. Dubián y Lozano. Op. Cit. Pág. 32

(106) De la Peña Sergio. La Formación del Capitalismo en México. 13a. Ed. Siglo XXI Ed. México, 1986 Pág. 105

"A pesar de todos los impedimentos que existían el Banco tuvo éxito inicial. Apoyó el establecimiento de 29 industrias durante los diez años de su gestión, de las que la mitad seguían prosperando en 1841 a pesar de la inestabilidad interna y del decaimiento del apoyo estatal. La mayoría de los créditos los dio a textiles (9), industrias Agrícolas (8) y fundiciones (4). Durante corto tiempo el Estado sostuvo la aportación al fondo y el Banco prosperó. Empero la inestabilidad política, incluyendo la discontinuidad de formas de fomento, se combinó con otros factores internos (inseguridad del transporte, por ejemplo), y con una política crediticia demasiado generosa y tal vez deshonesta en el caso de algunos proyectos grandes, para limitar gradualmente su capacidad de acción. Aún así seguía operando, pero lo que no pudo resistir el Banco de Avío fue la suspensión de aportaciones de fondo del Estado. El Banco, que fue un experimento novedoso y fructífero mientras se mantuvieron las condiciones financieras de su diseño inicial, tuvo que ser liquidado en 1842".⁽¹⁰⁷⁾

No obstante, la causa más importante para su extinción"... consistió en el error de intentar industrializar al país sobre la base de una estructura económica feudal, herencia de la colonia. Se pretendió establecer un crédito industrial sin afectar los bienes del clero, que era el único que poseía en México, capitales acumulados. Los capitales existentes en manos de particulares, se dedicaban a la especulación, al agio desenfrenado, y no se canalizaban hacia inversiones en la industria... Para que los propósitos del Banco de Avío hubieran podido tener éxito era necesario, en suma, transformar profundamente las bases de la economía nacional

(107) De la Peña, Sergio. Op. Cit. Pág. 105

mediante la reforma de los bienes eclesiásticos, como intentaron hacerlo, sin éxito, porque el país no había madurado para ello, los liberales de 1833". (108)

No obstante, se pretende seguir apoyando a la industria nacional con la creación de la Dirección General de Industria dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Así "... la Dirección General de Industria continuó la función del Banco de Avío, y prestó un especial servicio al industrial mexicano, pero desgraciadamente su actuación fue breve por falta de recursos, ya que el erario se encontraba en extrema penuria". (109)

"... Alamán creó la Dirección General de Industria en 1842 que funcionó hasta 1853 cuando fue incorporada al Ministerio de Fomento. La Dirección no podía sustituir las funciones del Banco de Avío. Estaba dedicada a estimular la organización empresarial, a difundir adelantos técnicos, promover la educación de los obreros, crear cajas de ahorro y de socorro mutuo entre los mismos, y proponer al Estado medios de combate al contrabando. También debía recopilar información estadística y elaborar un estudio industrial anual". (110)

(108) Cué Cánovas, Agustín. Historia Social y... Págs. 303-304

(109) López Rosado, Diego. Curso de Historia... Op. Cit. Pág. 191

(110) De la Peña, Sergio. La Formación del... Pág. 105

Sin embargo, para el desarrollo de la Administración Pública, esta concentración de poder y fortalecimiento del Ejecutivo son elementos necesarios para lograrlo, lo cual se manifiesta en los reajustes administrativos dados en esa época y que amplía el campo de acción de la misma.

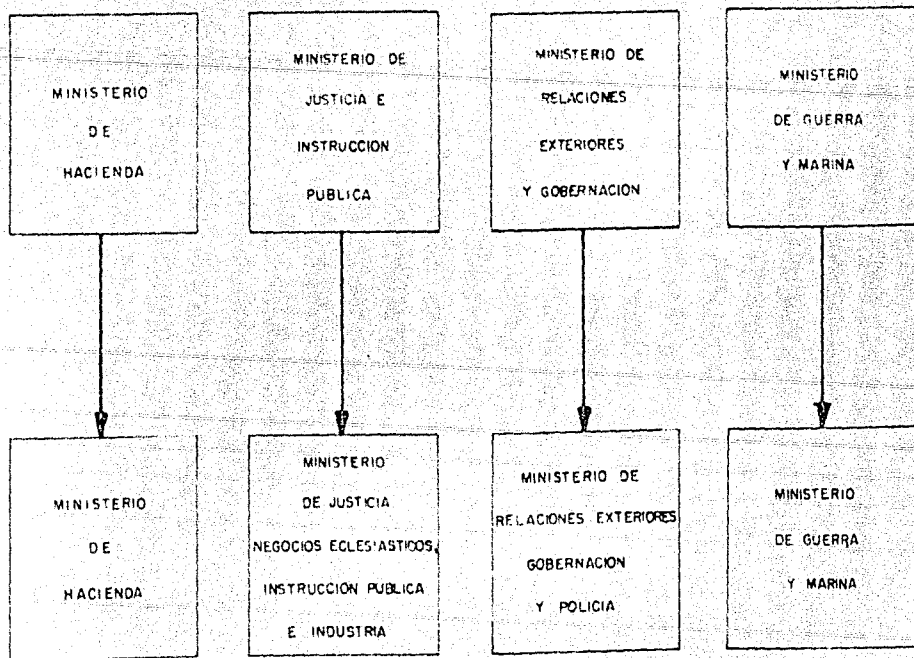
"La administración centralizada del Estado capitalista es condición imprescindible de su propia existencia, ya que la unificación del poder político evita la formación de núcleos autónomos que desafían la vida del Estado, es decir, la centralización política y administrativa es la mejor arma para combatir y eliminar la disgregación de los poderes locales".⁽¹¹¹⁾

Los principales ajustes administrativos contemplados por las Bases Orgánicas de 1843, se realizaron de la siguiente manera: El Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, cambió su denominación a Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, se llamará Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía. Los demás Ministerios no sufrieron alteración. Además se crea una Junta de Ministros y un Consejo de Gobierno (véase - esquema No. 8).

(111) Uvalle Berrones, Ricardo. La Hegemonía Histórica del...
Pág. 189

ARREGLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE ACUERDO CON LAS BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA
REPUBLICA MEXICANA

(13 DE JUNIO DE 1843)



Nota. SE CREA LA JUNTA DE MINISTROS Y EL CONSEJO DE GOBIERNO INTEGRADO POR 17 PERSONAS .

Como se puede observar, la ampliación y especialización de las atribuciones del Ejecutivo continúan desarrollándose en este período. Muestra de ello es la búsqueda constante para consolidar su predominio al desembarazarse, primero, de la tutela de un Supremo Poder Conservador al que se debía consultar para cualquier acto de Gobierno; segundo, al sobreponerse al legislativo y crear las condiciones para el establecimiento de la dictadura, como lo muestran las Bases de 1841 y de 1843, y finalmente, al ordenar y ampliar las funciones de la Administración Pública.

No obstante lo anterior, es evidente que para la consecución real del predominio del Ejecutivo no basta con aplicar una mano dura, sino que ello debía armonizar con las demandas de mayor atención y de respeto a las decisiones de las diversas regiones, principalmente las que se encontraban más lejanas del centro.

El fortalecimiento de los poderes regionales hacen necesaria la consolidación de un poder que pudiera garantizar el establecimiento del orden y del control político para mantener unidos a los Estados y Territorios que conformaban la estructura territorial del país e ir logrando la incipiente Unidad Civil de la Nación.

Todos estos problemas constituyen el punto nodal de las discusiones entre liberales y conservadores por imponer su proyecto polí

tico de la organización del país. Mientras tanto, el problema - de la separación de Texas se fue agudizando debido a la situación de crisis política y económica al interior del país, culminando - con la declaración de guerra por parte de los Estados Unidos para con el Gobierno Mexicano el 11 de mayo de 1846. La práctica cen- tral seguida por Santa Anna fracasó y el Congreso Constituyente declaró vigente la Constitución Federal de 1824 con las reformas contenidas en el Decreto del 21 de Diciembre de 1846.

4. La Administración Pública en la Segunda República Federal (1846-1853).

4.1. La Restauración de la Constitución de 1824.

Este periodo es de vital importancia para el entendimiento de la conformación del Estado Mexicano y de su administración pública, asimismo, es fundamental dado que en él suceden acontecimientos de gran connotación para la consolidación de nuestra nacionalidad"... La historia político-administrativa de México vivió una verdadera tragedia que sacudió las raíces de la nación, además de las luchas internas entre las distintas facciones, la anarquía administrativa central y territorial, se perdió más de la mitad del territorio en la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica. Es evidente que el joven Estado Mexicano no había logrado la unidad civil de la nación como tampoco alcanzado la plena organización de la sociedad por la vía de la administración pública". (112)

La inestabilidad política del país, no sólo se evidencia a través de las pugnas entre liberales y conservadores, sino por medio de las guerras con el exterior y las actitudes separatistas de algunos estados y territorios en contra del régimen centralista.

En pocos años, "... sucedieron la separación de Texas (1835-36), los encuentros con Francia en la llamada Guerra de los Pasteles (1838), la segregación de Yucatán (1839), la guerra con los Estados Unidos (1845/48) y la guerra de castas en Yucatán (1847)...

(112) García Cárdenas, Luis. Antecedentes y... Pág. 245

(no obstante)... Debe considerarse que cada episodio era, en -
diverso grado, parte del proceso de acumulación originaria en -
tanto que las convulsiones favorecieron la implantación del ca-
pitalismo en diversas formas: movilizandó la población, rompien-
do estructuras antagónicas, ayudando a la concentración de ri -
quezas por negocios y despojos, etc.". (113)

En el ámbito político, priva la anarquía mientras que el país
es acosado por las tropas norteamericanas, internamente la lucha
por el poder se agudiza. El presidente José Joaquín de Herrera
es depuesto por una rebelión comandada por el General Paredes -
Arrillaga. (114)

(113) De la Peña, Sergio. La Formación del Capitalismo en...
Pág. 121

(114) "Paredes Arrillaga, el mismo Paredes que ha fracasado dos
veces en la caza de la presidencia, tiene el mando de una
columna en San Luis Potosí. Lanza el grito de ¡Guerra! -
¿Contra los Estados Unidos? ¡No! Contra el gobierno. Se
le llama en el Congreso, pícaro, borracho, miserable. Es
poco, "traidor". Es poco todavía. Más exacto es el pueblo
aplicándole calificativos que tienen cerrada la puerta del
diccionario. Pronunciamientos contra el gobierno en Vera-
cruz, Aguascalientes, Zacatecas, Guadalajara. Los califica-
tivos se agotan.
"Paredes Arrillaga ha puesto su división en marcha ¿Hacia la
frontera? ¡No! Hacia la capital. La guarnición se pone so-
bre las armas. El general Valencia se instala en la Ciuda-
dela. Pretende quitar nuevamente a Paredes la oportunidad
de sentarse en el trono que encargó Iturbide. Todo el -
ejército se moviliza; unas divisiones en favor de Paredes.
otras en favor de Valencia, muy pocos en favor del presi-
dente de la República. Los federalistas quieren el poder,
los monarquistas que vuelven a pensar en un príncipe ex-
tranjero, quieren el poder, los simpatizadores de una dic-
tadura quieren el poder. Paredes quiere el poder, Valencia
quiere el poder... Y los santanistas quieren el poder para
su jefe". Muñoz, Rafael F. Santa Anna. El Dictador Resplan-
deciente. Pág. 198.

Paredes dura poco tiempo en la presidencia, y es derrocado por una revolución que manifiesta sus aspiraciones en el llamado "Plan de la Ciudadela", el cual "sustancialmente establecía que: 1o. desde que dejó de existir la Constitución que 'libre y espontáneamente se dio la república, las que posteriormente se han formado, no -- han sido conformes con las exigencias y deseos de la gran mayoría de la nación', 2o. '...de aquí han venido las continuas oscilaciones que han afligido al país' y despedazado éste, algunos espurios mexicanos 'pretenden llamar un príncipe extranjero', 3o. el Congreso reunido está destinado a facilitar esta traición, integrado con elementos extraños y propios para obtenerla, se funda en la 'osadía de desconocer la soberanía del pueblo', 4o. son nulas todas las leyes dictadas por dicho Congreso y la nación puede reclamar el ejercicio de sus derechos usurpados por la administración de Paredes Arrillaga; esta administración se compone de hombres adictos 'unos a la monarquía, otros al detestable centralismo y desafectos todos al ejército', 5o. de realizarse su plan, 'sería ilusorio los beneficios de la independencía', 6o. constituyéndonos con arreglo 'a la voluntad de la gran mayoría de la nación, tendremos al fin un código estable". (115)

En consecuencia, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, y el gobierno provisional (116) emitió un decreto que restableció la Constitución de 1824, haciéndola regir mientras la nueva representación nacional elaboraba la suya.

(115) Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. Pág. 368

(116) "Una semana es presidente interino el General Nicolás Bravo. Después, los santanistas, prevaleciendo decididamente, llevan al sillón presidencial al General Mariano Salas. Es el momento de que el Benemérito termine su destierro". Muñoz, Rafael F. Santa Anna...Pág. 202

El Congreso Constituyente declaró vigente la Constitución Federal de 1824, con las modificaciones contenidas en el decreto del 21 de diciembre de 1846. "Tres meses después el mismo Congreso declaraba que el Acta Constitutiva y la Constitución Federal - - sancionadas el 31 de enero y 24 de octubre de 1824, formaban la Única Constitución Política de la República y que estos códigos debían observarse de acuerdo con una Acta de Reformas, expedida el 18 de mayo de 1847". (117)

Esta Acta de Reformas adaptó la Constitución a las nuevas condiciones del país. Estableció un régimen más liberal y limitaba más aún las facultades del Ejecutivo.

Santa Anna, que se encontraba en Cuba desterrado, es llamado a gobernar. Los norteamericanos, que para estas fechas bloqueaban Veracruz lo dejan pasar. De esta manera, Santa Anna era nombrado Presidente de la República, bajo la nueva Constitución Federal, y Gómez Farías ocupaba la Vicepresidencia. (118)

Santa Anna sale a combatir a los invasores norteamericanos dejando a Gómez Farías a cargo de la administración, quien con objeto

(117) Qué Canovas, Agustín. Historia Social y... Pág. 397.

(118) "Santa Anna, vuelto a la presidencia... en las relaciones que... se practicaron, sancionó en 47 y juró la nueva ley fundamental, y él, que denunciaba las Bases de 43 como estrechas para la acción libre y eficaz del gobierno, aceptó sin vacilar la nueva organización netamente federalista que estableció el Acta Constitutiva con la Constitución de 24, modificada en el Acta de Reformas, en sentido más liberal y con mayores restricciones para el Poder Ejecutivo". Rabasa, Emilio. La Constitución y... Pág. 14

de sostener los gastos de la guerra, expide un decreto el 11 de enero de 1847. (119)

En el cual se ordena la ocupación de bienes eclesiásticos hasta por 15 millones de pesos, lo cual origina protestas por parte de ciertos sectores de la sociedad y se manifiestan en contra a través de una rebelión conocida como la de los "Polkos". (120)

(119) "Las medidas tomadas por Don Valentín para obtener dinero de las arcas y de los inmuebles del clero, provocan la irritación de éste, que con tal de no darle nada, prepara la revuelta. Un acto del presidente interino le favorece: cuando llega la noticia de que los americanos amenazan ocupar Veracruz, Farías ordena la salida rumbo a la costa del Batallón de voluntarios "Independencia"... que mejor que salir, 'encontraron sencillo pronunciarse contra el gobierno'. El 22 de febrero, cuando el ejército de Santa Anna se bate en la Angostura, los batallones de voluntarios "Independencia", 'Bravos', 'Victoria', 'Mina' e 'Hidalgo', gritan: 'Mueran los puros, muera Gómez Farías'.

