INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RVOE: 2006481

EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y EN SINALOA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A

ALGER URIARTE ZAZUETA

DIRECTOR: DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ

MÉXICO. D. F. **JUNIO 2012**

In memoriam
Est magister vitae
Dr. Fernando Uriarte.

A mi madre, a mi familia y a quienes son imprescindibles en mi vida.

Mi agradecimiento al INAP; espacio dialéctico que abriga el conocimiento de la administración pública… por formar parte de él.

Expreso mi gratitud a mi maestro, catedrático e investigador, el Dr. José Juan Sánchez González, director de la tesis. Su solvencia profesional y su saber orientaron la investigación en todo momento.

A los docentes e investigadores, distinguidos exponentes de las ciencias administrativas e integrantes del sínodo, Dr. José Juan Sánchez González, Dr. Eduardo Castellanos Hernández, Dr. Roberto Moreno Espinosa, Dr. Ricardo Uvalle Berrones, maestros en el aula doctoral, quienes a su vez participaron en los diferentes coloquios que antecedieron los exámenes de candidatura y de grado, reciban mi reconocimiento por sus consejos y dedicación en la revisión de la tesis y observaciones que hicieron. Al Dr. Maximiliano García Guzmán, quien se incorporó en la importante etapa última del proceso doctoral, le valoro su destacado profesionalismo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN **9**
Planteamiento del Problema **19**
Objetivo General **21**
Objetivos Específicos **21**
De la Investigación **22**
Fase Heurística **24**
Aportaciones de la Investigación **25**
Planos del Análisis Histórico e Institucional **27**
Categorías **29**
A Propósito de las Instituciones Administrativas **29**
Metodología **30**
Estructura General de la Investigación **34**

CAPÍTULO 1. INSTITUCIÓN Y CAMBIO INSTITUCIONAL **43**
1.1 Concepto de Institución **45**
1.2 Viejo Institucionalismo y Nuevo Institucionalismo **55**
1.2.1. Comparación Multidisciplinaria del Viejo Institucionalismo y el Nuevo Institucionalismo **62**
1.3. Enfoques Disciplinarios del Nuevo Institucionalismo **64**
1.4 Cambio Institucional **72**
1.5 Reforma, Modernización e Innovación de la

Administración Pública **84**

1.5.1 Reforma Administrativa **86**

1.5.2 Modernización Administrativa **89**

1.5.3 Innovación Administrativa **93**

1.6 Eficacia, Eficiencia y Congruencia Institucional **98**

1.6.1 Eficacia Institucional **98**

1.6.2 Eficiencia Institucional **99**

1.6.3 Congruencia Institucional **101**

CAPÍTULO 2. LAS INSTITUCIONES Y LA EXPANSIÓN VIRREINAL EN EL NOROESTE 108

2.1 El Rey de España y de la Nueva España **110**

2.2 El Real Consejo de Indias **115**

2.3 La Casa de la Contratación de las Indias **123**

2.4 El Virrey **128**

2.5 La Real Audiencia **140**

2.6 El Gobernador y Capitán General de la Nueva España **150**

2.7 Las Provincias Internas de Nueva España **151**

2.8 Las Intendencias **163**

2.8.1 La Intendencia de Arizpe..... **180**

2.9 La Iglesia.....**184**

2.10 La Labor Jesuita y sus Instituciones en la Región Noroeste, Particularmente en Territorio Sinaloense **193**

2.10.1 Organización Política y Administrativa Establecidas por las Misiones Jesuitas en Sinaloa **207**

2.11 Las Reformas Borbónicas como un Cambio Institucional Dirigido y Planeado..... **218**

2.12 El Estatuto de Bayona..... **231**

2.13 La Constitución de Cádiz **234**

2.14 El Cambio Institucional Colonial **255**

CAPÍTULO 3. EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN MÉXICO 265

3.1 El Proyecto de Nación y sus Instituciones **267**

3.1.1 La Junta Suprema de Gobierno..... **274**

3.1.2 El Congreso de Anáhuac..... **278**

3.1.3 Decreto Constitucional de Apatzingán **289**

3.2 Crisis de Independencia en Sinaloa..... **301**

3.3 Organización Política de México, al Surgir a la

Vida Independiente **305**

3.3.1 El Primer Congreso Constituyente y la Junta Gubernativa **310**

3.3.2 El Segundo Congreso Constituyente, el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de 1824 ..... **312**

3.4 El Régimen Central y las Siete Leyes Constitucionales (1836-1841) **323**

3.5 Las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República (1841) **328**

3.6 Las Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843) **330**

3.7 Las Repercusiones del Centralismo en Sinaloa **336**

3.8 El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 ..... **343**

3.9 Las Bases para la Administración de la República (1853) **349**

3.10 La Reforma y la Constitución de 1857 ..... **355**

3.11 El Gobierno Itinerante de Benito Juárez y el Imperio de Maximiliano de Habsburgo **359**

3.12 El Régimen Porfirista **368**

3.13 La Revolución de 1910..... **374**

3.14 El Congreso Constituyente de Querétaro y la Constitución Política Federal de 1917 ..... **382**

3.15 La Administración Pública Federal desde la Constitución de 1917 hasta el siglo XXI. Reforma, Modernización e Innovación Administrativa en México…….**386**

3.16 Los Procesos y Efectos del Cambio Institucional de la Administración Pública en México **409**

CAPÍTULO 4. EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE SINALOA…….**431**

4.1 Antecedentes en el Estado Interno de Occidente..... **443**

4.1.1 Las Instituciones del Estado Interno de Occidente en la Constitución de 1825..... **445**

4.1.2 Desaparición del Estado Interno de Occidente y Nacimiento del Estado de Sinaloa ……..**461**

4.2 El Cambio Institucional en las Constituciones del Estado de Sinaloa, leyes Orgánicas y Disposiciones Reglamentarias**…473**

4.2.1 Constitución Política del Estado de 1831 ..... **474**

4.2.2 Constitución del Estado de Sinaloa 1852 ..... **482**

4.2.3 Constitución Política del Estado de 1861 ..... **494**

4.2.4 Constitución Política del Estado de 1870 ..... **499**

4.2.5 Constitución Política del Estado de 1880 ..... **505**

4.2.6 Constitución Política del Estado de 1894 ..... **509**

4.2.7 Constitución Política del Estado de 1917 ..... **513**

4.2.8 Constitución Política del Estado de 1922 (vigente) **517**

4.2.8.1 Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1950..... **522**

4.2.8.2 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1973..... **527**

4.2.8.3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa del 1981..... **531**

4.2.8.3.1 Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981..... **534**

4.2.8.3.2 Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1999..... **536**

4.3 Conformación Institucional Actual de la Administración Pública en Sinaloa.....541

4.3.1 Administración Pública Estatal 542

4.3.2 Administración Pública Paraestatal 544

4.4 Costumbres y Prácticas Administrativas Heredadas 549

4.5 El Plan Estatal de Desarrollo ¿Factor de Cambio Institucional de la Administración Pública en Sinaloa? 561

4.6 Los Procesos y Efectos del Cambio Institucional en la Administración Pública del Estado de Sinaloa 567

CONCLUSIONES 573

BIBLIOGRAFÍA GENERAL 591

ÍNDICE DE CUADROS 606

ÍNDCE DE GRÁFICOS 607

Introducción

Desde siglos antes de la conquista, se establecieron en la región conocida como Mesoamérica, comprendida desde donde hoy se ubica el Estado de Sinaloa y los ríos Lerma y Pánuco al norte, hasta el actual país de Costa Rica, pueblos, reinos o estados, algunos de los cuales operaron como destacados centros políticos, religiosos, urbanísticos, culturales y comerciales, dominando e influenciando a otros.

En ese extenso territorio existieron en México y en la zona noroeste desde la época precolombina hasta el final del periodo colonial, diferentes gobiernos con sus administraciones públicas e instituciones, con sus funciones estatales, supeditadas todas a los reyes o emperadores, electos dinásticamente, sin procedimientos democráticos para su elección, ni garantías supremas para los gobernados. No había en estricto sentido, una división de poderes o de las atribuciones legislativas, ejecutivas y judiciales del Estado, aunque había instancias investidas para estas actividades.