El clero que espiaba, aborreciendo y temiendo, aprovechó la coyuntura y abrió sus arcas para encender la guerra civil, en los momentos en que el extranjero echaba sus anclas frente a Veracruz. El tesoro que se decía exhausto para defender la nacionalidad, se encontró repleto para la revolución". Muñoz, Rafael F. Santa Anna. El Dictador... Págs. 212-213

(120) "El vicepresidente en ausencia de Santa Anna, dispuso la contribución forzosa del clero a la guerra, por 15 millones de pesos, mediante la venta de algunos bienes. Con tal motivo, tuvo lugar la rebelión de los 'Polkos', cuerpo militar de conservadores apoyado por el clero bajo condiciones de guerra contra los Estados Unidos, es decir, en característica traición a la patria. Santa Anna regresó a la capital, destituyó a Gómez Farías, derogó el decreto de contribución, obtuvo en cambio dos millones de pesos de la iglesia y perdió la guerra así como medio territorio nacional" de la Peña, Sergio. La Formación del... Pág. 122

Santa Anna retorna a la capital, hace caso de las peticiones de los grupos moderados y decreta la supresión de la vicepresidencia el 10. de abril de 1847. (121)

En este punto, es necesario detenerse a analizar que si bien la Constitución de 1824 restablecida y su Acta de Reformas limitaban la acción del Ejecutivo, éste de hecho subordina al poder Legislativo al hacerle aprobar la derogación de la vicepresidencia. "El Congreso, en sesión extraordinaria, aprueba la ley que suprime la vicepresidencia, (misma) que fue establecida el 21 de diciembre de 1846". (122)

(121) "Las pasiones están bullentes. los 'puros' pretenden que Santa Anna castigue enérgicamente a los que se sublevaron. Los 'polkos', que aplaste a Gómez Farías, imposible conservar una posición neutral. Don Antonio cree que por el momento, el partido más poderoso es el de los moderados y decreta la supresión de la vicepresidencia, con lo cual - Gómez Farías no volverá al poder. Pero sigue apretando los tornillos al clero para que proporcione todo el dinero que tenga". Muñoz, Rafael F. Santa Anna. El Dictador... Pág. 214.

(122) Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo... Pág. 375

4.2. Los Conflictos Políticos del País y la Pérdida de la Mitad del Territorio Nacional.

El hecho determinante de esta etapa lo constituye la guerra con los Estados Unidos, la cual "ocurre en el peor momento de nuestra historia; cuando la lucha política interna tiene gran intensidad, cuando la sociedad colonial está agonizante y la nueva aún no se levanta; cuando ya no eramos lo que habíamos sido ni eramos aún lo que íbamos a ser".⁽¹²³⁾

No en vano lo había manifestado Simón Tadeo Ortiz de Ayala en 1832, cuando opinaba sobre el descuido en que se mantenían las tierras - de Texas, California y Nuevo México, en ese entonces comentó que "...si por una fatalidad las fronteras de California, Nuevo México y Texas continúan en el estado de abandono en que yacen, a una - enorme distancia del centro de la población y los recursos, aislados, sin comercio y sin vida, despoblados sus límites naturales, sus riberas y litorales desiertos, tarde o temprano es inminente su pérdida; porque dígase lo que se quiera en cuanto a los derechos de posesión, estos serán ilusorios e insostenibles a la distancia, delante de la política y las aspiraciones de ambición del poderoso, siempre que una nación naciente tenga la desgracia de - que sus administradores, por una ciega ignorancia y criminal apatía, no cuiden de proporcionar a los pueblos interesados y comprometidos dentro de sus propios límites, los medios más eficaces y necesarios a su defensa combinados en los elementos naturales de la -

(123) Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo... Pág. XVIII.

población, de sus adelantos y mayor facilidad de relaciones sociales y de interés, mediante el establecimiento de administraciones locales y vigorosas, medidas liberales y la creación de un franco comercio favorecido y protegido en fuerza de la actividad y creación de una regular marina que abrace y sostenga tamaños intereses". (124)

La pérdida de la mitad del territorio mexicano adquiere singular importancia en esta época, debido a que este hecho es determinante para la posterior integración y consolidación de México como Nación, asimismo, porque los acontecimientos políticos que suceden en el período tienen una influencia decisiva en el posterior desarrollo económico del país.

"... en esa etapa lo económico quedó altamente determinado por el acontecer político.

Un antecedente central es el conjunto de consecuencias de la violenta sacudida que sufrió la nación con motivo de la invasión y derrota militar del país a manos de los Estados Unidos en 1848 y del desmembramiento del territorio del país. Este fue un episodio central del proceso de acumulación originaria que colaboró a la alteración de las relaciones de producción. De ahí provino una grave crisis interna y un proceso general de reacomodo de las clases sociales y de las fuerzas políticas". (125)

(124) Chanes Nieto, José. Uno de los primeros teóricos... Pág.21

(125) De la Peña, Sergio. La Formación del... Pág. 124

La derrota ante Estados Unidos, así como la absurda indemnización que recibió México, motivó un agudo descontento popular y fue un duro golpe para el país en términos ideológicos y políticos. Este descontento se manifiesta a través de un sentimiento que hasta entonces no se había experimentado en todos los niveles de la sociedad, esto es, el sentimiento de la nacionalidad, que aunque estaba planteado en los ordenamientos jurídicos y políticos que México se da desde su independencia, no adquiere vivencia real sino - hasta después de este acontecimiento, que con Juárez tiene formación y desarrollo.

Esto es originado por la carencia de unidad civil de la Nación, ya que México se encuentra en una etapa de desarrollo en la cual no existe un mercado interno estructurado, medios de comunicación que permitan el intercambio comercial y el acceso de la población hacia los Estados más lejanos del centro, lo que iba ocasionando movimientos migratorios de las zonas rurales hacia las ciudades - importantes económicamente.

Este proceso concluye con la firma de un tratado de paz, amistad y límites entre México y Estados Unidos, conocido con el nombre de Guadalupe Hidalgo, el cual se llevó a cabo el 2 de febrero de 1848 y se publicó por decreto el 30 de mayo de 1848. De esta ma-

nera, México perdió los territorios de Texas, Nuevo México y Alta California, asimismo, la línea divisoria afectó los estados de - Tamaulipas, Sonora y el Territorio de la Baja California.

"...Los mexicanos cedían más de la mitad de su territorio - - - (2 000 000 km² de superficie), a cambio de una 'indemnización' de 15 millones de pesos... La guerra había costado a Estados Unidos 25,000 soldados de los 104,284 movilizados para hacer la guerra. Frente a la penuria de la hacienda mexicana, los Estados Unidos gastaron 122'051,040 dólares. Los grandes territorios obtenidos valían, sin duda, el esfuerzo del gasto, y permitían a Estados - Unidos convertirse en potencia continental. Los meses de ocupa - ción norteamericana servirían para que los sueños mexicanos de - grandeza de 1821 se esfumaran por completo. A pesar de la costosa pérdida, el país superaría el peligro de desintegración, y el pesi mismo profundo y la experiencia traumática despertarían la con - ciencia nacional". (125)

Ante la contundencia de los acontecimientos, Santa Anna se ve - obligado a renunciar a la presidencia, y lo sustituye Manuel de la Peña y Peña, que es quien realiza las negociaciones con Estados - Unidos.

Los Gobiernos posteriores a la guerra, tuvieron que hacer frente -

(126) Zoraida Vázquez, J. y Díaz, Lilia. Historia General de...

a una situación económica extremadamente crítica. Para finales de 1848, la carencia total de recursos obligó a echar mano de los tres millones recibidos como primer pago de parte de Estados Unidos, con objeto de solucionar el grave y angustioso problema de las finanzas nacionales.

"No obstante el estado de la sociedad, surgen en la postguerra - gobiernos moderados que buscan el equilibrio. Estos van a fracasar, tanto porque en esa sociedad no cabe el equilibrio, como por la crisis económica que afecta al país. Herrera, que gobierna - desde el 3 de junio de 1848 hasta el 15 de enero de 1851, lo hace con un ministerio mixto, de conservadores, liberales moderados, como Otero, e incluso puros, como Ocampo... La crisis económica se impone, marca la pauta y señala el derrotero del Gobierno. En general, Herrera, que viene del orden colonial, no se decide a romper con el y piensa todavía en la posibilidad de equilibrio - entre elementos antitéticos. Arista, que le sucede, sigue la - misma orientación de moderación y equilibrio y en su gabinete figuran liberales puros, como Ponciano Arriaga, Marcos Esparza y Guillermo Prieto; moderados, como Mariano Yáñez y en cierta medida Urbano Fonseca y conservadores, como ya para entonces son José Fernando Ramírez y Piña y Cuevas. En menos de un año tiene cinco ministros de hacienda, o sea que la crisis económica sigue imponiéndose y ensañándose". (127)

(127) Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo... Págs. 388-389

Arista como es de suponerse, encuentra al país en una situación crítica y durante su gobierno se enfrenta a un Congreso Hostil y a la oposición de los conservadores. El gobierno de Arista es -- desconocido por un plan proclamado en la ciudad de Guadalajara, conocido como el Plan del Hospicio, el cual es elaborado por propietarios, comerciantes, hacendados, prebendados y canónigos del cabildo eclesiástico.

El Plan del Hospicio se manifestó por mantener el sistema federal, popular y representativo como régimen político, no obstante, - - "al proclamar el desconocimiento de todos los poderes públicos - que hubieran desmerecido o desmerecieran la confianza pública, - tendía a preparar la dictadura en favor de Santa Anna, que por el artículo II de dicho Plan era invitado a volver al país. (128)

Se llevan a cabo pronunciamientos en varias partes a favor del - Plan del Hospicio, siendo el más importante el que se realiza en Veracruz. Arista, sin recursos para combatir la rebelión, renuncia a la Presidencia. En su lugar, la Cámara de Diputados nombra a Don Juan Bautista Ceballos, a quien se le conceden facultades extraordinarias a efecto de que adopte las medidas políticas que mejor le parezcan para restablecer la paz pública. Bautista Ceballos da un golpe de estado y disuelve las Cámaras, al mismo tiempo que varios jefes militares, encabezados por el General Lombardini, a la sazón Jefe Supremo de las fuerzas de la capital nom -

(128) Cué Canovas, Agustín. Historia Social y... Pág. 416

brado por Bautista Ceballos, se pronunciaba "pacíficamente" por el Plan del Hospicio.

Bautista Ceballos "Gobierna por poco tiempo, ante el triunfo de la Revolución de Guadalajara y después de un interinato de Juan Múgica y Manuel María Lombardini, éste, el 20 de abril de 1853 - entrega el poder a Santa Anna". (129)

De esta manera, Santa Anna retornará al poder bajo condiciones - favorables para la imposición de un gobierno dictatorial. (130)

Se aspira a un Gobierno fuerte -'que el gobierno tenga la fuerza necesaria para cumplir con sus deberes'- pero responsable '... aunque sujeto a principios o responsabilidades que eviten los -

(129) Reyes Heróles, Jesús. Op. Cit. Págs. 391-392.

(130) Un tanto en tono sarcástico, Rafael F. Muñoz comenta en relación a este episodio: "El pueblo ha reaccionado. La propaganda santanista le ha hecho pensar en que con los elementos que tuvo don Antonio cualquier otro hubiera perdido la guerra, quizá con menos honra. El destierro adquiere perfiles de enorme sacrificio. Se le cree arando la tierra para obtener el pan del día. El ejército recuerda que siempre se preocupó por vestir y pagar al soldado, por ascender al oficial, por condecorar al jefe; y comienza a desear su regreso, a pedirlo con exigencia. La debilidad de Arista ha sido la mejor propaganda en favor de una dictadura. Se piensa que sólo una mano fuerte puede dominar el caos, y para mano fuerte, ¡a de Don Antonio.

"Los Santanistas sacan a la luz y desempolvan los retratos del Excelentísimo, arrumbados en las bodegas después del desastre vuelven a dar su nombre al Teatro Nacional y buscan con ahínco la venerable osamenta de su extremidad, para restaurarla a la urna dorada... La rueda de la historia ha dado otra vuelta". Muñoz Rafael F. Santa Anna El Dictador ... Pág. 243.

abusos, y que esta reponsabilidad pueda hacerse efectiva, y no -
quede ilusoria'. O sea, que se pretende resolver el viejo pro-
blema insoluble para las clases conservadoras, de disponer de un
dictador que las defienda, pero maniatado para que no pueda vol-
verse en contra de ellas". (131)

Santa Anna es llamado tanto por conservadores, como por libera-
les, quienes le envían sendas cartas exponiendo su proyecto de
nación y su punto de vista sobre la situación que atravieza el -
país. Santa Anna se inclina por el partido conservador y regre-
sa a asumir la presidencia, la cual recibe de Lombardini. Pocos
días después, el 22 de abril de 1853, promulga las "Bases para -
la Administración de la República hasta la Promulgación de la -
Constitución ", las cuales establecen el régimen central de go-
bierno, fortaleciendo el Poder Ejecutivo, lo que derivó en la -
"Dictadura Cesarista" que se analiza en el capítulo siguiente.

(131) Reyes Heróles, Jesús. Op. Cita. pág. 393.

4.3 Los reajustes de la Administración Pública

Con la adopción de la Constitución de 1824, y con ello la aplicación de restricciones al Poder Ejecutivo, era de esperarse un debilitamiento de la Administración Pública. Sin embargo, en principio la nueva constitución no estableció reformas en el aparato administrativo, dándose continuidad a la división de la administración a través del principio de las cuatro causas, a pesar de que con la constitución se eliminaba el Consejo de Gobierno.

Los diversos gobiernos que encontramos en el período tuvieron que enfrentar una constante inestabilidad política, guerras con el exterior (E.U.) y un raquítico presupuesto que se gastaba en sofocar las rebeliones y sostener la guerra.

La derrota sufrida ante Estados Unidos significa, además de la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, el debilitamiento económico del país, pues el erario queda agotado y la indemnización que recibe México fue insuficiente para atender debidamente los negocios de la administración pública.

Ante esta situación de pugna entre las facciones liberal y conservadora, descontento popular originado por el golpe que significó la pérdida de territorio, la carencia de Unidad Civil de la Nación y de medios de comunicación adecuados para el intercambio comercial, así como la mínima recaudación de ingresos, los cambios administrativos se dan como una ampliación y adecuación del

aparato gubernamental con las necesidades que plantea la realidad social, política y económica.

De esta manera, encontramos que en el período los cambios en la administración pública se dan en el sentido de consolidar y delimitar el marco atribucional de los ministerios y para crear órganos que respondan a las necesidades del país.

Así, el 27 de agosto de 1846, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía cambia su denominación a Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores ⁽¹³²⁾ sin que se vean alteradas sus atribuciones.

La constitución de 1824 no contemplaba el establecimiento del Consejo de Gobierno. Con objeto de dar continuidad a este órgano instituido por las Bases de Organización Política de 13 de junio de 1843, el Presidente Mariano Salas decretó el 20 de septiembre de 1846 la creación de un nuevo Consejo de Gobierno, el cual se integró por 13 personas, destacando entre sus facultades el que el -- Presidente del Consejo se hiciese cargo del Poder Ejecutivo en las ausencias del titular. ⁽¹³³⁾ Cabe señalar que la Junta de Ministros

(132) Véase: 27 de agosto de 1846, Rejón, Crescencio. Expediente Personal. Agosto-Octubre de 1846. Archivo General de la - Secretaría de Relaciones Exteriores. L-1-369 (j) Pág. 92

(133) 20 de septiembre de 1846. Comunicación del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores acerca de la creación de un Consejo de Gobierno. Señor Mariano Salas en Rejón, Crescencio. Expediente Personal. Op. Cit. Págs. 238-238

establecida por las bases de 1843, desaparece.