Con la llegada de los europeos hay catástrofe y destrucción. Las instituciones precolombinas fueron suplantadas por los conquistadores españoles que importaron o formaron las propias para la Nueva España, incluido el territorio sinaloense.

A partir de la llegada de los conquistadores, inicia la dominación de los pueblos y señoríos de México por la Corona Española, con la consecuente y progresiva modificación de la organización política y administrativa, militar, religiosa, cultural, social y económica.

En 1523, se estableció la Iglesia española, con la llegada de los primeros misioneros franciscanos, posteriormente se sumarían los dominicos en 1526, y finalmente los jesuitas en 1572.

El sacerdocio español, constituido en las diversas órdenes religiosas que arribaron a México, tenían a su cargo la función educativa, con el apoyo o financiamiento del Estado, con la llegada de los conquistadores y fundamentalmente de los misioneros, establecieron seminarios y colegios que se edificaron paulatinamente en los territorios dominados, primero y principalmente en la ciudad de México, como instituciones educativas encargadas inicialmente del adoctrinamiento o evangelización de las poblaciones indígenas y luego de la formación en las artes y las primeras letras de las nuevas generaciones, tanto de naturales como de los peninsulares nacidos en el Nuevo Mundo, los criollos, así como, después, de los mestizos y de las castas derivadas de la mezcla de ambas razas y de otras traídas a América.

Fue precisamente la ardua labor de los religiosos jesuitas, llegados a Sinaloa a finales del siglo XVI, particularmente a la Villa de San Felipe y Santiago, en el actual municipio de Sinaloa, lo que permitió finalmente el control por medios pacíficos de los pueblos

insumisos del noroeste, que se resistían a ser sometidos por los conquistadores, los cuales, encabezados por Nuño de Guzmán o Nuño Beltrán de Guzmán, sólo habían logrado antes con las armas, en 1531, establecer la Villa de San Miguel, junto al río Ciguatan o de las Mujeres, hoy San Lorenzo, en la entonces provincia de Culiacán, con su Ayuntamiento y demás autoridades, como el punto más avanzado y estable de la conquista hacia el norte de la Nueva España.

En su obra evangelizadora, los jesuitas establecieron el Sistema de Misiones y Reducciones, como centros para el aglutinamiento de pobladores para ir reduciendo la dispersión en que vivían y para su adoctrinamiento. Eso facilitó a los religiosos no sólo desarrollar con mejores resultados su obra ministerial, sino apoyar con otras orientaciones de tipo temporal. Paralelamente los conquistadores, como parte de sus tareas de conquista y de respaldo, defensa y protección a los evangelizadores, instituyeron los Fuertes o Presidios y colonias Militares, antecedentes de las villas y ciudades, construidos todos estratégicamente en su ubicación y diseño, desde los que exploraban nuevas regiones para su avance y se guarecían de los embates de los naturales.

El arribo del sacerdocio español a México, significó además, entre otros aspectos, a la par de su organización eclesiástica y el establecimiento de iglesias o templos en la Nueva España, la incorporación de nuevas instituciones como las Misiones y Reducciones con las que, al mando de la Corona, contribuían en las

tareas de conquista, congregando a los naturales en puntos estratégicos para su organización en pueblos que facilitaban su control y adoctrinamiento.

Al paso de los siglos, la educación impartida primera y exclusivamente bajo el monopolio del sacerdocio indígena y luego del español, con un carácter principalmente religioso, sería absorbida por el Estado como una de sus tareas en las instituciones públicas creadas para el efecto, adquiriendo sobre todo a partir de las Leyes de Reforma expedidas por Benito Juárez y la Constitución Federal de 1857, su carácter laico para alejarse de la doctrina religiosa; en esa etapa histórica que marcó formalmente la separación del Estado y la Iglesia, que antes y durante la conquista habían coexistido estrechamente relacionados compartiendo atribuciones públicas, operando incluso el sacerdocio como parte de las instituciones oficiales con financiamiento del erario público.

La etapa virreinal se caracterizó por un intenso proceso de metamorfosis de la vida pública. Con la destrucción del imperio azteca y de los señoríos asentados en el altiplano, se verificó uno de los más agresivos procesos de transformación institucional. Se establecieron instituciones relevantes.

Ya en la etapa de expansión del Virreinato, que comprendió hasta el año 1821, acontecieron medidas significativas. Las Reformas Borbónicas establecidas en la segunda mitad del siglo XVIII,

impactaron los aspectos político, administrativo, económico y religioso, propiciando un profundo cambio institucional.

Así, también surgieron como divisiones o demarcaciones territoriales, las Provincias, antecedentes de los actuales estados o entidades federativas, a cargo de los Gobernadores provinciales, y con posterioridad, la llamada Comandancia General de las Provincias Internas de la Nueva España, ubicadas en la región norte del territorio que incluía a Sinaloa, cuyo titular el Comandante General, con funciones principalmente militares, colocado en un nivel jerárquico superior a los Gobernadores de Provincias, dependía directamente de la Corona Española y no del Virrey, y las Intendencias que, a manera de gobernaciones, comprendían dentro de su jurisdicción diversas provincias, como la Intendencia de Arizpe dentro de la que se situaba el ahora territorio sinaloense.

Las Intendencias constituyeron un sistema administrativo, fiscal y territorial muy importante; el territorio se dividió en demarcaciones jurisdiccionales, los intendentes fueron delegados por el monarca.

Las Intendencias, provincias y estados se concibieron sucesivamente como demarcaciones territoriales, delimitando un espacio jurisdiccional, político y administrativo, bajo sistemas organizados a partir de la Ordenanza de Intendentes. Posteriormente vendrían las Diputaciones Provinciales como un antecedente federalista. Se corrobora que las alteraciones institucionales, que dieron producción, orden, desorden, destrucción y regeneración

institucional, establecieron gradualmente unidades políticas y territoriales, semejantes en sus características gubernamentales y administrativas, que sustentaron en la Nueva España y el México independiente la edificación de una organización pública más articulada entre sus componentes

El periodo que comprende las últimas décadas del siglo XVIII y las primeras del XIX, fue relevante en la gestación del Estado moderno occidental. Uno de sus elementos fue la nueva sistematización y control del territorio. Su ordenación en el antiguo régimen y después en los sistemas constitucionales imperantes en Estados Unidos, Francia y España, coadyuvó en definir el sistema político y administrativo mexicano.

La concepción y organización política y territorial de la Nueva España del siglo XVIII, y la del México independiente, no obstante que en su diseño y estructuración recibió distintas influencias, no fue una simple adecuación de esquemas preconstitucionales y constitucionales de Estados Unidos y Francia, sino un proceso complejo de adaptaciones, al incorporar además, concepciones y elementos propios.

Resulta inexacto considerar al modelo norteamericano como la referencia esencial que influyó en la forma de gobierno al nacer México. Habrá que tener presente el modelo francés y los antecedentes en la evolución institucional novohispana, pasando, por

supuesto, por el establecimiento de las Diputaciones Provinciales surgidas de Cádiz.

Durante el último tramo del Virreinato, en Europa se expidió El Estatuto de Bayona. En América, en la gestación del movimiento de Independencia, se promulgó la Constitución de Cádiz de 1812 y se expidieron por la insurgencia documentos jurídicos relevantes en la Nueva España, como la llamada Constitución de Apatzingán auspiciada por José María Morelos, en que se fue organizando la estructura y funcionamiento del Estado, en un ordenamiento primario, fundamentalmente al consumarse formalmente la vida de México como nación soberana, en el documento supremo que fue la Constitución General y en las leyes que de ella misma han emanado en el orden federal y en la Constitución Política local y sus leyes o normas reglamentarias, en lo que al desaparecido Estado Interno de Occidente y el Estado de Sinaloa se refiere.

Al triunfo de la insurgencia con el ejército trigarante encabezado por Agustín de Iturbide y la consumación de la independencia de México, perdió su vigencia el derecho colonial, siendo desinstitucionalizadas la mayor parte de las dependencias de la Corona.

Con el nacimiento de México como Estado independiente y su entrada formal al constitucionalismo con la promulgación de su primera Carta Fundamental, se registró como ocurriera durante la conquista, un cambio en el gobierno y las instituciones públicas. Con la

separación de las funciones legislativas y judiciales, en personas distintas al Ejecutivo, se establecería el principio de división de poderes y surgirían principalmente con la primera Carta Magna y las de 1857 y 1917, una serie de figuras o instituciones públicas, algunas absorbiendo funciones de las antiguas o anteriores y otras con nuevas atribuciones.

Son etapas intensas de alteración institucional, marcadas por la transformación y la reorganización, producto de la conversión de las instituciones.

En el trabajo tiene mención especial la construcción constitucionalista del Estado Interno de Occidente, y del posterior Estado autónomo de Sinaloa, que incorpora etapas de solidez jurídica y organizativa y muestra la edificación de las instituciones públicas de la región.

Este periodo revela una activa producción institucional y una metamorfosis integral de la evolución pública nacional y sus regiones.

Desde su nacimiento como Estado autónomo y federado, Sinaloa como parte del proyecto de nación, quedaría a él supeditado, siguiendo en sus instituciones un proceso un tanto paralelo de formación y desarrollo institucional influenciado por el nacional, particularmente en el ámbito de la administración pública, incluso en la desinstitucionalización o reinstalación, en su caso, de algunas

dependencias como ocurriera al imponerse temporalmente el régimen central.

Las instituciones de México y Sinaloa registraron modificaciones, al igual que con las Leyes de Reforma impulsadas por Benito Juárez García y las Constituciones federales de 1857 y 1917. Las instituciones sinaloenses inclusive se ajustaron a los contenidos de las ocho constituciones locales que la entidad ha tenido hasta nuestros días y en las leyes secundarias o reglamentarias emanadas de ellas.

Así, el Imperio de Iturbide, el régimen federal de la Constitución del 24, el régimen central, la restauración del federalismo, la Reforma y las Constituciones de 1857 y de 1917, con los grandes acontecimientos nacionales intermedios o que los generaron y con las modificaciones constitucionales posteriores, modelaron el andamiaje institucional de Sinaloa, a la par de las nuevas exigencias y actividades y propuestas de los propios sinaloenses para acomodarlo a las nuevas necesidades nacionales y regionales.

El trabajo definió una parte esencial del cosmos administrativo sobre México y Sinaloa, en arreglo con el objeto de conocimiento y el universo de estudio de la investigación.

El recorrido de la evolución institucional de México y Sinaloa establece que el cambio comprende distintas categorías, consideradas en la presente investigación, y que van desde el nacimiento, funcionalidad, estacionalidad, alteridad, ruptura, desaparición, hasta el resurgimiento de las instituciones.

Las instituciones en su formación, desarrollo y desaparición, han sido objeto de acontecimientos y decisiones, originados por múltiples causas: alteración del orden establecido; conversión del statu quo; reformas jurídicas o administrativas; transgresión, modificación, o desaparición de reglas del juego; influencias de factores internos o externos que actúan al interior o en el entorno institucional; variaciones del medio ambiente; procesos cismáticos de índole político, económico, militar, social, administrativo, informático, cibernético, tanto regional, nacional o global; o la implementación de procesos de Reforma, Modernización o Innovación.

En los tiempos actuales la administración pública ha extendido sus tareas con mayor atención a los grupos sociales y su problemática. Los ciudadanos cada vez tienen mayor participación en la conformación del Estado, de sus instituciones públicas y autoridades, y en general los gobernados están sujetos a sus funciones públicas como destinatarios. En ese sentido es indispensable conocer la historia, integración y funciones de sus dependencias, saber ¿cuándo, cómo y para qué se conformaron?; ¿cómo evolucionaron? y sobre todo, si responden actualmente a las necesidades de una administración pública moderna y a las aspiraciones sociales de los gobernados, o si por el contrario se mantiene anclada en modelos que ya resultan obsoletos y que por tanto debe ser actualizada en algunos aspectos o reformada.

En esa búsqueda y en mantener el decoro de la cientificidad de la administración pública, preserva la investigación.

La administración pública debe observar y exponer criterios de integralidad. Significa la comprensión y aprendizaje del cosmos institucional. La investigación realizada incluyó a múltiples instituciones públicas, con enfoques doctrinales, históricos, organizativos, jurídicos y de la propia esfera administrativista, que enfatizan las razones de prevalencia de sus principios y valores, en una tarea permanente para mantener con decoro su utilidad a la sociedad y sus aportaciones como ciencia, arte o disciplina.

Planteamiento del Problema

Con el propósito de delimitar y precisar el objeto de la investigación se hacen las siguientes interrogantes:

¿Cuál ha sido el origen y desarrollo de las instituciones de la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, su eficacia y eficiencia en el presente, y su viabilidad para el futuro?

¿En la administración pública existe una definición sobre institución pública y sobre cambio institucional?

¿Cuál es la relación entre los procesos de centralización y descentralización como parte de la construcción y consolidación de las instituciones administrativas?

¿Cuál fue la herencia político-administrativa de la Corona española en la Administración Pública Mexicana y en particular, en el caso de Sinaloa?

¿Qué costumbres administrativas aún prevalecen y caracterizan el modo de funcionar de las dos administraciones públicas? ¿Cómo el cambio institucional desde la Corona Española es asimilado hasta nuestros días, con lo cual no hay administraciones públicas puras, sino influidas por culturas, hábitos, valores, prácticas y rutinas?

La Administración Pública del México independiente ¿qué asimila de la cultura hispánica? ¿De qué modo ésta llega a la Administración Pública de Sinaloa?

¿Qué continuidades o rupturas se entrelazan para establecer las tendencias institucionales, organizacionales y funcionales en la Administración Pública Federal y de Sinaloa?

¿Cómo se relaciona la implantación de las prácticas de planeación borbónicas con el actual sistema de planeación de la Administración Pública Federal y con el actual sistema de planeación regional de desarrollo del Estado de Sinaloa? ¿Cuál es su incidencia en el cambio institucional en el Estado en Sinaloa?

En la actualidad ¿La Administración Pública en el Estado de Sinaloa, se ha acomodado verdaderamente a las nuevas realidades o exigencias del Estado y la sociedad sinaloenses, o por el contrario mantiene figuras obsoletas o rebasadas y requiere ser reformada,

modernizada o innovada, para que tengan plena vigencia de aplicación?

Objetivo General

A fin de encontrar las respuestas se fijó como objetivo general: explicar el origen y desarrollo del cambio institucional en la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, para determinar su naturaleza y sentido, y si las instituciones actuales tienen plena vigencia en su aplicación o son fórmulas del pasado que ya han quedado obsoletas con el tiempo y requieren de su reforma, modernización o innovación, o en general de un nuevo cambio o transformación mediante los diversos procesos, para responder cabalmente a las nuevas realidades del Estado y la sociedad sinaloenses.

Objetivos Específicos

- Explicar si influyeron y de qué manera, las instituciones indígenas del México precolombino, las incorporadas por los españoles durante la conquista y las federales de la Administración Pública del México independiente, en la conformación de las Instituciones de la Administración Pública

en el Estado de Sinaloa, para entender su origen histórico, naturaleza y sentido.

- Precisar si las instituciones de la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, surgieron y se desarrollaron en el México independiente o posteriormente en el Sinaloa como Estado autónomo, al margen de la influencia de las instituciones indígenas precolombinas, coloniales o federales, para entender su origen, naturaleza y sentido.
- Determinar si el cambio institucional de la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, se ha acomodado verdaderamente a las nuevas realidades o exigencias del estado y la sociedad sinaloenses, o si por el contrario mantiene figuras obsoletas o rebasadas y requiere ser reformada, modernizada o innovada, para que tengan plena vigencia.