La desaparición de la Junta de Ministros se debe, entre otras cosas, a que la Constitución de 1824 debilitaba al Ejecutivo en relación con el Legislativo, y en ese sentido limitaba la acción del primero eliminando la institucionalización de la Junta Ministerial. Por otro lado, es menester mencionar, que el nuevo Consejo de Gobierno no depende del Ejecutivo, sino que es un órgano de la sociedad creado para dar asesoría al titular del mismo.

Poco tiempo después, el 19 de noviembre de 1846, Mariano Salas decreta el Reglamento del Archivo General de la Nación, ⁽¹³⁴⁾ el cual fue creado en 1823, y estipula la forma en que deberá organizarse. Lo importante de este decreto es que se agrega lo relativo al Archivo General, al Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores con lo cual se amplía su marco atribucional.

Como una consecuencia directa de los problemas generados por la separación de Texas y los amagos separatistas de otros estados y territorios (Yucatán), así como por los movimientos de migración hacia las ciudades importantes del país que propiciaban el abandono y descuido de grandes extensiones, se establece la Dirección de Colonización e Industria el 27 de noviembre de 1846.

(135)

(134) 19 de Noviembre de 1846. Decreto del Gobierno. Reglamento del Archivo General de la Nación. Dublán y Lozano (recopiladores) Legislación Mexicana. Tomo V. (1845-1850) Ed. 1876 p.p. 196-210.

(135) 27 de Noviembre de 1846. Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores. Establecimiento de la Dirección de Colonización. Lafragua, José María. Expediente Personal. Archivo General de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Págs 552-553.

Esta Dirección de Colonización e Industria se adscribió al Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, con lo cual, -- este ministerio poco a poco iba ampliando y determinando sus -- funciones. La creación de esta Dirección motivó a una readecuación de atribuciones, dado que lo relativo a colonización e industria hasta ese entonces lo había venido llevando a cabo el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria desde 1842.

La necesidad de hacer frente a los problemas que plantea la -- guerra con los Estados Unidos y las constantes pugnas internas, propician que con el nuevo orden establecido por la restauración de la Constitución de 1824, no se pueda gobernar sin ampliar el marco atribucional del Poder Ejecutivo con la finalidad de darle libertad de acción. En este sentido, Gómez Farías decreta una Ley para extinguir el Consejo de Gobierno el 7 de enero de 1847.⁽¹³⁶⁾ Con esta acción, Gómez Farías trata de ampliar el ámbito de acción del Ejecutivo y marca la pauta para su fortalecimiento.

No obstante la situación a que se enfrentó el gobierno por estas fechas, se trató de no descuidar obras de servicio y beneficio para la sociedad, tal es el caso del decreto del 9 de octubre de 1848,⁽¹³⁷⁾ expedido con la finalidad de conservar la obra del desagüe de Huehuetoca e impedir una inundación de la capital y

(136) 7 de enero de 1847. Decreto del Gobierno. Ley sobre Extinción del Consejo de Gobierno. Dublán y Lozano. Op. Cit. Pág. 242.

(137) 9 de octubre de 1848. Decreto sobre Arreglo del Cuerpo de Ingenieros. Dublán y Lozano. Op. Cit. Págs. 484-486

facilitar el regadío del Valle de México, así como para que se planearan y construyeran los caminos de comunicación entre las más importantes ciudades del país.

Para tal efecto, se estableció una Dirección del Desagüe de Huehuetoca, y una Dirección General de Caminos, ambas dependientes del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores.

A pesar de las restricciones legales, el Poder Ejecutivo y su administración pública diversificaban su ámbito de acción "Es indudable que todo fortalecimiento del Ejecutivo implica un desarrollo en su estructura y funciones por lo que no es de extrañarse que surjan nuevas actividades gubernamentales que implican la necesidad de la ejecución.

A partir de 1851 observamos el inicio de este proceso, que se consolida durante la dictadura santanista.

En el ramo de Guerra y Marina en el año de 1851, se observa un proceso de centralización de las funciones que corresponden al Ministerio de Guerra y Marina. A manera de ejemplo, se incorporan a ella la plana mayor del Ejército y las Direcciones de Artillería e Ingenieros que antes fungían como órganos autónomos. De esta manera, la estructura del Ministerio se componía por:

- La Secretaría de Guerra
- La Plana Mayor del Ejército
- La Dirección de Artillería
- La Dirección de Ingenieros (138)

Por lo que respecta al Ministerio de Hacienda, éste se integraba por:

- "Oficialía Mayor
- Primera Sección Directiva de Aduanas Marítimas, Fronterizas y de Cabotaje.
- Segunda Sección Directiva de Crédito Público
- Tercera Sección Directiva del Derecho de Consumo, Contribuciones Directas y Demás Rentas que le son Anexas.
- Cuarta Sección Directiva de las otras Rentas Públicas, como: Correos, Tabaco, Lotería, Casas de Moneda, Salinas, Minería, - Peajes, etc.
- Quinta Sección Directiva de Cuenta General de Valores y Formación de Presupuestos Generales y Económicos; con Cargo del Ramo de - Montepío Civil, y el de las Jefaturas de los Distritos de Hacienda.
- Sexta Sección Directiva de Registro y Archivo" (139)

Desde el punto de vista administrativo, el rubro de Hacienda alcanzó un alto grado de desarrollo (140)

(139) García Cárdenas, Luis. Op. Cit. Pág. 247

(140) Véase: 27 de mayo de 1852. Decreto del Gobierno. Reglamento de la Secretaría de Hacienda. Dublán y Lozano (Recopiladores). Legislación Mexicana. Tomo VI. (1851-1853). Ed. 1876. p.p.193-196.

Otro ejemplo de la integración de los Ministerios es el que a continuación se señala, correspondiente al ramo de Relaciones Interiores y Exteriores.

- "Sección General
- Sección de Negocios de Europa
- Sección de Negocios de América (141)
- Sección de lo Interior".

No obstante la inestabilidad política del país, y los problemas con el exterior, la Administración Pública va determinando sus funciones y objetivos. La División del trabajo gubernamental se iba desarrollando, y se manifestaba en la delimitación de atribuciones de los Ministerios, así como en la evolución de sus estructuras.

Después del retiro de las tropas estadounidenses, el Congreso Mexicano pudo sesionar tranquilamente y de esta forma, el 24 de agosto de 1852 dicta una serie de medidas que reorganizan a la Administración Pública.

El objetivo de dichas medidas consistió en ordenar y proporcionar los asuntos encomendados a los ministerios de Relaciones Interiores y Exteriores y el de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.

De esta manera, "El archivo General, la Biblioteca, la Secretaría

(141) García Cárdenas, Luis. Antecedentes y... Pág. 247

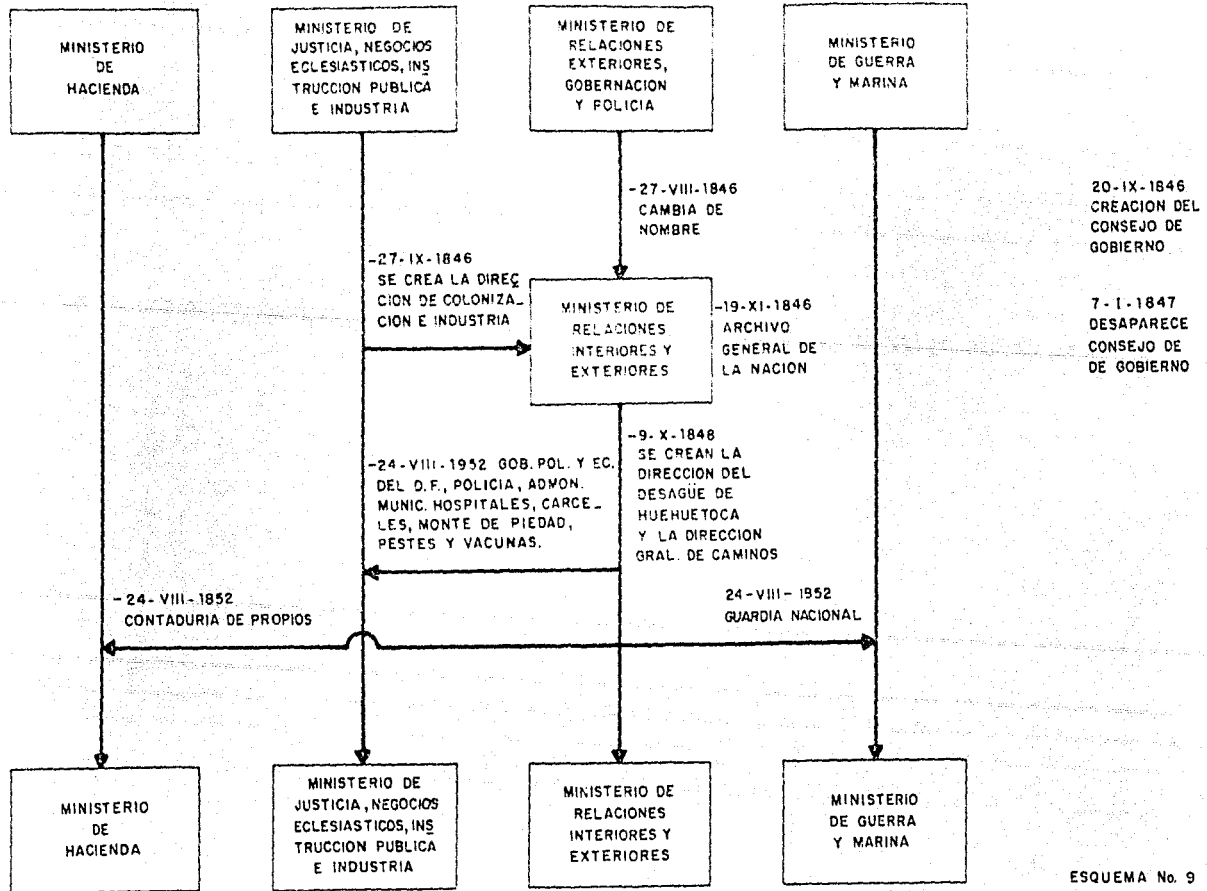
de la Sociedad de Geografía y la Dirección de Industria". (142) se incluyen dentro del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, asimismo, son objeto de este Ministerio: la conservación de canales, puentes, calzadas, nivelación y alineamiento de la capital; la Dirección de las Obras Públicas e hidráulicas del Distrito; los negocios pertenecientes al gobierno y administración del distrito en la parte que pueda afectar las relaciones exteriores, y la Academia de San Carlos.

Se incorporaron al Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública los siguientes asuntos: el Gobierno Político y Económico del Distrito Federal, Policía, Administración Municipal, Hospitales, Hospicios, Cárceles, Casas de Corrección, Instrucción Pública y Establecimientos Literarios, Teatros y Diversiones Públicas, Monte de Piedad, Beneficencia, Pestes, Vacunas y Festividades Nacionales, atribuciones que anteriormente pertenecían al Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores.

Finalmente, se traspasó del Ministerio de Relaciones al de Guerra y Marina la Guardia Nacional, y al de Hacienda la Contaduría de Propios (Véase esquema No. 9).

(142) Consúltese: 24 de agosto de 1852. Decreto del Gobierno. Reglamento y Planta de los Ministerios de Relaciones y Justicia. Dublán y Lozano. Op. Cit. Tomo VI p.p. 239-244

LOS REAJUSTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (1846 - 1853)



Después de los traumáticos acontecimientos que suceden en este período".... se planteaba la necesidad de la reorganización del país, y en opinión del Presidente José Joaquín de Herrera... la primera necesidad del país era la Administración Pública. Sin embargo, para poder llevar a cabo el proyecto de reorganización era menester fortalecer el Ejecutivo Federal mediante el proceso de concederle facultades extraordinarias. Es evidente que tal necesidad no es aceptada por los congresistas y poderes regionales, lo que obliga al Presidente interino Juan Bautista Ceballos... cesar en sus funciones al Poder Legislativo.

"Los caminos de la dictadura se estaban presentando, por lo que no es casual que de nuevo Antonio López de Santa Anna.... asuma la titularidad del Poder Ejecutivo, dándole un carácter dictatorial".

(143)

(143) García Cárdenas, Luis. Op. Cit. Págs. 246-247

5. La Administración Pública en la Dictadura Presidencial de Santa Anna. (1853-1855).

5.1 Las Bases de Organización para la Administración de la República.

Con el triunfo de la rebelión iniciada en Guadalajara que -- plasmó sus aspiraciones en el llamado Plan del Hospicio, se dá por concluido el intento federalista iniciado en 1846. Se firmaron entonces los convenios conocidos con el nombre de - Arroyo-Zarco, en los cuales los grupos triunfantes acordaban la constitución de una Junta de Notables integrada por repre -- sentantes del Clero, los Mineros, los Comerciantes, el Ejér -- cito, los Propietarios y los Industriales, misma que tenía - la finalidad de nombrar un presidente interno para gobernar el país.

El presidente interino nombrado fue el General Lombardini, - Santanista a ultranza, las bases para la instauración de la dictadura haciendo a un lado el sistema federal, estaban -- gestándose.

Santa Anna, que se encontraba en Colombia, es mandado lla -- mar por los conservadores en enero de 1853, y le ofrecen la Presidencia de la República. Lucas Alamán le expuso en una - carta los principios profesados por los conservadores.

Por su parte, los liberales a petición del mismo Santa Anna, también le dirigieron una carta, escrita por Miguel Lerdo de Tejada en donde le exponían sus puntos de vista sobre la situación del país.

"Santa Anna, como en casi todas sus intervenciones, tuvo la posibilidad de optar entre dos soluciones incompatibles... si una carta aspira a retrogradar, la otra insta a dar el último jalón. La conciencia de la crisis de la sociedad es general; para resolverla, unos quieren volver atrás y apuntalar los semiderruidos elementos coloniales con un apoyo externo y otros desean completar la obra de destrucción y simultáneamente iniciar la edificación de la nueva sociedad". (144)

Santa Anna regresa tomando como base la carta de Alamán, y por lo tanto, enarbolando los preceptos del Partido Conservador. (145) Recibe el poder presidencial de manos de Lombardini siendo "... su primer acto ... designar a los miembros de su ministerio, y como jefe nombró a Lucas Alamán. Dos días --

(144) Reyes Heróles, Jesús, El Liberalismo... pag. 394

(145) Este episodio es reseñado por Rafael F. Muñoz de la siguiente manera: Santa Anna "... Pregunta por sus amigos, se interesa por las condiciones del país. Y después sube a la azotea. Con amplio ademán muestra su propiedad, la Rosita, donde verdea la caña, y paca el ganado. Con 'frases melifluas' pinta la belleza del paisaje, afirmando la felicidad de su vida pacífica lejos del alborotado México. "los enviados creen haber fracasado. Más Don Antonio vaciando lentamente, hábilmente. Por fin, con un gesto de resignación, de intenso sacrificio, les manda partir y anunciar su regreso. 'No quiero que la historia diga que cuando fui llamado a ser la felicidad de mi pueblo, fui indiferente a su destino'".
Muñoz, Rafael F. Santa Anna. El Dictador... pag. 344

después el 22 de abril de 1853 promulgó las 'Bases para la Administración de la República' que se seguirían en tanto no existiera la Constitución". (146)

Las Bases para la Administración de la República, (147) se dividen en tres secciones. En la primera de ellas, se organiza a la Administración Pública (lo cual se analizará posteriormente); en la segunda, se establece un Consejo de Gobierno, y en la tercera sección, se dictan una serie de disposiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al titular del Ejecutivo. En términos generales podemos decir que depositan la centralización del poder en un individuo. La última sección de las bases, en su artículo primero dispone que las legislaturas u otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los estados y territorios, deben entrar en receso.