De la Investigación

Se procedió a la indagación y análisis histórico de las instituciones de la administración pública en México y Sinaloa, desde la época colonial, considerando previamente los tiempos precolombinos, el periodo de la insurgencia independentista nacional, el efímero Imperio Mexicano de Iturbide y las diferentes etapas del México independiente (inicio del régimen federal con la Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824, el régimen

central iniciado con las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1835, la restauración del régimen federal, las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857 impulsadas por el Presidente Benito Juárez, la Constitución de 1917, los periodos de Reforma y Modernización de la Administración Pública Federal) hasta llegar a su conformación actual y sobre todo a la vigente configuración de la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, para determinar cuándo, de qué manera y para que se establecieron sus instituciones públicas, sus puntos de contacto, similitudes y diferencias, y por tanto el origen, naturaleza y sentido del cambio institucional de la administración sinaloense.

La investigación revisa con objetividad, el origen y naturaleza de las instituciones de la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, para determinar si fueron heredadas o influidas por las de pasadas épocas, ancladas en el viejo institucionalismo, si surgieron por mero capricho político o pretensiones personales de los gobernantes de su tiempo o de grupos o con el verdadero objetivo de atender las necesidades del gobierno y la sociedad del momento, y principalmente, si las actuales instituciones sinaloenses han cambiado para acomodarse a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales, en consonancia con las instituciones federales o de manera paralela, o si por el contrario, se rezagaron conservando instituciones obsoletas, requiriendo la reforma, modernización o innovación de la administración sinaloense, en aras de que no pierda su vigencia plena en su aplicación, respondiendo verdaderamente a los objetivos de una

administración pública eficaz y eficiente, tanto para los requerimientos funcionales del Estado, como para y sobre todo las aspiraciones legítimas de la sociedad sinaloense.

En suma, la investigación busca conocer el origen y naturaleza de las instituciones y el cambio de la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, para confirmar si ha seguido o no el rumbo correcto, para mandar y servir con eficacia y eficiencia, a fin de brindar de manera óptima los bienes y servicios en pro de los reclamos y aspiraciones de la sociedad sinaloense, y atender las demandas ciudadanas en el espacio público de una sociedad democrática o si por el contrario, han seguido un rumbo errado, que requiere ser reorientado con un nuevo cambio institucional.

Fase Heurística

Desde el inicio y hasta la terminación de la investigación no cesó la búsqueda de la información y el seguimiento de las huellas. Durante la fase heurística se mantuvo la exploración, para localizar bibliografías, monografías, artículos, trabajos y principalmente disposiciones jurídicas, considerando además, los accesos actuales del universo digital. Lo anterior en congruencia con el objeto de conocimiento y temas afines. Igualmente, durante la elaboración del documento en su conjunto, estuvo presente la hermenéutica, para la comprensión, análisis, clasificación y sistematización de los

contenidos, mismos que posibilitaron estructurar y proyectar el trabajo y estar en aptitud de establecer definiciones.

Aportaciones de la Investigación

En lo concerniente al cambio institucional de la Administración Pública Federal son múltiples las investigaciones y estudios publicados sobre su desarrollo y evolución, con tratamiento en determinadas épocas o en etapas específicas. Se nota en los últimos años un crecimiento en la literatura; hay importantes trabajos, destacando las obras del Dr. José Juan Sánchez González, cuyos títulos forman parte de las fuentes de información de esta tesis.

Respecto del cambio institucional de la Administración Pública de Sinaloa, no se tiene registro de una indagación, pues no existe antecedente de que se hubiere realizado un estudio similar. Por ello, la presente tesis buscó aportar información inexplorada sobre el tema.

En este marco surgió el interés por adentrarnos en la materia, para explorarlo y analizarlo en su universo, que comprende sucesiva y cronológicamente, las etapas principales de su desenvolvimiento y sus conexiones históricas e institucionales fundamentales.

Como aportes de la investigación, una vez concluida, resultó lo siguiente:

Se analizan las distintas concepciones de instituciones y cambio institucional y ante la ausencia de un concepto universal aceptado se hace una propuesta para los propósitos del trabajo.

Se establecen los procesos de cambio de las instituciones en todas las etapas históricas que comprende la investigación y en los planos estatal y federal.

Da cuenta la investigación de la vinculación y trascendencia de las instituciones administrativas de la época colonial al México independiente.

Se establece la trascendencia indirecta de las instituciones coloniales a la Administración Pública de Sinaloa.

Se precisa la repercusión directa de las instituciones del México independiente en la Administración Pública de Sinaloa.

La investigación muestra la influencia institucional directa de la administración pública del Estado Interno de Occidente en la del Estado de Sinaloa.

Hay una opinión crítica de la funcionalidad de la administración pública nacional en cada uno de los periodos históricos, y se hizo lo propio con la Administración Pública de Sinaloa.

El trabajo refiere los diferentes cambios que han observado, tanto las instituciones de la Administración Pública Colonial como la administración nacional y la del Estado de Sinaloa.

Se enuncian las causas que han originado el cambio institucional en las diferentes épocas, desde la precolombina hasta la actual.

Se profundiza en todas las fases de la construcción constitucionalista e institucional del Estado de Sinaloa, identificando las causas del cambio institucional

Hay una revisión en los alcances de los planes de desarrollo como un factor de cambio institucional, en tanto genere transformaciones en la administración pública.

Se abordan las costumbres y prácticas administrativas heredadas desde la colonia, su influencia y repercusiones institucionales en el México independiente, hasta nuestros días, así como las prácticas de la Administración Pública Federal transmitidas a la Administración Pública de Sinaloa, que han trascendido.

El trabajo pondera la vigencia de las instituciones de la Administración Pública de Sinaloa.

Planos del Análisis Histórico e Institucional

Para la compresión de la presente investigación, se estimó necesario su abordaje en dos planos: respecto de la Administración Pública Federal y la del Estado de Sinaloa. Cronológicamente surge en primer término la administración nacional y de ella la federal, para posteriormente dar lugar a la integración y reconocimiento de las

entidades federativas y sus administraciones locales, tal es el caso de Sinaloa. La federal con una preeminencia sobre los estados, establecida desde su formalización en el pacto federal, previsto desde los primeros ordenamientos constitucionales, en que ha mantenido, desde entonces, una jerarquía superior. Así mismo la Administración Pública Federal ha tenido una marcada influencia sobre las estatales, por lo que se advierte en su organización y funcionamiento un notorio paralelismo.

Es menester conocer y revisar la evolución y los alcances del ámbito de la administración pública nacional (tanto los regímenes centralistas como federalistas) para adentrarnos en la de Sinaloa.

El ámbito nacional constituyó un vínculo indisoluble entre la Administración Pública de la Colonia con las administraciones estatales, que se ha manifestado en la definición de algunas instituciones sinaloenses, concretamente en el sistema de Secretarías de Estado; en la planeación, los diagnósticos y estudios de campo sobre la situación de la administración pública y propuestas para su mejora, que derivaron de las Reformas Borbónicas; en los esquemas normativos reglamentarios (reguladores de la organización y funcionamiento de las instituciones de la administración pública) heredados de la legislación indiana; la regulación constitucional de las instituciones de la administración pública, como sustento jurídico originado en la Constitución de Cádiz, en la que adicionalmente a la

normación de la organización y funcionamiento del Estado, se incorporó el catálogo de garantías de los gobernados.

Categorías

De acuerdo con la naturaleza y objetivos de la investigación, la tesis emplea diferentes categorías. Las más relevantes son:

Administrativas: Administración Pública Federal, Estatal, Centralizada y Paraestatal; sector público, sector gubernamental; dependencias; entidades; organización; reforma; modernización; innovación.

Políticas: Estado; reino; señorío; sociedad; monarquía; imperio; absolutismo; liberalismo; conservadurismo.

Religiosas: Iglesia; sacerdocio; misiones; evangelización; adoctrinamiento; conversión.

Institucionales: formación; desarrollo; desinstitucionalización; reinstitucionalización; metamorfosis; transformación; destrucción; regeneración; eficacia; eficiencia; congruencia.

Históricas: hechos; acontecimientos; periodos; etapas.

Jurídicas: Constitución; ley; ordenanza; decreto; reglamento; estatuto; jurisdicción.