Por otro lado, en su artículo segundo, señalan que se publicará el reglamento donde se indique la manera en que los gobernadores habrán de ejercer sus funciones, hasta la publicación de una nueva Constitución. Asimismo, se indica en el artículo tercero, que los distritos, ciudades y pueblos que se hayan separado de los Estados, y Departamentos a que pertenecen, y los que se hayan constituido bajo una nueva forma política, debían volver a su situación anterior.

(146) Zoraida Vázquez, J. y Díaz, Lilia. Historia General de ... pag.92

(147) 22 de abril de 1853. Decreto del Gobierno, Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución. Dublan y Lozano (recopiladores) Legislación... T. VI pags. 366 - 368.

Si a esto agregamos que no existía Congreso por haber sido - disuelto, nos encontramos ante una situación extraordinaria del ejercicio del poder público que es la Dictadura.

"Políticamente, puede calificarse de dictadura a todo ejercicio del poder que se realice de una manera inmediata, es decir, no mediatizado a través de instancias intermedias independientes, entendiéndose por ella el centralismo, por oposición a la descentralización". (148)

Si la dictadura fue prevista en el derecho burgués para salvar la Constitución del Estado, en el México de 1853 se establecía, pero no podía suponer entonces una normalidad constitucional, ya que esta no existía. "La dictadura de Santa - - Anna estaba amparada por los convenios de Arroyo-Zarco que - estipulaban que el que resultara presidente electo tendría - las facultades necesarias para establecer el orden social -- mientras se promulgaba una nueva Constitución Política. Para ello, tendría después que convocar al Congreso 'no pudiendo demorar la convocatoria por más de un año'." (149)

En términos de régimen político, observamos en este momento la supremacía del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes.

(148) Schmitt, Carl. La Dictadura pág. 179

(149) Vázquez Mantecón, Carmen. Santa Anna y la Encrucijada del Estado. La Dictadura: 1853-1855. Fondo de Cultura Económica, México. 1986, pág. 21

Esta situación se hace necesaria para poner orden al desajuste político que hay en el país, y es una condición imprescindible para el desarrollo del país en el modo de producción -- capitalista, ya que la centralización del poder garantiza la unidad política de la incipiente burguesía nacional. El Ejecutivo se erige como el garante de la reproducción de las relaciones sociales de producción, al sobreponer su autoridad por encima de los conflictos sociales. (150)

"El ejecutivo, centro del poder estatal, es el responsable de conducir el timón del Estado, lo cual garantiza una mejor vigilancia sobre los conflictos de clase, para salvaguardar el interés político de la burguesía. La fuerza del Ejecutivo es resultado del desarrollo capitalista; es, por extensión, producto de la lucha que sostuvo con el Poder Legislativo, instancia donde la burguesía adquiría unidad de clase; pero la misma burguesía trasladada al Poder Ejecutivo los poderes nece-

(150) "... si la caída de la República Parlamentaria encierra ya en germen el triunfo de la revolución proletaria, su resultado inmediato, tangible, era la victoria de Bonaparte sobre el parlamento, - del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, de la fuerza sin frases sobre la fuerza de las frases. En el parlamento, la nación elevaba su voluntad general a la ley, es decir, elevaba la ley de la clase dominante a su voluntad general. Ante el poder ejecutivo, abdica de toda voluntad propia y se somete a los dictados de un poder extraño, de la autoridad. El Poder Ejecutivo, por oposición al Legislativo, expresa la heteronomía de la nación por oposición a su autonomía. Por lo tanto, Francia solo parece escapar al despotismo de una clase para reincidir bajo el despotismo de un individuo, y concretamente bajo la autoridad de un individuo sin autoridad. Y la lucha parece haber terminado en que todas las clases se postraron de hinojos, con igual impotencia y con igual mutismo, ante la culata del Fusil". Marx, Carlos. El dieciocho Brumario de... págs. 141-142

sarios para evitar el estallido de los antagonismos de clase, e incluso da la apariencia de aceptar en todo momento las - - reglas del juego político". (151)

La dictadura presidencial santanista establecía por las - - Bases de Organización para la administración de la República, habría de perdurar hasta el año de 1855, cuando por efecto de la irritación que causan los excesos de Santa Anna, abandona el país al triunfar la Revolución de Ayutla iniciada en el -- año de 1854.

(151) Uvalle Berrones, Ricardo. La Hegemonía ... pág. 186

5.2 El Cesarismo Regresivo y la Dictadura Presidencial Santanista.

El desorden político experimentado por el país en la primera mitad del siglo XIX, caracterizado por la Guerra de Independencia, las rebeliones militares, la pérdida de más de la -- mitad del territorio y las pugnas constantes entre liberales y conservadores, tiene un punto importante de expresión en -- el año de 1853, cuando tanto conservadores como liberales, -- así como militares, clero y comerciantes, llaman al General Santa Anna para que se haga cargo de la Presidencia de la -- República.

Como anteriormente se señaló, los conservadores hicieron su llamado a través de Lucas Alamán, quien le expuso a Santa -- Anna las condiciones con que este partido estaría dispuesto a gobernar con él, tales como la conservación de la reli- -- gión católica y el arreglo de los asuntos eclesiásticos con el Papa; la abolición completa del sistema federal; una nueva división territorial que olvidara la forma de los Estados y que facilitara la buena administración, y la organización de una fuerza armada competente así como de las antiguas milicias provinciales.

Por su parte, los liberales, por medio de Miguel Lerdo de -- Tejada, le expusieron a Santa Anna su exámen de la sociedad. "Tres o cuatro quintas partes del territorio están sin culti- vo; 'cinco o más de sus siete u ocho millones de habitantes

vestidos de pieles o de un miserable lienzo, que apenas basta a cubrirles las carnes, viviendo en chozas salvajes; y tan -- salvajes y embrutecidos como lo estaban cuando los sorprendió Hernán Cortés hace más de tres siglos, el resto de sus habitantes, 'reunidos en las grandes ciudades, pueblos y aldeas, entregados en su mayor parte a la miseria, que es el resultado forzoso del atraso en que se hallan las artes y la industria'. Las actividades económicas prácticamente no existen. La agricultura limitándose a unos cuantos productos indispensables para la alimentación; México exporta casi exclusivamente oro y plata y por trabas y absurdos ancestrales casi no -- importa nada. El tabaco estancado; los caminos abandonados; los impuestos sin cálculo; el país sin seguridad; los ingresos del erario desperdiciados y el crédito interno y externo abatido. Los pueblos de la frontera del norte defendiéndose -- por sí mismos de las tribus salvajes, 'mientras que la fuerza armada, a cuyo sostenimiento contribuyen, descansa tranquilamente...

"Lerdo aconseja la reforma económica: supresión de las trabas al comercio, cesación del monopolio del tabaco; mejoramiento de los caminos de tierra; 'concesiones liberales' para la -- construcción de ferrocarriles; seguridades y garantías. Promoción de la instrucción; un ejército 'moralizado y bien ins -- truido' ...Moralización de la administración pública, manejo cuidadoso de las rentas del Estado... que respecto del clero se hagan las reformas convenientes sobre algunos abusos que -- contribuyen a mantener en la miseria a la clase más infeliz -- de la sociedad y a extraviar sus ideas... Mantener la forma --

federal... y... la reunión de un congreso Constituyente" (152)

Como se puede observar, después de largas luchas entre liberales y conservadores por imponer su proyecto de nación y la forma en que el país debía desenvolverse en el modo de producción capitalista, ambas facciones se encuentran en una fase de agotamiento y desorganización tal, que ninguna de las dos puede imponer a la otra su proyecto de desarrollo nacional. Se encuentra en una situación de "equilibrio catastrófico" que se traduce en el llamado a una personalidad para dirimir los conflictos. Ante los ojos de liberales y conservadores, Santa Anna es en ese momento el único capaz de gobernar el país. Ello explica el llamado del caudillo por ambos partidos, lo que deviene en el fenómeno político llamado el "Cesarismo" Santanista.

De acuerdo con Gramsci, "...el cesarismo expresa una situación en la cual las fuerzas en lucha se equilibran de una manera catastrófica, o sea de una manera tal que la continuación de la lucha no puede menos que concluir con la destrucción recíproca. Cuando la fuerza progresiva A lucha con la fuerza regresiva B, no sólo puede ocurrir que A venza a B o viceversa, puede ocurrir también que no venzan ninguna de las dos, que se debiliten recíprocamente y que una tercera fuerza C intervenga desde el exterior dominando a lo que resta de A y de B". (153)

(152) Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo... pag. 396-397

(153) Gramsci, Antonio. "Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno". Juan Pablos Editor, México, 1975. pag. 84

Es aquí donde surge la personalidad de Antonio López de Santa Anna, quien trata de poner orden a los conflictos políticos y se sobrepone a las facciones en pugna, como el "único" que -- puede resolver esta situación.

Santa Anna retorna al país y adopta como su proyecto el ex- - puesto por los conservadores, el cual sirve de fundamento para la elaboración de las "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución" del 23 de abril de 1853. En este sentido, podemos afirmar que Santa - - Anna se inclina por el proyecto de nación que se niega a admitir los cambios de la sociedad, que trata de mantener el status quo y la permanencia de los privilegios y los fueros de - algunos estratos sociales, tales como el clero, el ejército y las clases acomodadas desde la época colonial, es decir, - - Santa Anna adopta el proyecto de las fuerzas regresivas de la sociedad. (154)

En tal virtud, el Cesarismo Santanista es de carácter "regresivo", ya que el conflicto político existente entre las facciones de poder (Conservadores y Liberales) se inclina a fa--

(154) "... si bien el Cesarismo expresa siempre la solución "arbitraria" confiada a una gran personalidad, de una situación histórica política caracterizada por un equilibrio de fuerzas de perspectiva - - catastrófica, no siempre tiene el mismo significado histórico. Puede existir un cesarismo progresista y un regresivo; y el significado exacto de cada forma de cesarismo puede ser reconstruido en última instancia por medio de la historia completa y no a través de un esquema sociológico". Gramsci, Antonio. "Notas sobre ..." pag. 85

vor de la fuerza "regresiva", representada por los conservadores, sin perjuicio de la forma de Estado.

"El cesarismo es progresista cuando su intervención ayuda a las fuerzas progresivas a triunfar aunque sea con ciertos compromisos y temperamentos limitativos de la victoria, es regresivo cuando su intervención ayuda a triunfar a las fuerzas -- regresivas, también en este caso con ciertos compromisos y limitaciones, los cuales, sin embargo, tienen un valor, una importancia y un significado diferente que en el caso anterior". (155)

Por lo tanto, el último período de estancia en el poder de -- Santa Anna, cae dentro de los marcos del llamado "Cesarismo -- Regresivo", en donde éste se encuentra representado por una personalidad fuerte, enérgica y carismática capaz de ordenar las relaciones de poder entre las facciones de clase en conflicto, que se inclina por la facción que representa la fuerza regresiva de la sociedad, y que trata de fortalecer al -- Poder Ejecutivo e impulsar el desarrollo de su Administración Pública. (156)

(155) Gramsci, Antonio. "Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno". Juan Pablos Editor, México, 1975. pag. 85

(156) "... La reproducción del régimen capitalista de producción requiere de manera imprescindible de un núcleo de poder que reproduzca con la fuerza material del Estado las relaciones de explotación y dominación, a fin de que la burguesía continúe siendo la clase hegemónica y los asalariados las clases dominadas. En este sentido, el Ejecutivo promueve la autonomía relativa del Estado frente a los conflictos sociales". Uvalle Berrones, Ricardo. La Hegemonía ... pag. 185.

Entre lo primero que hace Santa Anna al tomar por undécima - ocasión el poder, es dictar las ya citadas Bases para la Administración de la República, las cuales le otorgan poderes discrecionales hasta que el orden político sea establecido.

Tales poderes discrecionales no eran otra cosa más que la preparación del marco en el que debería ejercerse la dictadura - presidencial.

"La dictadura era entonces un expediente pasajero que dejaba para más tarde la definición de la forma de Gobierno". (157)

Los excesos en que incurrió Santa Anna en el ejercicio del -- poder propiciaron una situación tal que los mismos que en un tiempo lo llamaron posteriormente lo repudiaron. Durante la -- dictadura (158) santanista, se promulgaron decretos tales --

(157) Vázquez Mantecón, Carmen. Santa Anna y la Encrucijada... pag. 16

(158) "... Puede llamarse dictadura a todo sistema construido sobre una disciplina rigurosa. En la peculiar naturaleza jurídica de la orden militar, este empleo del concepto tendría que estar tanto más indicado cuanto que la dictadura comisarial está dominada por la 'commissio', en el sentido de una orden semejante... "Para esta -- idea oscura y no sometida a un análisis jurídico, Cromwell y -- Napoleón son ya dictadores típicos, puesto que eran generales. Pero para una aprehensión conceptual de la dictadura es preciso tener en cuenta el carácter de acción de la actividad dictatorial. Tanto en la dictadura soberana como en la comisarial, forma parte del concepto la idea de una situación establecida por la actividad del dictador. Su naturaleza jurídica consiste en que, por causa de un fin a alcanzar las barreras y los impedimentos jurídicos que de acuerdo con la situación de las cosas significan un obstáculo contrario a dicha situación, decaen 'in concreto'." Schmitt, Carl. La Dictadura. pags. 179-180

como el que determinaba la centralización del poder público (11 de mayo de 1853), y el de la centralización de las rentas de la nación (14 de mayo del mismo año), asimismo, se expidió una ley llamada de "conspiradores" la cual tenía como propósito el juzgar a reos acusados del delito de conspiración en consejo de guerra y ser fusilados enseguida.

Por otro lado, "se obligó a todo mexicano y extranjero a viajar con pasaporte dentro del país, se derogó la Ley Liberal de Gómez Farías referente a los votos monásticos y se autorizó el funcionamiento de los conventos". (159)

En este sentido, Santa Anna lo que hace es adecuar el ámbito jurídico de su acción y actúa como dictador, por lo tanto, --legítima su ejercicio "Partiendo precisamente de lo que debe justificar, la dictadura se convierte en una supresión de la situación jurídica en general, porque significa la dominación de un procedimiento que está interesado exclusivamente en el logro de un resultado concreto mediante la eliminación del --respeto esencial al derecho que tiene el sujeto de derecho a oponer su voluntad, si esta voluntad se obstaculiza tal resultado; y según esto, significa el desligamiento del fin respecto del derecho". (160)

(159) Zoraida Vázquez, J. y Díaz Lilia. Historia General... pág. 94

(160) Schmitt, Carl. La Dictadura. págs. 26-27

Los poderes extraordinarios con que gobierna Santa Anna, lo hacen cometer acciones tales como la venta en diez millones - de pesos del territorio conocido como la Mesilla, con la que México sufrió una nueva mutilación de su suelo. (161)

Para la caracterización de la dictadura de Santa Anna, es preciso tomar como referencia no sólo lo arriba expuesto, sino que, cuando él es llamado, no acata el orden constitucional. Es decir, la rebelión que apoyó el Plan del Hospicio, así como la celebración de los convenios de Arroyo-Zarco, desconocieron la Constitución Federal de 1824, vuelta a implantar en 1846.

Los poderes extraordinarios concedidos a Santa Anna por las Bases de 1853 enmarcan el ámbito de acción del ejecutivo - "mientras no haya otra Constitución", por lo cual Santa Anna gobierna sin Constitución.

(161) "Esta en la cumbre del absolutismo, en la ebriedad del poder. Cuando un gobernante vende territorio al extranjero y no lo asesinan - al salir a la calle, ya puede hacer lo que se le antoje. Excepto - los liberales, nadie tiene interés en detener a Santa Anna.