A Propósito de las Instituciones Administrativas

La elección del tema de la investigación se determinó por el interés en un campo de estudio y en una materia que se relaciona con

muchas otras disciplinas y temas: el cosmos institucional y el cambio en México y en Sinaloa - que es mi bien querido Estado natal y crisol del noroeste del país-. En un inicio había resuelto abarcar las instituciones públicas, dentro de las cuales están las administrativas. Pero era necesario precisar y ordenar el universo de estudio, por lo que se decidió delimitarlo. El trabajo en realidad aborda el estudio y examen de las demás instituciones públicas, como son las que llevan a cabo las funciones legislativa y judicial. Esta situación era difícil de evitar, en virtud de que en la era precolombina, en la colonia e incluso en los regímenes centralistas del México independiente, las potestades y funciones del Estado se concentraban en una autoridad, sin el principio de división de poderes. De cualquier manera en el contenido de la tesis cobran vida y hay tratamiento a múltiples instituciones públicas que han sido relevantes o que aún siguen vigentes. La investigación procuró marcar el acento en las instituciones de la Administración Pública Nacional y las sinaloenses en un universo de estudio extenso.

Metodología

En general, el trabajo de investigación, se apegó a los requerimientos del método científico.

Se revisó la información, en los datos o pruebas existentes en las fuentes históricas, doctrinales, legislativas, administrativas,

reglamentarias y oficiales para resolver el problema planteado, buscando constatar las hipótesis.

Se definieron, midieron y controlaron las variables del problema por resolver, para alcanzar una solución científica; variables que fueron, el cambio institucional y las administraciones públicas, de las cuales se despliegan, las características de las instituciones precolombinas a la llegada de los españoles; el origen, características y funciones de las instituciones de la Nueva España; periodos de vigencia, cambio de las instituciones o su conversión en nuevas instituciones, comprendidos desde la llegada de los peninsulares hasta la independencia de México y su evolución normativa; desarrollo organizacional y normativo de las instituciones públicas mexicanas desde la independencia hasta nuestros días; su influencia e impacto en Sinaloa; acontecimientos e instituciones público-administrativas registradas en territorio sinaloense en ese mismo periodo; formación y desarrollo de las instituciones en el Estado Interno de Occidente; formación y adecuación constitucional, orgánica y reglamentaria de las instituciones públicas de Sinaloa, desde su formación como estado autónomo, y la conformación y funcionamiento actual de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

Desde el inicio el trabajo se enfoca a indagar objetivamente, los orígenes de las instituciones público-administrativas en México y Sinaloa, desde la época de la conquista hasta la actual, su desarrollo, efectos o repercusiones administrativas en el pasado y sus

implicaciones en la presente administración de Sinaloa, la estructuración orgánica y funcional de las instituciones públicas de la actualidad y la proyección de su aplicabilidad o vigencia.

Fueron distintos y a la vez complementarios los métodos empleados en particular para resolver el problema.

Método Inductivo.- Al analizar individualmente las instituciones establecidas por la Corona española y las órdenes religiosas, principalmente la de los jesuitas, en la Nueva España, las instituciones creadas antes y después de la independencia a nivel federal y estatal, las instituciones estatales generadas en el Estado Interno de Occidente, las establecidas en Sinaloa desde su creación como estado autónomo y las actuales, así como la serie de ordenamientos que las han normado, para compararlas y precisar sus similitudes y deferencias, y por ende, un origen y sentido común o distinto en su caso. Se empleó el método inductivo, particularmente los métodos de concordancia y diferencia, al partir del estudio de los casos particulares, de sus similitudes y disparidades, para encontrar la relación posible entre las instituciones que han existido hasta la época actual, en su funcionamiento y sentido.

Método Sintético. Este método se aplicó al analizar las fuentes documentales históricas de las instituciones, costumbres o prácticas público-administrativas de México y particularmente de Sinaloa, en las distintas épocas desde la colonia, para unificarlas por sus elementos coincidentes, al encontrar que viejas instituciones como las

Secretarías de Estado, las Diputaciones Provinciales, los colegios, las Gubernaturas del Reino, las Intendencias, Provincias, Distritos, Municipios, la regulación normativa y la planeación administrativa de la época colonial por ejemplo, fueron el germen o antecedente de instituciones actuales como las educativas, el municipio o el Congreso, el Ejecutivo del Estado, la normación constitucional y reglamentaria de la administración pública y la planeación del desarrollo, que de manera un tanto similar o con una nueva organización, denominación y funciones, operan en la entidad, propiamente en la Administración Pública del Estado, teniendo por tanto esa relación, algunas instituciones del pasado y del presente aparentemente aisladas.

Método Analítico. Fue empleado al separar las distintas épocas, históricas de México y en particular de Sinaloa, sus instituciones, funciones y cuerpos normativos, para estudiar sus similitudes o concordancias y sus diferencias o disparidades, para precisar cuáles instituciones habían influido en las actuales o que funciones fueron absorbidas y reiteradas en la Administración Pública Sinaloense.

Método Dialéctico. En virtud de que las instituciones público-administrativas están sujetas a los cambios históricos y sociales, la investigación utilizó el método dialéctico, para analizar el punto de partida de las instituciones existentes en México y Sinaloa, el camino o desarrollo observado, los cambio generados, su papel en un momento histórico determinado, los puntos de contacto entre las instituciones

del universo de estudio elegido, su proyección y la posibilidad de considerar nuevos cambios o reformas en la administración pública.

Estructura General de la Investigación

La tesis se inicia con los fundamentos teóricos, con el planteamiento doctrinal que orientó el desarrollo de la investigación y se conservó como una guía permanente. Así, buscando entender la naturaleza de las instituciones de la administración pública y de su cambio o transformación, en el primer capítulo se abordan las distintas concepciones teóricas de institución; las corrientes del viejo y nuevo institucionalismo; los conceptos de cambio institucional, con sus posibles causas, sus procesos de formación institucional, desarrollo institucional, desinstitucionalización y reinstitucionalización y sus particulares modalidades de Reforma, Modernización e Innovación Administrativa observadas en la Administración Pública Federal, así como los objetivos de eficacia, eficiencia y congruencia institucional que deben orientar a la administración pública y su transformación de acuerdo con las disposiciones nacionales.

En el segundo capítulo, se analiza el cambio institucional colonial, considerando previamente que a la llegada de los conquistadores españoles a América, los señoríos precolombinos, sobre todo los asentados en el Valle de México, particularmente los de la Triple Alianza, contaban cada uno de ellos, con una organización

jurídico política definida, provista de un derecho primeramente consuetudinario y de una gama compleja de figuras o instituciones como el Rey o Tecuhtli que reunía en su persona como primer mandatario las principales funciones públicas ejecutivas, legislativas y judiciales; el Cihuacoatl, una especie de Virrey con funciones administrativas y judiciales diversas, y el Consejo Supremo o Tlatócan con cámaras o salas de ministros o Tlatoanis para asistir al monarca en la atención de las distintas tareas del Estado. La administración pública se realizaba por las autoridades conjuntamente con las otras tareas del Estado, sin el principio de división de poderes y regulada en un derecho primitivo primeramente consuetudinario que evolucionó a una forma escrita en el gobierno de Netzahualcóyotl.

Dentro de la primera etapa de la Colonia, encontramos que con el arribo de los conquistadores capitaneados por Hernán Cortés, se inició un doble proceso de cambio, con la desinstitucionalización de los regímenes absolutistas precolombinos del ahora territorio mexicano y sus administraciones, y la formación paralela del régimen absoluto y administración novohispano, encabezado desde la península por el monarca español, que igualmente concentraba en su persona la titularidad de las diversas funciones estatales. Los peninsulares en adelante importarían paulatinamente sus instituciones públicas o incorporarían otras nuevas a medida que conquistaban los nuevos territorios, reemplazando a las autoridades e instituciones de los naturales en la mayoría de los casos o respetando algunas de ellas

cuando les resultaba más práctico para el control de los pueblos sumisos. Entre las primeras instituciones reales incorporadas estarían, el Real Consejo de Indias, dependiente del monarca, como órgano colegiado que tenía a su cargo desde la península la administración, vigilancia y regulación de los asuntos políticos, militares, económicos, eclesiásticos, judiciales y comerciales de las colonias; la Casa de Contratación de las Indias, que administró y controló el tráfico, navegación y comercio con las Indias; los Oficiales Reales; la Real Audiencia de México, con atribuciones políticas, administrativas, legislativas y judiciales en asuntos civiles y criminales, encargada de resolver mediante sentencias judiciales las controversias a su cargo; la Real Hacienda, responsable de la recaudación de tributos, pago de obligaciones y remisión de caudales a la península desde la Nueva España, y la doble figura de Gobernador y Capitán General de la Nueva España depositada inicialmente en la persona de Hernán Cortés.