"... El tirano no quiere ya congresos ni constituciones, e inventa una farsa: que las tropas se pronuncien suplicándole que acepte la dictadura vitalicia y aún el derecho de designar sucesor. La guarnición de Guadalajara inicia la acción proclamando el mando único e ilimitado... en Puebla... se le pide que no sea presidente nada más, sino que tenga la categoría de 'Gran Elector', y en el ramo militar sea 'Gran Almirante y Mariscal del los Ejércitos', con el título general de 'Alteza Serenisima'. Los tlaxcaltecos claman -- porque gobierne 'según su inspiración y voluntad'. En Santa María Tlapacoyan y en San Juan del Mezquital las actas del pronunciamiento piden para él el título de 'Emperador Constitucional'. -- Muñoz, Rafael F. Santa Anna. El Dictador. pag. 251

Carl Schmitt señala que puede haber dos tipos de dictadura - dependiendo siempre de la situación de los hechos; estos - - tipos de dictadura son: La Comisarial y la Soberana. La Dictadura Comisarial " ... suspende la Constitución 'in concreto' para proteger la misma Constitución en su existencia concreta. Desde siempre se ha repetido el argumento... de que si la - - existencia de la Constitución está amenazada, debe asegurarse mediante una suspensión temporal de la misma.

La dictadura protege una determinada constitución contra un - ataque que amenaza echar abajo esta Constitución. La sustantividad metódica del problema de la realización del derecho como un problema jurídico aparece aquí con la mayor claridad. La acción del dictador debe crear una situación en la que - - pueda realizarse el derecho, porque cada norma jurídica presupone, como medio homogéneo, una situación normal en la cual tiene validez. En consecuencia, la dictadura es un problema - de la realidad concreta, sin dejar de ser un problema jurídico. La constitución puede ser suspendida sin dejar de tener - validez, pues la suspensión solamente significa una excepción concreta". (162)

(162) Schmitt, Carl. La Dictadura. pags. 181 - 182.

"Se presupone que una dictadura solamente puede tener lugar -- cuando ya exista una Constitución, porque el dictador lo nombra el 'chef supreme' y su función queda encuadrada dentro -- del marco de la Constitución, no por el contenido de su actividad, sino por razón de la situación jurídica. La omnipotencia del dictador descansa en el apoderamiento otorgado por un órgano existente con carreglo a la Constitución, por un órgano constituido. Este es el concepto de dictadura comisarial". (163)

Por su parte, la Dictadura Soberana ... "No suspende una Constitución existente valiéndose de un derecho fundamentado en -- ella y, por tanto, constitucional, sino que aspira a crear -- una situación que haga posible una Constitución, a la que considera como la Constitución verdadera. En consecuencia, no -- apela a una Constitución existente, sino a una Constitución -- que va a implantar. Habría que creer que semejante empresa -- quedaría sustraída a toda consideración jurídica. Porque jurídicamente, el Estado sólo puede ser concebido en su Constitución, y la negación total de la Constitución existente tedría que renunciar propiamente a toda fundamentación jurídica, toda vez que la Constitución a implantar no existe todavía, según sus propias premisas, por lo que se trataría de una mera cuestión de poder. Pero no es así cuando se toma un poder--

que no está él mismo constituido constitucionalmente, a pesar de que guarda tal conexión con cada constitución existente, - que aparece como el poder fundamentador, aún cuando nunca sea abarcada por él, por lo que, en consecuencia, tampoco puede - decirse que lo niegue la Constitución existente. Este es el - sentido del 'pouvoir constituant'." (164)

"... En tanto que la dictadura comisarial es autorizada por - un órgano constituido y tiene un título en la Constitución existente, la dictadura soberana se deriva solamente 'quoad - exercitium' y de una manera inmediata del 'pouvoir consti- - tuant' informe. Es una verdadera comisión, que no rechaza toda otra derivación terrenal, como la invocación de una misión del Dios trascendente. Apela al pueblo siempre presente, que en todo momento puede entrar en acción, lo que le da también una significación jurídica inmediata. Mientras esté reconoci- do el 'pouvoir constituant', siempre existe un 'mínimo de - - constitución'...

"El dictador comisarial es el comisario de acción incondicio- nado de un pouvoir constitué ; la dictadura soberana es la - comisión de acción incondicionada de un 'pouvoir constituant'" (165)

(164) Schmitt, Carl, La Dictadura. pags. 182-183

(165) Schmitt, Carl. Op. Cit. pags. 192-193

Para la definición de la Dictadura Santanista, se debe recordar, que Santa Anna al promulgar las Bases de 1853 suspende la Constitución Federal de 1824 implantada de nuevo en 1846. Ello es razón de que entre las condiciones que pusieron quienes lo llamaron a ocupar el poder, se encontraba la de que en un período de un año como máximo, debería convocar a un Congreso Constituyente para crear una nueva Constitución, lo cual no es cumplido por el Dictador.

Ante esta situación, encontramos que, desde el punto de vista jurídico, la Dictadura Santanista cuenta con condiciones parecidas a la Dictadura Soberana, pues se suspende una Constitución en concreto; no obstante, no se llega a crear una nueva, es decir, Santa Anna no aspira a crear un nuevo orden constitucional, por lo que a la Dictadura Santanista se le invalida el calificativo de Soberana, pues no remite a una Constitución que va a formar, no apela a una Constitución que se va a implantar, traiciona a quienes le trajeron con ese propósito.

La Dictadura de Santa Anna tiene una misión bien definida, -- que es la de poner orden a la inestabilidad política y hacer viable el proyecto de nación de los conservadores. Sus actos, por lo tanto, se encuentran regidos por esos propósitos, sin embargo, su accionar no modifica el orden social existente. La autoridad de que se inviste no somete a grupos de poder -- tales como el clero y la milicia, lo que demuestra que su -- autoridad no es soberana y a la larga propiciará su caída y la no fructificación de sus proyectos.

Santa Anna esboza el proyecto de nación conservador, el cual no puede llevar a cabo precisamente porque en él no reside la autoridad soberana que le permita sobreponerse a los grupos - de poder mencionados.

En todo caso, la Dictadura Santanista es, por definición, una Dictadura Comisarial que trata de lograr un objetivo concreto, que suspende la Constitución Federal de 1824 no para proteger la, pero tampoco para crear una nueva ⁽¹⁶⁶⁾ su comisión con - siste en llevar a cabo el proyecto de nación conservador.

Los poderes extraordinarios otorgados a Santa Anna, constituyen uno de los antecedentes más remotos en nuestro país de -- las amplias facultades que obtendrá el Ejecutivo para sobre - ponerse al Legislativo.

Santa Anna, depositario del Ejecutivo, y por tanto, encarna - ción de la figura presidencial, ejercerá una dictadura que, - en el afán de lograr su propósito, llega a invadir la esfera de la vida privada de los individuos. La Dictadura Santanista es, en consecuencia, una Dictadura Presidencial que evidencia la necesidad de la centralización del poder para llevar a -- cabo la incorporación de nuestro país al Modo de Producción -

(166) "EL legislador está fuera del Estado, pero dentro del derecho; el dictador esta fuera del derecho, pero dentro del Estado. El legislador no es nada más que derecho aún no constituido; el Dictador - no es más que poder constituido. Tan pronto como se establece una combinación que posibilita dar al legislador el poder del dictador, construir un legislador dictatorial y un dictador que dá constituciones, la Dictadura comisarial se ha convertido en dictadura sobe - rana". Schmitt, Carl. Op. Cit. pag. 172

Capitalista. Asimismo, hace patente la necesidad de sobreponer el Ejecutivo a los diversos grupos de poder existentes, lo - - cual se logrará en la época juarista, y demuestra que con ello se posibilita el desarrollo de la Administración Pública.

El período comprendido entre 1853 y 1855, es importante debido a que en él se dan fenómenos políticos poco estudiados en la - historia de nuestro país. Primero, cuando Santa Anna es llamado por los grupos en pugna que no pueden imponer uno a otro su proyecto de nación, y se hace necesaria una personalidad enérgica y carismática para que se haga cargo del Ejecutivo, se da el llamado "Cesarismo Regresivo". Segundo, una vez que se encuentra en el poder, ejerce una dictadura presidencial que le - permita ordenar los conflictos entre liberales y conservadores por imponer su proyecto de nación y el poder político y administrativo del Estado, fortaleciendo con ello, al Ejecutivo - y su Administración Pública.

Los excesos santanistas lo llevaron a socavar la vida privada y los intereses de los individuos, lo que motivó el descontento social y determinó la conclusión de su última estancia en - el poder y la derrota del proyecto conservador al triunfar la Revolución de Ayutla iniciada en 1854.

5.3 El Desarrollo de la Administración Pública y el Rompimiento del Principio de las Cuatro Causas.

El establecimiento de la dictadura de Santa Anna, es importante para el desarrollo de la Administración Pública. La dictadura permitió el fortalecimiento del Ejecutivo de tal manera, que a través de la Administración Pública, se inmiscuye en -- asuntos tales como los impuestos establecidos por la tenencia de ventanas y animales, socavando con ello los intereses y la vida provada de los individuos.

Con la ascensión de Santa Anna al poder, se le otorgan al -- Ejecutivo facultades extraordinarias con objeto de poner orden a la situación política en que se encontraba el país.

Ello explica en gran medida, la disolución del Congreso, el -- desconocimiento de la Constitución Federal de 1824, vuelta a poner en vigor en 1846, y el advenimiento de la Administración Dictatorial.

"La administración dictatorial se define como aquella forma -- de administración que gira en torno a un dictador, el cual -- actúa en forma absoluta con el propósito de evitar y solucionar graves situaciones que ponen en peligro el orden político."

"Los elementos de la dictadura son por tanto: a) situación de peligro para el orden establecido, b) peligro de desintegración del orden político y por ende de la Nación, c) existencia de un caudillo carismático, d) discrecionalidad en las -- decisiones, e) subordinación e incluso desaparición de la representación social (Congreso) y, g) existencia de un aparato gubernamental fuerte y centralizado. De acuerdo con estos -- elementos, la existencia de la Dictadura Santanista no es más que un resultado del conjunto de los procesos políticos que -- se habían desarrollado en el país a partir de la consumación de la Independencia." (167)

Los cambios administrativos emprendidos por Santa Anna, se -- iniciaron prácticamente dos días después de haber asumido el poder, al decretar las "Bases para la Administración de la -- República hasta la promulgación de la Constitución" (168) el 22 de abril de 1853, mismas que dieron el carácter de Secretarías a los Ministerios.

"... Tal como suelen obrar los regímenes que reposan en la -- fuerza, Santa Anna quiso justificar la mano dura de su gobierno mediante un reajuste o reforma en la administración públi-

(167) García Cárdenas, Luis. Antecedentes y... pags. 249-250

(168) 22 de abril de 1853, Decreto del Gobierno, Bases para la Administración de la República hasta... Dublan y Lozano. Legislación... T. VI pags. 366-368

ca que prestase mayor eficiencia para desarrollar material - mente al país, el cual se hallaba en trance progresivo de -- involución en este aspecto material merced a la guerra inten siva recurrente desde que treinta y dos años atrás México - alcanzara su Independencia". (169)

Como ya se ha señalado, las Bases para la Administración de la República se dividen en tres secciones, siendo la primera la que se encarga del arreglo de la administración pública.

De esta manera, para el despacho de los negocios, establece cinco Secretarías de Estado, con lo cual se rompe el Principio de las Cuatro Causas heredado desde la Colonia. Las Se-- cretarías que entonces conforman la Administración Pública - son las siguientes:

- De Relaciones Exteriores;
- De Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiás-- ticos e Instrucción Pública;
- De Fomento, Colonización, Industria y Comercio;
- De Guerra y Marina, y
- De Hacienda.

(169) Iturriaga, José E. La Administración Pública durante la Dictadura Santanista. En aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (Autores Mexicanos). Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Dir. Gral. de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México, 1976. pag. 71

Las mismas bases señalan los asuntos a que debe avocarse la nueva Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio (170), mismos que se indican a continuación:

- Formación de la Estadística General, de la Industrial, Agrícola, Minera y Mercantil.
- La Colonización
- Las Medidas Conducentes al Fomento de Todos los Ramos Industriales y Mercantiles.
- La Expedición de las Patentes y Privilegios.
- Las Exposiciones Públicas de Productos de la Industria Agrícola, Minera y Fabril.
- Los Caminos, Canales y todas las Vías de Comunicación de la República.
- El Desagüe de México y todas las obras Concernientes al mismo, y
- Todas las Obras Públicas de Utilidad y Ornato que se -- hagan con Fondos Públicos.

Cabe señalar que todos estos asuntos, le son transferidos a la nueva Secretaría por el Antiguo Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores.

(170) "... Reservando para después la fijación de atribuciones de las primeras cuatro Secretarías de Estado... se precisaba desde luego en las Bases las funciones que habría de tener la nueva Dependencia del Ejecutivo, funciones estas que muestran mejor todavía el afán que abrigaba Santa Anna de modernizar el país en su estructura material". Iturriaga, José E. La Administración Pública durante... pág. 71

Como consecuencia de la creación de esta nueva Secretaría de Estado, se suprimió la Dirección de Industria y Colonización, creada el 27 de noviembre de 1846, y que dependía del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores.

Es evidente que la creación de la Secretaría de Fomento, - - Colonización, Industria y Comercio, refleja la preocupación del gobierno santanista por promover las actividades económicas del país, y por impulsar la colonización de las tierras del norte, como efecto de la experiencia de 1848.

Cabe señalar que, por lo que respecta a la administración de justicia, las Bases contemplan el nombramiento de un Procurador General de la Nación, el cual tendrá honores y condecoración de ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Por otro lado, se vuelve a instaurar la Junta de Ministros y, en la Sección Segunda de las Bases, se establece un Consejo de Estado compuesto por 21 personas.

El Consejo de Estado se dividió en cinco secciones, correspondiente cada una a las Secretarías de Estado, y tenía como finalidad la de evaluar la actuación de los diversos ramos y asesorar a cada Secretaría sobre el buen manejo de los asuntos.

Poco tiempo después, el 12 de mayo de 1853, se emite un decreto que adiciona las Bases para la Administración de la República y crea la Secretaría de Estado y de Gobernación, la - - cual comprende los ramos siguientes:

- "El Consejo de Estado, en todo lo concerniente a las -- Relaciones Generales con el gobierno.
- Todo lo relativo al Gobierno Interior de la República.
- Policía de Seguridad.
- Montepíos y Establecimientos de Beneficiencia.
- Cárceles, Penitenciarías y Establecimientos de Correc - ción.
- Libertad de Imprenta.
- Festividades Nacionales, diversiones públicas y todos - los demás negocios que se le señalen..." (171)

Todos estos asuntos le son transferidos a esta nueva Secretaria por la Secretaría de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.

Es conveniente señalar que, el artículo segundo de la Sección Primera de las Bases, indica que se hará una distribución conveniente de los asuntos que competen a cada Secretaría, es -- decir, inicia una búsqueda de racionalidad administrativa - - para atender y distribuir mejor las tareas gubernamentales --

(171) 12 de mayo de 1853, Decreto del Gobierno. Se establece la Secretaría de Estado y de Gobernación. Dublán y Lozano. Op. Cit. pags. 400-401

De esta manera, el 17 de mayo de 1853 (172), se emite un nuevo decreto, en el cual se ordenan los ramos que corresponden a cuatro de las Secretarías de Estado, quedando como a continuación sigue:

A la Secretaría de Relaciones Exteriores le competen:

- Todo lo relativo a las Relaciones Exteriores
- Los Consulados
- La designación y conservación de los límites de la República.
- La expedición de cartas de seguridad y de naturaleza
- La de pasaportes y legalización de firmas
- Las academias y establecimientos literarios que no son relativos a la enseñanza primaria y secundaria, tales como: Academias de Historia y de Lengua Castellana, Archivo General, Biblioteca, Museo y Academia de Bellas Artes de San Carlos.
- El Ceremonial del Palacio
- Las Impresiones del Gobierno por cuenta de la Hacienda Pública.
- Lotería, y
- Recompensas Nacionales.

(172) Véase: 17 de mayo de 1853. Decreto del Gobierno. Se designan los ramos correspondientes a cada Ministerio. Dublán y Loza no. Op. Cit. pags. 405-406

A la Secretaría de Gobernación le corresponden:

- El Consejo de Estado en todo lo concerniente a las relaciones generales con el Gobierno.
- Todo lo relativo al Gobierno Interior de la República
- Policía de Seguridad
- Montepíos y Establecimientos de Beneficiencia
- Cárceles, Penitenciarías y Establecimientos de Corrección.
- Libertad de Imprenta
- Propiedad Literaria
- Festividades Nacionales y Diversiones Públicas
- Pestes, medios de prevenirlas y socorros públicos, y
- Vacuna, su conservación y propagación.

A la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública le corresponden:

- Todo lo concerniente al ramo de justicia
- Todo lo relativo a negocios eclesiásticos
- Todo lo que pertenece a la instrucción pública, y
- Las sociedades literarias y científicas relativas al mismo ramo.

Finalmente, a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio compete:

- La formación de la estadística general, de la industrial, agrícola, minera y mercantil

- "Rentas Nacionales.
- El producto por arrendamiento o enajenación de todos los bienes muebles o inmuebles pertenecientes a la nación.
- Todos los derechos de importación y exportación.
- El derecho de circulación de moneda y demás impuestos al oro y plata
- Los derechos de consumo que se cobren en toda la República a los efectos extranjeros.
- El derecho que se cobre en toda la República por venta de fincas rústicas y urbanas.
- El producto de la venta del tabaco.
- La venta del papel sellado.
- La de los Naipes.
- La de las salinas.
- La de correos.
- La de lotería.
- La de acuñación de Moneda
- El derecho de fortificación en Veracruz
- Los peajes.
- El derecho de consumo a los géneros, frutos, licores y efectos nacionales en toda la República.
- El derecho de pasaportes y cartas de seguridad.
- Los réditos y capitales que se reconocen a la nación.
- Los aprovechamientos.
- Los derechos sobre títulos.
- Los de oficios vendibles y renunciables.
- Multas y la parte de comisos que correspondan al Gobierno, conforme a las leyes.

- La Colonización
- Las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles.
- Los establecimientos de enseñanza especial en estos ramos.
- La expedición de las patentes y privilegios.
- Las exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril.
- Los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República.
- El desagüe de México.
- Todas las obras de utilidad y ornato.
- Todo lo relativo a conserjería, muebles, útiles y obras de palacio, incluyendo lo que se haga en las cámaras, y
- La Sociedad de Geografía y Estadística y todas las obras de mejoras materiales e industriales.

El esfuerzo por estructurar y ordenar los ramos de cada una de las Secretarías de Estado, es posible porque el Ejecutivo en estos momentos no tiene un contrapeso que limite el crecimiento orgánico de su administración pública y la ampliación de sus atribuciones.

La delimitación de los asuntos que competen a las dependencias, culmina con la publicación de un decreto del 29 de mayo de 1853, en el que se indican los correspondientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a saber:

- Alcances de cuentas.
- Donativos.
- Impuestos sobre herencias transversales.
- Impuestos sobre fincas rústicas y urbanas de la República:
- El derecho de patentar sobre giros mercantiles.
- El derecho sobre establecimientos industriales.
- El derecho sobre profesiones y ejercicios lucrativos.
- El derecho sobre objetos de lujo
- El derecho sobre sueldos y salarios.
- El descuento para montepío civil y militar.
- El derecho de amortización impuesto sobre la adquisición de fincas y capitales por las manos muertas.
- La parte que con arreglo a las leyes corresponde al erario en descubrimiento de tesoros ocultos, y
- Las restituciones a la Hacienda Pública." (173)

El arreglo de la Administración Pública continúa y con ello, la emisión de decretos en ese sentido.

Así, el 4 de agosto de 1853 (174) se reubica a la Contaduría de Propios y Arbitrios en la Secretaría de Gobernación, por lo cual deja de ser dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se encargaba de ella desde el año de 1852. (24 de agosto).

(173) Tomado de García Cárdenas, Luis. Antecedentes y... pags. 253-254

(174) 4 de agosto de 1853. Decreto del Gobierno que la Contaduría de Propios este a cargo del Ministerio de Gobernación. Dublán y Lozano. Op. Cit. pag. 628

Una de las acciones más importantes del Gobierno Santanista, desde el punto de vista del desarrollo estructural de la - - Administración Pública, lo constituye la creación de la - - Dirección de Impuestos dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha Dirección fue creada el 6 de diciembre de 1853 (175) y se encargó de las contribuciones directas e - indirectas, las rentas estancadas, las casas de moneda y la - renta de correos.

Conviene destacar que la Secretaría de Hacienda y Crédito - Público es una de las que más alto grado de desarrollo admi--nistrativo llegó a alcanzar, como ejemplo de ello, es la es--tructura de la mencionada Dirección de Impuestos, la que estuvo integrada de la siguiente manera:

- Una Dirección
- Un Oficial de Dirección
- Sección I de Aduanas Marítimas
- Sección II de Aduanas Interiores
- Sección III de Contribuciones Directas
- Sección IV de Cuenta General, Montepios, Ramos Menores e Indiferentes
- Archivo

(175) 6 de diciembre de 1853. Decreto del Gobierno. Se establece una Dirección de Impuestos. Dublán y Lozano. Op. Cit. págs. 799-801

En virtud del establecimiento de esta Dirección de Impuestos, la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se vió impactada, quedando integrada como a continuación se señala:

- Un Oficial Mayor
- Sección de Secretarías de Despacho
- Sección de Recaudación
- Sección de Distribución
- Sección de Crédito Público y Contabilidad General
- Archivo

No cabe duda que la captación de los ingresos y la organización de las Rentas Nacionales, es una de las principales inquietudes de Santa Anna. Muestra de ello es que, recién creada la Dirección de Impuestos, el ramo de Hacienda sufre otra reestructuración elevando las secciones de la Dirección de Impuestos al rango de Dirección General. De esta forma, por decreto de 11 de febrero de 1854, "se establecieron: La Dirección General de Aduanas Marítimas, La Dirección General de Contribuciones Directas, y la Dirección General de Ramos Menores y Contabilidad...

"Es menester anotar que las Direcciones Generales creadas, a pesar de que forman parte de la Hacienda Pública en su más amplio significado, no formaban parte de la estructura interna de la Secretaría de ...Hacienda y Crédito Público.

Así lo demuestran los decretos de extinción de dichos órganos por el Gobierno Liberal de Juan Alvarez, el 9 de octubre de 1955". (176)

Una de las últimas medidas administrativas adoptadas por Santa Anna, es la que encarga los ramos de empedrados, limpias de atarjeas, zanjias y otros a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, el 30 de enero de 1855, rubros que anteriormente tenía encomendados el Ayuntamiento de la Ciudad (177).

"El crecimiento tanto vertical como horizontal de las estructuras administrativas durante el último régimen de Santa Anna, no muestra más que el hecho de que durante las dictaduras y anti-congresismos, la Administración Pública tiende al desarrollo". (178)

(Véase esquema N^o. 10)

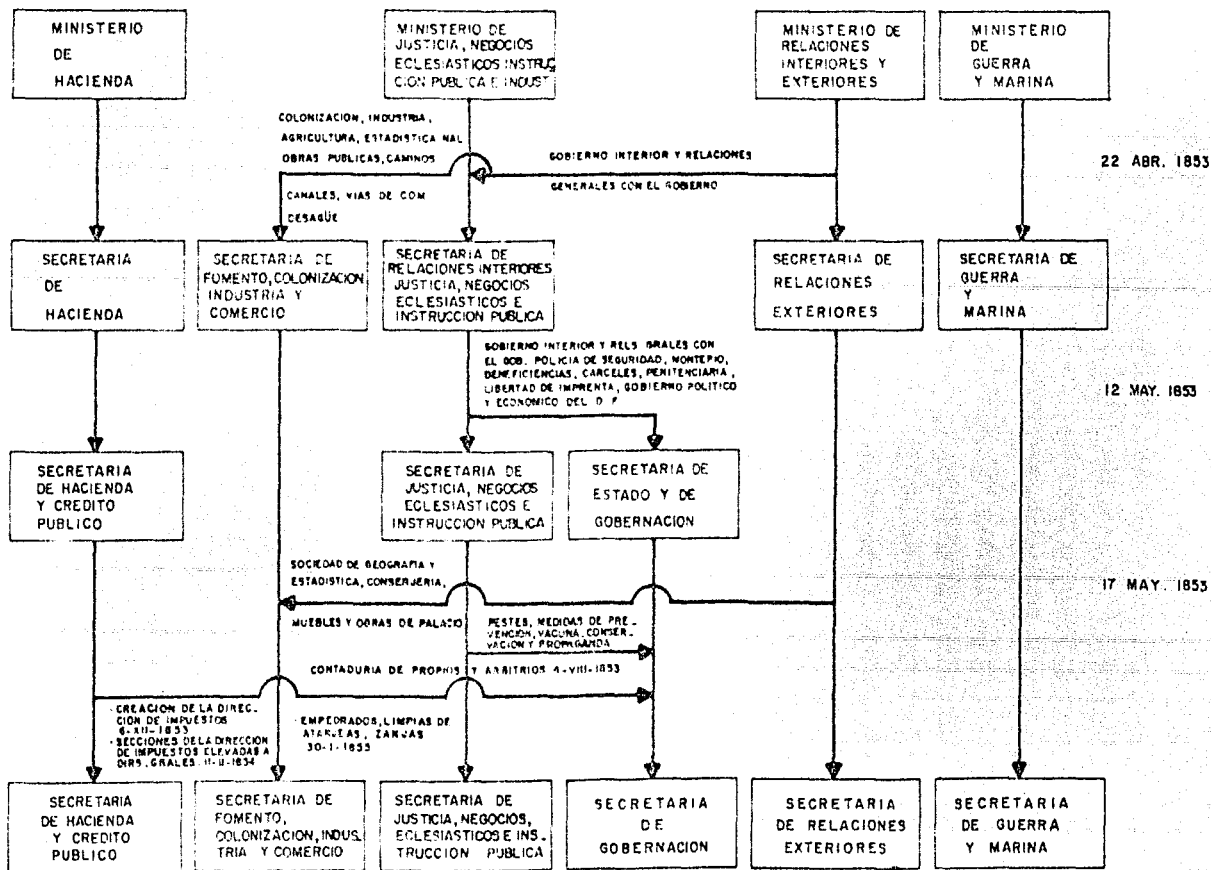
Los diversos problemas a los que el país se enfrenta y los escasos recursos para afrontarlos dan término al periodo de la Administración Pública Dictatorial. Los problemas de la tierra, los conflictos políticos, la inconformidad social de los

(176) García Cárdenas, Luis. Op. Cit. pag. 258

(177) 30 de enero de 1855. Decreto del Gobierno. Se ponen a cargo del Ministerio de Fomento los ramos de empedrados, limpias de atarjeas, zanjias y otros. Dublán y Lozano (recopiladores). Legislación Mexicana. Tomo VII (1854-1855) Ed. 1877. pags. 396-397

(178) García Cárdenas, Luis, Op. Cit. pag. 258

DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DURANTE LA DICTADURA SANTANISTA Y ROMPIMIENTO DEL PRINCIPIO DE LAS CUATRO CAUSAS (1853 - 1855)



campesinos, del clero y de las clases medias de la población van a terminar con la dictadura santanista. Las medidas adoptadas por Santa Anna para dar solución a las demandas planteadas no hacen más que agravar la situación, pues es tal el carácter impositivo de estas, que los ánimos políticos se caldearon y las rechazaron, principalmente por un grupo de liberales encabezados por Juan Alvarez e Ignacio Comonfort, los cuales a la postre serían los organizadores del movimiento que estalló en Ayutla el 1º de marzo de 1854.

"Hacia el final de ese gobierno los padrinos, desesperados, estarán también hartos del despotismo y del abuso de autoridad; estarán desengañados porque su intento de orden se estrellará estrepitosamente. La dictadura desbordada en autoritarismo hará imposible la consecución de los proyectos de modernización de la Administración Pública". (179)

Es a mediados de 1855 que el movimiento iniciado en Ayutla --derrota a Santa Anna y lo hace abandonar el poder, ya que --significa un proyecto liberal con la idea de conformar un --Estado Federal y un fortalecimiento de la base social y económica, además de representar un último golpe al Partido Conservador que se plasmó formalmente en los preceptos constitucionales de 1857.

Los excesos en el ejercicio del poder de Santa Anna, encontraron su respuesta en la reacción de los liberales, quienes en un afán de evitar una dictadura similar, sometieron al Ejecutivo bajo el predominio del Legislativo, originando con ello el establecimiento de un gobierno congresional.

"... A partir de las consideraciones de la Constitución de -- 1857, era para la Administración Pública un retroceso. Esto significaba en última instancia ir en contra de la lógica del desarrollo histórico, es decir, la tendencia de fortalecimiento del Ejecutivo y la centralización político-administrativa como consecuencia del desarrollo del capitalismo. Sin embargo, la instauración de un gobierno congresional era la ascensión al poder de los representantes de los intereses y proyectos de la naciente clase capitalista... Lo que estaba en juego era la instauración de dos proyectos distintos de desarrollo del capitalismo, pues para la oligarquía el proteccionismo era una forma de desarrollo capitalista hacia dentro y para los liberales significaba la vinculación con el capitalismo mundial en condiciones no de un fraccionamiento de lo estatal, sino por el contrario, a partir de la consolidación de un Estado Nacional". (180)

(180) García Cárdenas, Luis. Op. Cit. pag. 259

5.4 El Plan de Ayutla, el Derrocamiento de Santa Anna y el Triunfo del Proyecto Liberal.

La dictadura de Santa Anna provoca descontento en todos los sectores de la sociedad, al traspasar los límites de la vida privada de los individuos.

Se expiden Leyes para que los pueblos que se rebelaran fueran incendiados y sus jefes pasados por las armas; para el pago de impuestos por la tenencia de puertas y ventanas, y para el pago correspondiente por ser propietario de animales.

La paciencia de la sociedad tuvo su límite al concretarse la venta de una porción de territorio a los Estados Unidos mediante el llamado Tratado de la Mesilla, en una cantidad fijada en 20 millones de pesos, misma que "El Senado Norteamericano rebajará a 10 millones y dará únicamente siete, de los cuales apenas seis llegan a la Tesorería" (181)

Las sublevaciones en diversos lugares del país no se hicieron esperar, a pesar de la expedición de las Leyes arriba mencionadas. La mayor parte de estos movimientos fueron sometidos, no obstante, la Revolución proclamada en Ayutla el 1º de marzo de 1854 por el Coronel Florencio Villarreal y secundado por --

(181) Muñoz, Rafael F. Santa Anna. El Dictador... pags. 250-251

Alvarez y Comonfort, después de un año de lucha, habría de -
provocar la caída de la dictadura. (182)

"Era evidente que a la dictadura le faltaban varios elementos para lograr su consolidación, por lo que no es extraño que el levantamiento encabezado por Juan Alvarez e Ignacio Comonfort ... lograra el derrocamiento del dictador. A partir de este -- movimiento se inicia una etapa fundamental de la historia de - la Administración Pública Mexicana, lapso en que se sientan -- las bases de la moderna administración gubernamental de la - - Nación Mexicana.