En la segunda etapa colonial, comprendida de 1535 a 1821, de establecimiento y expansión del Virreinato, se estudió la figura del Virrey, quien representaba al monarca, concentrando en su investidura la administración pública y demás funciones del Estado, convirtiéndose en el superior jerárquico de la segunda Real Audiencia de México y demás instituciones y figuras públicas novohispanas incorporadas, como la Real Audiencia de Guadalajara cuya jurisdicción comprendía a Sinaloa; las Caxas Reales de la Hacienda Pública, encargadas de la

recaudación de los tributos y pagos a los servidores públicos; los gobernadores provinciales a cargo de las distintas funciones estatales de las provincias, antecedentes de los actuales estados; los Alcaldes Mayores y Corregidores como protectores de los indígenas de los pueblos o encomiendas, con funciones judiciales; el Consulado de Mercaderes que como tribunal colegiado compuesto por comerciantes para conocer, regular y resolver lo relativo a su gremio se instituyó en México; los Alguaciles y los Alcaides de las prisiones como auxiliares de tribunales y jueces reales; los Alcaldes Menores que presidían los Ayuntamientos de las ciudades o villas, como autoridades municipales; el Tribunal de Cuentas; la Comandancia General de las Provincias Internas y el sistema de Intendencias, entre ellas la de Arizpe, que comprendía Sinaloa, derivadas de la Reforma Borbónica, así como el sistema de Secretarías o Ministerios de Estado; las Cortes; el Consejo de Estado; las Diputaciones Provinciales; el Patronato Real; la Iglesia como órgano estatal; las Misiones; las Reducciones; y las instituciones educativas, incluidos en ellas, el "Colegio de la Compañía de Jesús en Zinaloa", el Seminario Conciliar Tridentino y Nacional de Sonora y Sinaloa, fundado en Culiacán en 1837 y la Real y Pontificia Universidad de México.

Lo propio se hizo respecto de las distintas aportaciones y efectos de la Reforma Borbónica, que impulsaron de manera significativa el desarrollo estructural y funcional de la administración pública, y de la regulación jurídica de su organización y funcionamiento en las diversas

disposiciones reales y leyes compiladas en la Recopilación de Leyes de Indias y en el Estatuto de Bayona aprobado como constitución a instancias de Napoleón Bonaparte y fundamentalmente en la Constitución de Cádiz de 1812, elaborada con la participación de las Diputaciones Provinciales, en la que la monarquía absoluta se transformó en constitucional y moderada, se establecieron las primeras garantías del gobernado y las Cortes, la Audiencia como nuevos órganos del Estado encargados de las tareas legislativas y judiciales, así como el Consejo de Estado, sembrando el germen del principio de división de poderes y límites al poder del soberano, al igual que del constitucionalismo que adoptarían el México independiente y el Estado de Sinaloa, para normar a los poderes del Estado y particularmente a la administración pública y sus instituciones.

En el tercer capítulo se analizó el cambio institucional de la Administración Pública en México desde los esfuerzos infructuosos de los precursores de la independencia como Primo de Verdad por dotar al país de sus propias instituciones hasta la actualidad. En ese tenor, se revisaron los importantes documentos de la insurgencia encabezada inicialmente por el cura Miguel Hidalgo, consistentes en diversos decretos y particularmente en la llamada Constitución de Apatzingán, en la que los mexicanos proyectaron desde entonces un régimen liberal o federal, provisto del principio de división de poderes, en el que el Ejecutivo confiado primeramente al Generalísimo José

María Morelos, resultaba titular exclusivo de la administración pública, creándose el Congreso de Anáhuac y los tribunales, para hacerse cargo de las tareas legislativa y judicial, respectivamente.

La revisión continuó con el imperio mexicano de Agustín de Iturbide, en el que se consumó formalmente la anhelada emancipación de México promovida por la insurgencia, pero con un régimen monárquico en el que se adoptaron las Juntas de Gobierno con funciones congresionales, los sistemas de Secretarías o Ministerios y de las "cuatro causas" siguiendo los modelos coloniales, dentro de la administración pública, a cuya cabeza fue colocada la Regencia como Ejecutivo plural; el Primero y Segundo Congreso Constituyentes y el Ejecutivo en triunvirato establecidos al final de ese periodo como instituciones transitorias que darían paso a las instituciones del régimen federal consagrado en la Constitución General de 1824, en que se establecieran separados los poderes del Estado, adjudicando al Ejecutivo la administración pública; las administraciones centralistas instituidas en las Siete Leyes Constitucionales de 1835, las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República de 1841 y las Bases de Organización Política de la República Mexicana de1843, en que se desconociera el principio de división de poderes y se concentraran en el Ejecutivo las distintas funciones del Estado, sin la exclusividad de la administración pública; el restablecimiento de las instituciones de la Administración Pública Federal en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847; la reinstalación del centralismo en las Bases

para la Administración de la República de1853; la restauración de las instituciones del régimen federal o liberal en las Leyes de Reforma y la Constitución General de 1857, con las acciones de reforma administrativa impulsadas por Benito Juárez; las administraciones centralistas e imperialista impuestas unilateralmente por los conservadores y el Emperador Maximiliano de Habsburgo desconociendo la Constitución de 1857, paralelas a la administración federal del Presidente Juárez; las instituciones del régimen porfirista; la administración de Francisco I. Madero; el régimen del dictador Victoriano Huerta; la administración de Venustiano Carranza y las diversas administraciones federales establecidas a partir de la Constitución Federal de 1917 hasta la actualidad, con sus diversos procesos o modalidades de cambio o transformación institucional y sus efectos.

Adicionalmente, en ese tercer capítulo, se anotaron las instituciones adoptadas como herencia de la época colonial y su proyección, conjuntamente con las diversas de la administración nacional, hasta las administraciones públicas sinaloenses.

En el cuarto y último capítulo, son objeto de estudio las administraciones e instituciones públicas registradas en el Estado de Sinaloa, en los diversos periodos constitucionales, así como las establecidas en sus leyes y reglamentos orgánicos. Teniendo en cuenta previamente la administración del desaparecido Estado Interno de Occidente, del que Sinaloa formara parte como provincia y heredara sus figuras e instituciones públicas de Gobernador, Vicegobernador,

Secretario de Gobierno, Consejo de Gobierno, Instrucción Pública, Tesorería y la Imprenta Oficial. Enseguida se estudiaron las reguladas concretamente en las Constituciones Políticas locales de 1831, 1852, 1861, 1870, 1880, 1894, 1917 y en la vigente de 1922; en la Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1950; en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1973; en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981; y en los Reglamentos Orgánicos de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981 y 1999 aún vigente, respectivamente, incluyendo la actual configuración administrativa estatal y paraestatal; un espacio para el tratamiento de las costumbres y prácticas administrativas vigentes en cada época y su trascendencia en las administraciones públicas, por el papel desempeñado en el funcionamiento de las instituciones como signo de continuidad histórica; un apartado dedicado a dilucidar si el Plan Estatal de Desarrollo tiene traducción presupuestal para cumplir sus objetivos y metas y si constituye un factor de cambio institucional.

A medida que se analizaron las administraciones de las distintas etapas históricas en los referidos capítulos, se hizo un estudio comparativo de sus instituciones para determinar sus similitudes y diferencias, a efecto de precisar la trascendencia de las coloniales en las del México independiente o la repercusión de ambas o de otras fuentes, en las administraciones públicas del Estado de Sinaloa, en los sucesivos periodos constitucionales y de regulación orgánica y reglamentaria, y

principalmente definir la influencia de las anteriores en la conformación actual, buscando situar su origen en los procesos o modalidades de cambio o transformación institucional, sus causas y su desempeño en torno a los fines del Estado de brindar los bienes y servicios públicos a la sociedad, en aras de identificar su funcionalidad en un momento determinado. Ello nos permitiría conocer su pertinencia y vigencia respecto de las necesidades y aspiraciones sociales de su tiempo; el grado de eficacia, eficiencia y congruencia de determinada administración e instituciones públicas con los fines estatales comentados, incluido el de las actuales y de proyección hacia el futuro.