"El movimiento liberal que surge a partir del levantamiento de Ayutla, sostiene sus últimas y decisivas confrontaciones con - el conservadurismo. La victoria de cualesquiera de estas co- - rrientes significaba instituir un proyecto de estado, sociedad, economía, y por ende de administración pública". (183)

"La vitalidad económica estaba desgastada a principios de la - década de los años cincuenta y la nación exigía pan y la apertura de nuevas posibilidades económicas y políticas. Las fuerzas productivas debían desarrollarse en otro nivel, dirección e intensidad de participación de los factores productivos, y -

(182) "La dictadura, como Lerdo había previsto, fuera de una clase o de un hombre, tenía que ser transitoria. Ya para el 1º de marzo de -- 1854 se enfrenta al movimiento de Ayutla, que triunfa por la opi- - nión pública, por la acción de la sociedad misma. Una nueva etapa - se abre, en la cual influye decisivamente la estrategia liberal". Reyes heróles, Jesús. El Liberalismo... pag. 401

(183) García Cárdenas, Luis. Antecedentes y... pags. 258-259

en contraste el sistema existente no lo facilitaba. La transformación era incontenible y la única corriente que aportaba una solución integral y un proyecto social completo era la liberal que proclamaba el propósito de implantar el capitalismo". (184)

Una vez que triunfa el movimiento del Plan de Ayutla, se forma un Consejo integrado por un representante de cada entidad con objeto de nombrar al Presidente Provisional, designación que recae en Juan Alvarez.

La finalidad de Alvarez, es convocar a una Asamblea Constituyente para revisar la Constitución Federal de 1824 o decretar una nueva.

En este periodo hay divergencias internas en el Gobierno, lo que ocasionó que varios Secretarios renunciaran mientras que Juárez que en ese entonces es Ministro de Justicia, presenta el proyecto denominado "Ley de Administración de Justicia y -- Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios", mejor conocida como "Ley Juárez" la cual es decretada el 23 de noviembre de 1855, que suprime los Tribunales Especiales a excepción de los militares y eclesiásticos, los cuales "... cesarían de conocer de los negocios civiles y continuarían

(184) De la Peña, Sergio. La Formación del... pag. 124

conociendo de los delitos comunes de individuos de su fuero, - mientras se expidiera una Ley que arreglara este punto". (185)

Alvarez renuncia debido a las presiones del clero y lo sustituye Comonfort, quien promulga el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, (186) el 15 de mayo de 1856, que sirve como Ley fundamental hasta la promulgación de la Constitución. Durante su período de gobierno es dictada la "Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de las Corporaciones Civiles y Religiosas" el 25 de junio de 1856 también conocida como "Ley Lerdo", la cual intentó normalizar los impuestos en lo referente a la propiedad raíz, estableciendo - además, que ni la corporación eclesiástica y civil podría adquirir o administrar por sí bienes raíces, exceptuando los edificios destinados a sus objetivos. También se dictó la "Ley Orgánica del Registro del Estado Civil", el 27 de enero de 1857 y la "Ley de Obvtenciones Parroquiales", el 11 de abril del mismo año, conocida como "Ley Iglesias".

La principal preocupación de los liberales al dictar esta serie de Leyes, fue la de dar al país una organización moderna - en la tenencia de la tierra a través de un sistema fiscal federal que permitiera regularla y mantener el control político y

(185) Zoraida Vázquez, J. y Díaz, Lilia. Historia General de... pág. 98
 (186) Véase: 15 de mayo de 1856. Decreto del Gobierno. Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. Dublán y Lozano (recopiladores). Legislación Mexicana Tomo VIII. (1856-1860) Ed. 1877 - págs. 164-181.

económico de las principales corporaciones de la época como -- eran los grandes hacendados y el clero.

"El objetivo era incorporar al mercado de factores las propiedades congeladas por la "mano muerta". En contraste, se esperaba implícitamente la formación de la pequeña propiedad a través de la libre competencia que sería estimulada por las profundas transformaciones estructurales que era necesario implantar.

"De modo que había un núcleo de hacendados y rancheros que coincidían con parte con la creciente masa urbana formada por la pequeña buurguesía, obreros, empleados, desocupados e intelectuales, en la búsqueda de nuevos derroteros sociales. Esto se tradujo en la participación y aceptación de la revolución liberal que derrotó a Santa Anna, y lo echó de la presidencia en - 1855". (187)

Por vez primera el gobierno tenía propuesto un plan de acción, que si bien no estaba plenamente delimitado en su concepción, seguía un interés porque el país se desarrollara con base en - un esquema económico con características capitalistas.

El 5 de febrero de 1857 es proclamada la nueva Constitución de la República, misma que es publicada el 12 de febrero del mismo año. (188)

(187) De la Peña, Sergio, Op. Cit. pág. 125

(188) 12 de febrero de 1857. Constitución Política de la República Mexicana. Dublan y Lozano. Op. Cit. Págs. 384-399.

En ella, se establece que la República Mexicana será representativa, democrática, federal y compuesta de Estados libres y soberanos, unidos en una Federación. El problema referente a la propiedad raíz y su distribución fue uno de los puntos que más se discutieron, sobre todo en lo relativo a la explotación del campesino que no era propietario y a los abusos cometidos por los dueños de las tierras.

Es así que en el artículo 27 de la Constitución se ratifica la Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos, la Ley de Baldíos, así como las concesiones otorgadas a las empresas extranjeras para deslindar.

La liberación y distribución de la tierra, sin embargo, sólo benefició a los hacendados más adinerados, a las compañías extranjeras, a los funcionarios públicos y a los jefes militares, aunque también buscaba estimular a la industria y fomentarla a través de medidas fiscales.

Por lo que respecta a la Administración Pública, una vez que cayó la Dictadura Presidencial Santanista, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana dictado por el Gobierno de Alvarez y la Constitución Federal de 1857, no modificaron de manera alguna la estructura administrativa que venía operando desde 1853.

No obstante, el establecimiento de la Constitución Federal depositaba en el poder Legislativo una supremacía en cuanto a atribuciones con respecto a los otros poderes, destacando el sojuzgamiento del Ejecutivo como consecuencia de los excesos dictatoriales santanistas, lo que representó un estancamiento en cuanto al desarrollo histórico del fortalecimiento del Poder Ejecutivo y por lo tanto de su Administración Pública.

Con la derrota del Santanismo, se cierra una página interesante en la historia de nuestro país, sin embargo, demostró que el desarrollo de la administración pública capitalista, requiere de la concentración del poder en el Ejecutivo (donde encuentra unidad de clase la burguesía), y de la centralización de su aparato administrativo para consolidar el Estado-Nación cuyo nacimiento se daría en la época juarista.

6. CONCLUSIONES

La centralización del poder político y administrativo en el Ejecutivo es condición indispensable para el desarrollo del país en el Modo de Producción Capitalista, al garantizar la unidad de las distintas facciones sociales dominantes (tales como terratenientes, comerciantes, industriales y, principalmente, los militares y el clero) y subordinar sus intereses particulares en aras de la consecución de la Unidad Civil de la Nación, y la especialización y diversificación de las funciones de la administración pública y la promoción del intercambio mercantil.

Para lograr lo anterior, México hubo de experimentar un largo proceso en el que se reflejan las contradicciones de los diversos regímenes políticos que se suceden en el período (1824-1855), los cuales son una consecuencia de los conflictos dados entre las distintas facciones sociales, cuya exposición la encontramos en la lucha entre liberales y conservadores, por imponer su proyecto de desarrollo.

Se debe considerar que, en la primera mitad del siglo XIX, a falta de una verdadera burguesía nacional, por las características económicas del país, la no existencia de un mercado interno estructurado y la mínima acumulación del capital, quien

juega un papel determinante es la milicia hecho que explica - en gran medida la inestabilidad política del país, la dispersión de fuentes de poder y la problemática para conformar un Estado Nacional.

No obstante, conviene señalar que no puede haber un verdadero desarrollo capitalista si no existe la centralización del poder político y un Ejecutivo fuerte que propicien el fortalecimiento de la Administración Pública en la sociedad.

Debemos destacar, que la estructura político-administrativa - de la Colonia se caracteriza ser centralizada, encontrándose su punto nodal en la cima de la pirámide administrativa, es - decir, en el Rey. Sin embargo, aunque eficaz en el ámbito político, esta estructura no genera los mismos resultados en el campo económico, principalmente desde el punto de vista de las Colonias, quienes veían fluir la riqueza que generaban - hacia la Metrópoli.

En los comienzos del siglo XIX, el modo de Producción Capitalista se consolida a nivel mundial tomando en situación de - desventaja a España, quien sólo se había preocupado por extraer riquezas de las Colonias, dentro del marco del proceso de acumulación originaria de capital, sin impulsar la transformación de su propia estructura productiva. De esta manera, las colonias españolas se incorporan al modo de producción - capitalista en condiciones desfavorables, ya que ni siquiera

contaban con un mercado interno estructurado, carecían de medios de comunicación, la estructura de producción se encontraba muy atrasada, las burguesías locales apenas se iban gestando, y no se contaba con la Unidad Civil de la Nación.

El predominio del capitalismo trae como consecuencia la difusión de las ideas liberales, mismas que influyen en las colonias españolas, particularmente en la Nueva España, reforzando los objetivos de Independencia y haciendo más pesada la situación de colonialismo. Asimismo, tiene influencia en este ánimo, la promulgación en España de la Constitución Liberal de Cádiz en 1812, el triunfo de la Revolución Francesa y la Independencia de los Estados Unidos de América.

Es en este marco, cuando se inicia el movimiento insurgente de 1810, el cual triunfa en 1821 adoptando la organización administrativa de la Colonia basada en la concepción monárquico-española de las Cuatro Causas, a saber: Relaciones Exteriores e Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina, y Hacienda.

No obstante, el desarrollo de la Administración Pública está determinado por diversos factores, entre los que se encuentran los problemas por la definición del régimen político que adoptaría el país naciente, es decir, por los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo por consolidar su supremacía. Asimismo, la evolución de la Administración Pública se determina por la posibilidad de consolidación de un Estado --

Nacional unificado y estable.

Cabe señalar que este proceso es limitado por los regionalismos y cacicazgos políticos legados por la Colonia, que obstaculizan el fortalecimiento del poder central y que, por lo tanto, impiden lograr la unidad nacional.

La forma de organización de la Administración Pública es ratificada por la Constitución Federal de 1824 y perdura hasta el año de 1835, sin embargo, en este período se dan cambios que tienen la intención de delimitar las atribuciones y el ámbito de acción de cada Secretaría de Estado. El hecho relevante se encuentra en el régimen político adoptado por esta Constitución, ya que si bien la administración pública es centralizada, se subordina el Ejecutivo al Legislativo, lo que es una limitante para consolidar la independencia nacional ante los constantes amagos de España y otras potencias Europeas e impulsar la reforma económica necesaria para acelerar el intercambio en la esfera de producción capitalista, la cual se intenta llevar a cabo mediante el impulso que dió como resultado la creación del Banco de Avío y las reformas liberales efectuadas en 1833.

La respuesta de las fuerzas conservadoras de la sociedad a estas reformas económicas generan el establecimiento de las llamadas Siete Leyes Constitucionales, las cuales establecen una República Centralista cuya finalidad es evitar la desin-

tegración del país. No obstante, dentro de la pretensión teórica de conservar el equilibrio de los poderes, se establece un Supremo Poder Conservador con facultades omnímodas, que puede desconocer los actos del Ejecutivo y suspender al Congreso. El establecimiento de la República Central propicia, en vez de la integración del país, el descontento general, pues los Estados se encontraban aislados y no gozaban de libertad y autonomía, lo que se manifiesta en los intentos de separación de territorios como Texas y Yucatán; asimismo, se sometía la vida política del país al arbitrio de este Supremo Poder Conservador, limitándose de esta forma las tareas del Ejecutivo.

Las necesidades históricas del país en esos momentos, requieren de la consolidación de un poder unificador que garantice la integración nacional, el desarrollo económico del país dentro de la esfera capitalista y el fortalecimiento de la administración pública. Es por ello, que en 1841 se desconocen los poderes establecidos en 1836 y, en 1843, en las llamadas Bases de Organización Política de la República Mexicana, se establece la supremacía del Ejecutivo.

El conflicto desarrollado entre el Ejecutivo y el Legislativo es un reflejo de las contradicciones que se dan en el seno de la sociedad para consolidar las relaciones de producción del modo de producción capitalista y para efectuar los cambios políticos y sociales que éste demandaba. Sin embargo, a pesar de que Santa Anna promueve el predominio del Ejecutivo, se

excede en el ejercicio de sus atribuciones, lo que origina su caída y la restauración de la Constitución Federal de 1824, y con ello, de nueva cuenta el predominio formal del Legislativo.

La división política que vive el país, se manifiesta no sólo por la lucha entre liberales y conservadores, sino a través de las guerras con potencias extranjeras y las actitudes separatistas de algunos estados y territorios. Esta situación se agrava con la pérdida de más de la mitad del territorio nacional en la guerra con los Estados Unidos, hecho que, sin embargo, es determinante para la posterior integración y consolidación de México como nación ya que alteró las relaciones de producción y generó el sentimiento de nacionalidad.

En medio del conflicto generado por estos acontecimientos, las restricciones legales, y el raquítico presupuesto con que se cuenta, la Administración Pública se desarrolla y responde a las necesidades del país a través de la delimitación de atribuciones de los ministerios y de la creación de algunos órganos. Muestra de ello es el establecimiento de la Dirección de Colonización e Industria y de la Dirección General de Caminos. No obstante, los problemas que plantea la realidad política, económica y social del país, limitan las acciones del Ejecutivo, por lo que se plantea la necesidad de ampliar su marco atribucional con el propósito de darle libertad de acción. Esta problemática plantea también la necesidad de especializar y diversificar la Administración Pública como --

elemento estructural del desarrollo nacional.

La contundencia de los acontecimientos hacen evidente la importancia de reorganizar el país y su administración pública; para ello, es necesario el fortalecimiento del Ejecutivo mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias que permitan el desarrollo de este proceso. El primer paso consiste en eliminar obstáculos para lo cual se desconoce la Constitución Federal y es entonces que, el Ejecutivo ocupado por Ceballos, dá el golpe de Estado cesando en sus funciones al Poder Legislativo.

El carácter anti-congresista del Ejecutivo y de su Administración Pública, se manifiestan en la preparación del advenimiento de la dictadura.

La larga lucha desarrollada entre Liberales y Conservadores llega en ese momento a una situación de desgaste, y es por ello que para implantar su proyecto de nación y de reorganización del país, consideran que sólo puede llevarlo a cabo una personalidad carismática y fuerte, un caudillo erigido en arbitro capaz de dirimir las controversias, y lo encuentran en Antonio López de Santa Anna.

Ambos partidos lo llaman explicándole sus puntos de vista sobre la situación nacional y le exponen su proyecto de reorganización del país, otorgando para ello facultades extraordinarias al Ejecutivo, con lo cual se origina el fenómeno

político llamado "Cesarismo".

Santa Anna se inclina por el proyecto conservador que representa las fuerzas regresivas de la sociedad, y es por esto -- que a este episodio se le denomina "Cesarismo Regresivo".

El primer acto que realiza Santa Anna es decretar las Bases de Organización para la Administración de la República, las cuales le otorgan poderes discrecionales hasta el establecimiento de una nueva Constitución. Los fundamentos para la -- implantación de la Dictadura Presidencial y para impulsar el desarrollo de la Administración Pública, como actividad organizadora del Estado están dados.

La Dictadura Presidencial de Santa Anna busca implantar el - proyecto de nación de los Conservadores, sin embargo, su autoridad es limitada dado que no logra someter a grupos de poder tales como el clero y la milicia, además de que, en el - ejercicio del poder invade la vida privada de los individuos al imponer sanciones por la posesión de animales, ventanas, etc. Estos hechos, a la larga, propician su caída e impiden el establecimiento de su proyecto nacional.

No obstante, el fortalecimiento del Ejecutivo en esta etapa, permite el desarrollo de la administración pública, rompiendo por vez primera la organización administrativa regida por el principio de las Cuatro Causas, al crear dos nuevas - -

Secretarías de Estado y al ampliar, diversificar y especializar su ámbito de acción. En este período, es cuando más se -- aprecia la evolución de la Administración Pública y se patentiza su carácter anti-congresional.