Al terminar cada capítulo se asignó un espacio a manera de síntesis.

La tesis incluye un apartado final de conclusiones que funge como síntesis general en el que se busca dar respuesta concreta a las interrogantes e hipótesis planteadas, que encuentran acomodo más amplio en el capitulado y contenido que integra la investigación.

CAPÍTULO 1. INSTITUCIÓN Y CAMBIO INSTITUCIONAL

Damos inicio a la presente investigación con el marco conceptual que sobre el objeto de estudio (la actividad institucional) y el estudio de objeto (disciplina producto de la construcción histórica para llegar a la teoría) pretende cubrir este trabajo. Aunque son dos aspectos distintos y los fundamentos teóricos se conciben en el estado del arte, el desarrollo de la actividad dinámica, cambiante y transformadora de las instituciones, ha generado en su evolución, la construcción de distintos enfoques.

Se está en presencia un extenso universo de estudio que se ha enriquecido históricamente con doctrinas, escuelas del pensamiento, que han constituido ramas de estudio en el ámbito de las ciencias sociales y de la administración pública.

Dentro de esta riqueza conceptual que se desdobla en la actividad pública, fundamentalmente, se inscriben las instituciones, el cambio institucional, el viejo institucionalismo, el nuevo institucionalismo y demás vertientes que han aparecido en el campo de estudio de lo público.

Este primer capítulo, explora a manera de acercamiento, los fundamentos teóricos del universo institucional. Se abordan las diversas concepciones, con el propósito de ubicarlo y entender la naturaleza y funcionamiento de las instituciones de la administración pública del país y las del Estado de Sinaloa.

Igualmente, se revisa el cambio institucional, a fin de determinar por qué causas o factores, en qué circunstancias y con qué objetivos se transforman las instituciones en un momento determinado, según la doctrina, en la opinión de distinguidos(as) estudiosos(as) del tema, que lo analizan dentro de las corrientes del viejo y nuevo institucionalismo, desde diversos ámbitos disciplinarios. Se refieren a las vertientes actuales en los que se han desarrollado, en función de la práctica, estudio e investigación. En realidad, es una división por disciplina que trata de explicar el origen y evolución de las instituciones, entender la realidad actual y su metamorfosis. Permite acercarnos a su origen, entender cómo nacen, cómo se integran y cómo funcionan y se transforman; saber qué rol desempeñan, sus alcance e influencia sobre asuntos públicos y del Estado, así como la conducción y destino de las decisiones estatales sobre las instituciones; la vinculación con los grupos económicos y organizaciones privadas; su relación y entorno con los grupos sociales, gremiales y organizaciones diversas.

Un aspecto importante de las instituciones, especialmente de la administración pública, consiste en determinar si en su creación o transformación alcanzan los objetivos de eficacia y eficiencia y la congruencia institucional con los fines del Estado de brindar bienes y servicios a la sociedad de manera adecuada.

En este contexto, Uvalle (2003) refiere que la administración pública contemporánea tiene un perfil distinto que rebasa su alcance

instrumental y procedimental para identificarla como una institución que tiene responsabilidad creciente en la vida asociada.[1]

Este capítulo trata las categorías y subcategorías que fueron asignadas en razón del objeto de conocimiento, las cuales pueden justificar o no, en un momento dado, la creación o la desaparición de las instituciones públicas, por cumplir o incumplir, en su defecto, con los fines de su creación.

En la revisión del conjunto de temas, en los que el fundamento teórico es parte esencial, hilo conductor y razón indispensable para el análisis y argumentación del fenómeno institucional, el trabajo tiene el propósito de explicar el universo en el que han surgido, variado y se encuentran actualmente las instituciones de México y de Sinaloa.

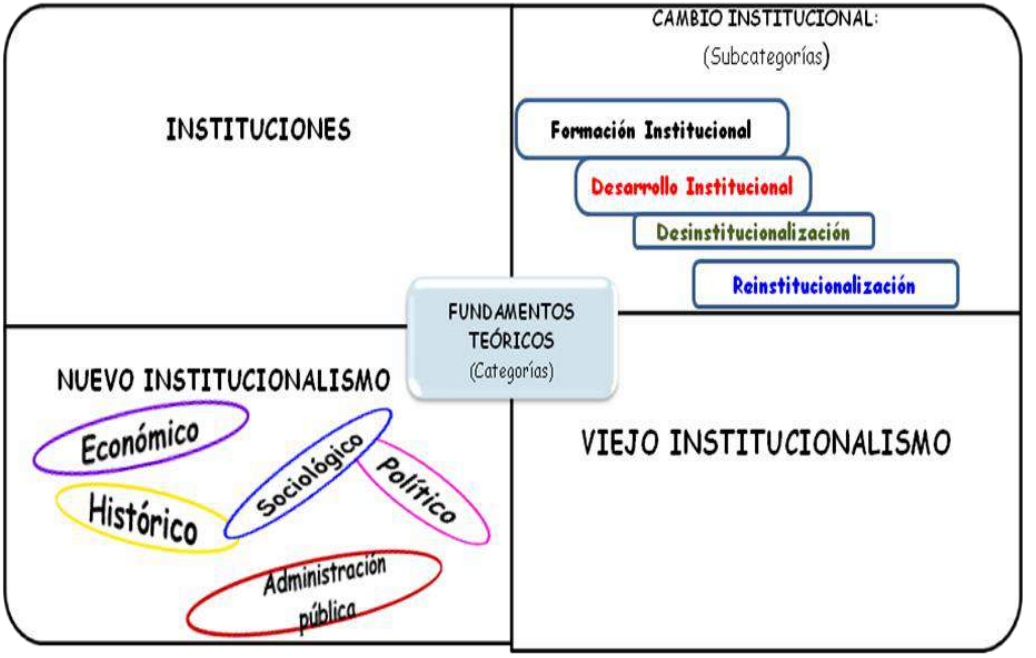
1.1 Concepto de Institución

Preciso es delimitar en el objeto de la investigación el concepto teórico y doctrinal del término "institución", en el que la administración pública tiene un lugar preeminente y cuya actividad y alcances se han visto modificados por los requerimientos de la sociedad.

[1] Uvalle Berrones, Ricardo, *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, Toluca, México, IAPEM, 2003, p. 26.

Cuadro N°. 1

Aproximaciones teóricas al institucionalismo



Fuente: elaboración propia

El origen etimológico del término “institución”, derivó del latín “*institutio”*, que significa “instrucción” o “educación” y que, por ende, se

aplicaba preferentemente a los establecimientos u organismos con labores educativas, culturales o de investigación.

Hay diferentes grados de instituciones, formales e informales. El estudio de las instituciones es de importancia para entender comportamientos sociales, políticos, económicos.

El término institución, en sentido amplio, se aplica por lo general, a las acciones u organizaciones informales, a las normas de conducta y costumbres consideradas importantes para una sociedad, como las particulares organizaciones formales de gobierno y servicio público. Como estructuras y mecanismos de orden social en la especie humana, las instituciones son uno de los principales objetos de estudio en las ciencias sociales, como la historia, la antropología, la sociología, el derecho, la ciencia política, la economía y la administración pública.