De esta manera, se demuestra que el desarrollo de la Administración Pública se encuentra en relación directa con el proceso de consolidación de las relaciones sociales de producción - del modo de producción capitalista, el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo, la centralización administrativa y - la conformación y consolidación de un Estado Nacional.

7. CLASIFICACION DE FUENTES BIBLIOGRAFICAS

A. LIBROS

- 1.- Argüello, Silvi y Figueroa, Raúl.
El Intento de México por Retener Texas
 SEP 80/10
 Fondo de Cultura Económica.
 México, 1982.
 291 págs.

- 2.- Arnaiz Amigo, Aurora.
Instituciones Constitucionales Mexicanas
 Textos Universitarios
 Dirección General de Publicaciones
 U.N.A.M.
 México, 1975
 405 págs.

- 3.- Benítez, Fernando.
Los Primeros Mexicanos
 6a. Edición.
 Editorial ERA
 México, 1976.
 281 págs.

- 4.- Cardoso, Ciro. (Coordinador)
México en el Siglo XIX (1821-1910)
 Historia Económica y de la Estructura Social.
 4a. Edición.
 Nueva Imágen
 México, 1983.

- 5.- Carrillo Prieto, Ignacio
La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano
(1821-1824)
1a. Edición
U.N.A.M.
México, 1986.
216 págs.
- 6.- Colón Reyes, Linda Ivette.
Los Orígenes de la Burguesía y el Banco de Avío
Colección Fragua Mexicana No. 43
Ediciones el Caballito.
México, 1982.
216 págs.
- 7.- Cué Cánovas, Agustín.
Historia Social y Económica de México (1521-1854)
Editorial Trillas.
México, 1977.
422 págs.
- 8.- Cueva, Agustín.
El Desarrollo del Capitalismo en América Latina
7a. Edición.
Siglo XXI Editores
México, 1983.
283 págs.
- 9.- De la Peña, Sergio
La Formación del Capitalismo en México
10a. Edición
Ediciones Siglo XXI
México, 1983
245 págs.

- 10.- González Avelar, Miguel.
La Constitución de Apatzingán
SEP 80/10
Fondo de Cultura Económica
México, 1982.
178 págs.
- 11.- González, Jorge y Aguirre, Angulo.
Artesanos y Ciudad a Finales del Siglo XVIII
SEP 80/49
Fondo de Cultura Económica
México, 1983.
250 págs.
- 12.- Gramsci, Antonio.
Notas Sobre Maquiavelo, Sobre Política y Sobre el Estado Moderno.
Traducción José M. Aricó.
Juan Pablos Editor
México, 1975.
335 págs.
- 13.- Guerrero, Omar.
La Administración Pública del Estado Capitalista
Ediciones INAP.
México, 1979.
439 págs.
- 14.- Leal, Juan Felipe y Woldenberg, José
Del Estado Liberal a los Inicios de la Dictadura Porfirista. En la Clase Obrera en la Historia de México. No.2
3a. Edición
Siglo XXI y U.N.A.M.
México, 1983.
301 págs.

- 15.- López Cámara, Francisco.
La Génesis de la Conciencia Liberal en México.
Serie: Estudios 9.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
3a. Edición
U.N.A.M.
México, 1977.
324 págs.
- 16.- López Rosado, Diego G.
Curso de Historia Económica de México
Textos Universitarios
U.N.A.M.
México, 1981
326 págs.
- 17.- López Rosado, Diego G.
Historia y Pensamiento Económico de México.
19a. Edición
U.N.A.M.
México, 1974
472 págs.
- 18.- Marx, Carlos.
El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte
Colección Setenta,
Editorial Grijalbo, S.A.
México, 1974
158 págs.
- 19.- Muñoz, Rafael F.
Santa Anna. El Dictador Resplandeciente.
Fondo de Cultura Económica
México, 1983
277 págs.

- 20.- Noriega, Alfonso.
El Pensamiento Conservador y el Conservadurismo Mexicano
 Tomo II
 Serie C. Estudios Históricos-Jurídicos
 U.N.A.M.
 México, 1972
 Págs. 271-539
- 21.- Potash, Robert A.
El Banco de Avío de México
 El Fomento de la Industria 1821 - 1846
 Fondo de Cultura Económica
 México, 1986
 294 págs.
- 22.- Rabasa, Emilio
La Constitución y la Dictadura
 Estudio sobre la Organización Política de México
 6a. Edición
 Editorial Porrúa, S.A.
 México, 1982
 246 págs.
- 23.- Reyes Heróles, Jesús
El Liberalismo Mexicano
 Tomo I
 Fondo de Cultura Económica
 México, 1982
 458 págs.
- 24.- Reyes Heróles, Jesús
El Liberalismo Mexicano
 Tomo II
 Fondo de Cultura Económica
 México, 1982
 503 págs.

- 25.- Ribes Iborra, Vicente
Ambiciones Estadounidenses sobre la Provincia Novohispana de Texas
Cuadernos, Serie Documental. Número 7.
Instituto de Investigaciones Históricas
U.N.A.M.
México, 1982
91 págs.
- 26.- Rives Sánchez, Roberto
Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821 - 1940
2o. Lugar Premio Nacional de Administración Pública 1983
Ed. INAP
México 1984
465 págs.
- 27.- Sánchez Vázquez, Adolfo
Rousseau en México
Colección Setenta No. 70
Editorial Grijalbo, S.A.
México, 1970
157 págs.
- 28.- Silva Herzog, Jesús
De la Historia de México (1810-1838)
Documentos Fundamentales, Ensayos y Opiniones
2a. Edición
Siglo XXI Editores
México, 1984
302 págs.

- 29.- Schmitt, Carl
La Dictadura
Desde los comienzos del Pensamiento Moderno de la Soberanía
hasta la Lucha de Clases Proletaria
Trad. José Díaz García
Biblioteca de Política y Sociología
Ediciones de la Revista de Occidente
Serie Minor
Madrid, 1968
220 págs.
- 30.- Tocqueville, Alexis de
El Antiguo Régimen y la Revolución
Colección Universitaria de Bolsillo
Punto Omega No. 81
Ediciones Guadarrama
Madrid, 1969
301 págs.
- 31.- Uvalle Berrones, Ricardo
El Gobierno en Acción
La Formación del Régimen Presidencial de la Administración
Pública
Fondo de Cultura Económica
183 págs.
- 32.- Vázquez Mantecón, Carmen
Santa Anna y la Encrucijada del Estado
La Dictadura: 1853 - 1855
1a. Edición
Fondo de Cultura Económica
México, 1986
338 págs.

- 33.- Zoraida Vázquez, J. y Díaz, Lilia
Historia General de México
Tomo III
El Colegio de México
México, 1976

B: ANTOLOGIAS Y COLECCIONES

1.- Autores Extranjeros.

Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública.

Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana,

Serie: B) Bibliografía No. 4,

Secretaría de la Presidencia.

Dirección General de Estudios Administrativos

México, 1976.

636 págs.

2.- Autores Mexicanos.

Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública.

Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana,

Serie: B) Bibliografía No. 5

Secretaría de la Presidencia.

Dirección General de Estudios Administrativos.

México, 1976.

646 págs.

3.- México a través de los Informes Presidenciales

Tomo 5.

La Administración Pública

Volúmen I.

Secretaría de la Presidencia

México, 1976.

576 págs.

4.- México a través de los Informes Presidenciales

Tomo 16.

La Ciudad de México.

Volúmenes I y II.

Departamento del Distrito Federal,

Secretaría de la Presidencia.

México, 1976.

511 y 600 págs.

C. ENSAYOS

1.- Alamán, Lucas.

Exámen de la Organización General de la Administración.
Pública.

En Revista de Administración Pública No. 50.

Ediciones I.N.A.P.

México, 1982.

págs. 69-78

2.- Carpizo, Jorge.

Algunos Aspectos de la Organización de Ejecutivo Federal
Mexicano.

En Revista de la Facultad de Derecho de México.

Tomo XXVIII.

Mayo-Agosto de 1978.

No. 110

Dirección General de Publicaciones.

U.N.A.M.

México, 1978

págs. 367-384

- 3.- Carpizo, Jorge.
El Sistema Presidencial y el Predominio del Poder Ejecutivo.
En Revista de la Facultad de Derecho de México.
Tomo XXII:
Julio-Diciembre de 1977
Nos. 107-108
Dirección General de Publicaciones.
U.N.A.M.
México
págs. 569-584

- 4.- Chanes Nieto, José.
Uno de los Teóricos del México Independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala.
En Revista de Administración Pública No. 50
Ediciones I.N.A.P.
México, 1982.
págs. 13-60

- 5.- De la Rosa, Luis.
Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla.
En Revista de Administración Pública No. 50
Ediciones I.N.A.P.
México, 1982.
págs. 111-134

- 6.- García Cárdenas, Luis.
Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México.
En Revista de Administración Pública no. 54
Ediciones I.N.A.P.
México, 1983.
págs. 209-334

- 7.- Lares, Teodosio.
El Derecho Administrativo. La Ciencia de la Acción y la Competencia del Poder Ejecutivo.
 En Revista de Administración Pública No. 50
 Ediciones I.N.A.P.
 México, 1982.
 págs. 79-110
- 8.- Mora, José María Luis.
Discurso sobre los Permisos Efectos de la Empleomanía
 En Revista de la Administración Pública No. 50
 Ediciones I.N.A.P.
 México, 1982.
 págs. 61-68
- 9.- Moreno, Rodrigo.
El Régimen Presidencial y la Administración Pública.
 En Revista de Administración Pública No. 43.
 Ediciones I.N.A.P.
 México, 1980.
 págs. 55-78
- 10.- Quintanilla Obregón, Lourdes.
Hacia la Organización Política de la Sociedad (1824-1834)
 Serie: Estudios No. 47
 Centro de Estudios Latinoamericanos
 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
 U.N.A.M.
 México, 1983.
 32 págs.
- 11.- Uvalle Berrones, Ricardo.
La Hegemonía Histórica del Ejecutivo en los Regímenes Políticos Modernos.
 En Revista de Administración Pública No. 51
 Ediciones I.N.A.P.
 México, 1982
 págs. 185-203

DISPOSICIONES NORMATIVAS Y ADMINISTRATIVAS:DECRETOS, REGLAMENTOS Y ACUERDOS

- a) Fuente: Dublán y Lozano. (Recopiladores).
Legislación Mexicana. Tomos I, II, III, IV, V, VI, VII Y VIII.
- 1.- 8 De Noviembre de 1821. Decreto. "Reglamento para el -
 Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de - -
 Estado y del Despacho Universal". Tomo I. Edición 1876.
 págs. 554-559
 - 2.- 4 de Octubre de 1824. Decreto. "Constitución Federal de
 los Estados Unidos Mexicanos". Tomo I. págs. 719-737
 - 3.- 16 de Noviembre de 1824. Decreto. "Arreglo de la Admi -
 nistración de la Hacienda Pública". Tomo I. págs. 740 -
 743.
 - 4.- 25 de Enero de 1830. Providencia de la Secretaría de --
 Relaciones. "Que la de Justicia se encargue de todo lo - -
 relativo al arreglo, obras y distribución de las habi -
 taciones del Palacio Nacional". Tomo II. (1827-1834).
 Edición 1876. pág. 221
 - 5.- 6 de Enero de 1831. Ley. "Establecimiento de una Direc -
 ción General de Rentas". Tomo II. págs. 308-310
 - 6.- 29 de Diciembre de 1836. "Leyes Constitucionales".
 Tomo III (1835-1840) págs. 230-258

- 7.- 5 de Mayo de 1837. Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores. "Nueva denominación de las Secretarías del Despacho". Tomo III. No. de Circular 1808.
- 8.- 28 de Septiembre de 1841. "Bases de Organización para -- el Gobierno Provisional de la República adoptadas en -- Tacubaya". Tomo IV (1841-1844). págs. 32-34.
- 9.- 18 de Octubre de 1841. Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación. "Comunica que a los Negocios de lo Exterior, quedan agregados desde esta fecha los de Gobernación, cuya lista se acompaña". Tomo IV. pág. 38-39
- 10.- 2 de Diciembre de 1824. Decreto del Gobierno. "Se establece una Dirección de Industria Nacional". Tomo IV. págs. 838-846
- 11.- 13 de Junio de 1843. "Bases de Organización Política de la República Mexicana". Tomo IV. págs. 428-449.
- 12.- 9 de Noviembre de 1846. Decreto del Gobierno. "Reglamento del Archivo General de la Nación". (Se considera como un Departamento del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores). Tomo V. (1845-1850).
- 13.- 7 de Enero de 1847. Decreto del Gobierno. "Ley sobre -- Extinción del Consejo de Gobierno". Tomo V. pág. 242

- 14.- 9 de Octubre de 1848. Decreto. "Sobre arreglo del Cuerpo de Ingenieros" (Conservación de la Obra de desagüe de -- Huehuetoca del Valle de Huehuetoca). Tomo V. págs. 484 - 486.
- 15.- 27 de Mayo de 1852. Decreto del Gobierno. "Reglamento de la Secretaría de Hacienda". Tomo VI (1851-1853). págs. 193-196
- 16.- 24 de Agosto de 1852. Decreto del Gobierno. "Reglamento y Planta de los Ministerios de Relaciones y Justicia". Tomo VI. págs. 239-244
- 17.- 22 de Abril de 1853. Decreto del Gobierno. "Bases para -- la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución". Tomo VI. págs. 366-368
- 18.- 12 de Mayo de 1853. Decreto del Gobierno. "Se establece la Secretaría de Estado y de Gobernación". Tomo VI. págs. 400-401
- 19.- 17 de Mayo de 1853. Decreto del Gobierno. "Se designan -- los ramos correspondientes a cada Ministerio". Tomo VI. págs. 405-406
- 20.- 4 de Agosto de 1853. Decreto del Gobierno. "Que la Con -- tadoría de Propios esté a cargo del Ministerio de Gober -- nación". Tomo VI. pág. 628
- 21.- 6 de Diciembre de 1853. Decreto del Gobierno. "Se estable -- ce una Dirección de Impuestos". Tomo VI. págs. 799-801
- 22.- 30 de Enero de 1855. Decreto del Gobierno. "Se ponen a -- cargo del Ministerio de Fomento los Ramos de Empedrados, lim -- pias de Atarjeas, Zanjias y Otros". Tomo VII (1854-1855) Edición 1877. págs. 396-397

- 23.- 15 de Mayo de 1856. Decreto del Gobierno. "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana". Tomo VIII (1856-1860) págs. 169-181.
- 24.- 12 de Febrero de 1857. "Constitución Política de la República Mexicana sobre la indestructible base de la legítima independencia, proclamada el 16 de Septiembre de 1810, y consumada el 27 de Septiembre de 1821". Tomo VIII - - págs. 384-339
- b) Fuente: Archivo General. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 25.- 27 de Agosto de 1846. "El Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, creado el 13 de Junio de 1843, cambió su denominación a Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores". L-I 369 (J) Rejon, Cresencio. Expediente Personal.
- 26.- 20 de Septiembre de 1846. Comunicación del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores acerca de la creación de un Consejo de Gobierno. Señor Mariano Salas, Expediente Personal. págs. 237-238
- 27.- 27 de Noviembre de 1846. Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores. "Establecimiento de la Dirección de Colonización". La Fragua, José María. Expediente Personal.

C. Fuente: Otras Secretarías.

28.- 13 de Octubre de 1841. El Ministerio de Instrucción Pública e Industria creado el 28 de Septiembre de 1841, cambió su denominación a Ministerio de Justicia e Instrucción -- Pública. En la Documentación Oficial aparece con este - - nombre a partir de la fecha citada.