> La vida de las instituciones públicas se inscribe en la complejidad de la sociedad y el Estado que son el referente más conspicuo para identificar las relaciones de poder. En el tiempo contemporáneo la administración pública se desenvuelven que apuntan con una mayor interdependencia de los factores que influyen en el advenimiento de la complejidad organizativa e institucional.[2]

El desarrollo de las instituciones ha jugado un papel preponderante en las sociedades, existiendo incluso una historia y

[2] *Ibidem,* p. 25.

evolución de las instituciones dedicada a su estudio. Hay definiciones sobre institución que contrastan en su orientación y el contenido. Las hay en cada una de las ciencias sociales e incluso aparecen en otras áreas del conocimiento. Así:

> Institución. Instituir, latín instituere, de statuere: colocar, levantar. s. XV – instaurar, crear. Establecimiento fundación de una cosa. Cosa establecida o fundada. Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, como república, monarquía, democracia, feudalismo. Órganos constitucionales del poder soberano de la nación. Cada una de las materias de las diversas ramas del derecho: institución de la familia, del matrimonio, de la patria potestad, de las sucesiones, de la propiedad.[3]

La doctrina no ha establecido un concepto universal de institución. Aunque el estudio de las instituciones tiene una larga tradición en la filosofía política, la historia, el derecho y, más recientemente, en la sociología y en la ciencia política, la necesidad de construir una definición de institución nunca constituyó una verdadera prioridad.[4]

---

[3] Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Diccionario de política, gobierno y administración pública, México, CNCPAP, 1997, p. 290.

[4] Torres Espinosa, Eduardo, *El nuevo institucionalismo: fortalezas, pero también debilidades*, México, Gobierno del Estado de México, 2006, p. 191.

En este sentido, las ciencias sociales se refieren a las instituciones de manera distinta; el derecho como sistema de normas, como norma hipotética fundamental, como sistema jurídico; los sociólogos y concretamente los positivistas como hecho social.

El concepto de institución y sus derivaciones se han extendido y enriquecido, como aportaciones ha tenido en las ciencias sociales.

> Las instituciones conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos. Las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de ciertas estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones estratégicas de los actores. [5]

En el viejo institucionalismo, desde hace cerca de tres décadas, el concepto de institución porta la influencia de diferentes disciplinas, pero sin tener una definición precisa o una concepción mayoritariamente aceptada. Por supuesto que esta situación no representa un problema, sino la oportunidad de ampliar su marco conceptual y su propuesta teórica.

Esta deficiencia fue heredada al nuevo institucionalismo, cuyos representantes han prestado poco interés en precisar el concepto institución. Lo anterior, ha generado que el término sea empleado para

[5]Colomer, Josep, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2007, p. 18.

referir a entidades abstractas e intangibles como la religión, el Estado, las clases sociales, el mercado, los sistemas jurídicos y el orden internacional.

En ese tenor, Douglass North (2006) estableció que “Las Instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.”[6] Estructuran incentivos en el intercambio humano sea político, social o económico.

Por su parte, Pablo Lucas Verdú[7] (1977), cataloga a las instituciones como: "la consolidación permanente, uniforme y sistemática de usos, conductas e ideas con medios e instrumentos que aseguran su control y el cumplimiento de su función social".

De acuerdo con ese concepto, establece como características de la institución, las siguientes:

a).- Es permanente. La institución permanece y dura en el tiempo más allá de las voluntades que la crearon, reclutando siempre nuevas voluntades para continuar sus fines. Como ejemplo, señala que los gobernantes y gobernados de un Estado cambian incesantemente, pero el Estado como institución permanece.

---

[6] North, Douglass , *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 2006 , p. 13.

[7] Lucas Verdú, Pablo, *Principios de ciencia política*, Madrid, Tecnos, t I, 1977, p. 238.

b).- Uniforma conductas. Establece directrices que son seguidas por sus adherentes, ya que para cumplir con sus fines, necesita de ideales, valores y normas que conduzcan a sus miembros para ello. Como ejemplo, los partidos políticos poseen una ideología que es aceptada por sus adherentes.

c).- Persigue un fin. El propósito para el que fue creada, es el aspecto fundamental que permite su existencia. El fin es la función social múltiple que está llamada a realizar, en lo administrativo, económico, político, militar y religioso.

d).- Requiere Instrumentos para realizar sus fines. Tales instrumentos o herramientas, pueden ser materiales como el edificio de una entidad o los objetos tangibles que posee; ideales, como las normas de una entidad, y personales, como los titulares de los órganos de la entidad, que están llamados a formular la voluntad de la institución.

En base a la conceptuación general de las instituciones, más orientada a las del sector público, se les clasifica en: instituciones normas, en instituciones políticas. Las primeras, también llamadas Instituciones cosas, o instituciones mecanismos, son permanentes, pues siguen existiendo a pesar de que las voluntades creadoras de estas entidades han fallecido, y consisten en componentes ideales de una entidad, como un reglamento, código, o una constitución. Las instituciones políticas por su parte, son aquellas que se refieren a la sociedad política, y que regulan la estructura y órganos del Estado.

En sentido amplio hay otras definiciones como:

Conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales; son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio), los individuos erigen expresamente. Las instituciones en un país asumen características peculiares, de acuerdo a los rasgos dominantes de una determinada economía y sociedad."[8]

La elección y la supervivencia de las instituciones dependen de su desempeño en la provisión de bienes públicos y en la reducción de los costes de transacción, así como la vía por la que han sido elegidas, incluido el papel de pequeños acontecimientos y de la suerte en la obtención de adhesiones. Una vez que las instituciones existen, establecen parámetros para la acción. Pero también pueden autoreforzarse y dificultar su sustitución mediante los efectos de los incentivos que comportan. Incluso ciertas instituciones que producen resultados ineficientes pueden sobrevivir como consecuencia del aprendizaje de los actores mediante el uso, su adaptación a las regularidades institucionales y los costes de su sustitución.[9]

[8] Ayala Espino, José. Mercado, *Elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, UNAM, 1996, p. 321.
[9]North, Douglass, *A transaction cost theory of politics, journal of theoretical politics*, Cambridge University Press, 1990, p 355.

Las instituciones se caracterizan también por la movilidad; las reglas del juego de las interacciones, que determinan comportamientos. Las instituciones tienen energía y vida.

Edgar Morin (1981) apunta que la vida es organización y su fuente generadora es la complejidad de la desintegración cósmica, la complejidad de la idea del caos, la complejidad de la relación orden, desorden, interrelación, organización.[10]

La complejidad in extenso incorpora las nociones de vida, producción, desorden, catástrofe, muerte y regeneración de las instituciones. Incluye como herramienta a las interacciones que se dan al interior y en el medio ambiente para acceder a la idea de organización, porque se está en el terreno del cosmos institucional.

> Todos los tiempos están presentes actuando e interfiriendo en el ser vivo; todo humano lleva en sí el tiempo del evento, accidente, catástrofe (nacimiento y muerte), la desintegración, la senectud. El tiempo del desarrollo organizacional y de las instituciones, el tiempo de la reiteración, la repetición cotidiana estacional, de los ciclos, de los ritmos y actividades, el tiempo de la estabilización, el tiempo de la desintegración. Son constitutivos del ciclo de recomenzamiento, de reproducción. Ninguna cosa organizada puede escapar a la

[10] Morin, Edgar, *El método, la naturaleza de la naturaleza*, Madrid, España, Cátedra, t. I, 2009, p. 97.

> degradación, a la dispersión, el orden produce desorden a través de la transformación.[11]

El abordaje del cuerpo teórico institucional es una de las columnas fundamentales de la investigación. La disciplina institucional, desde hace siglos, incluso desde antes de Cristo, ha sido objeto de estudio. En su evolución ha construido un universo en el que se ha dado cita el conocimiento. Las instituciones determinan la estructuración, comportamiento y rol de la actividad pública e incluso privada y de la vida económica y social.

El fenómeno institucional tiene consignado en su acervo distintos enfoques que contribuyen a la comprensión de las instituciones y de su transformación en el tiempo, sean ajustes, desórdenes, expansión, continuidad, declive, restauración y otras formas. Así las instituciones y el cambio institucional son auscultados con sus supuestos teóricos y elementos, dentro de las corrientes doctrinales del Viejo Institucionalismo y Nuevo Institucionalismo que enseguida analizaremos de la mano de distinguidos teóricos e investigadores nacionales e internacionales; primeramente desde un enfoque general, seguido de uno comparativo multidisciplinario y finalmente con un análisis del Neoinstitucionalismo, separado en cada una de las disciplinas, en el propósito de entender mejor su conceptuación y diferencias.

---

[11] *Ibidem,* p. 108

1.2 Viejo Institucionalismo y Nuevo Institucionalismo

Para Powell y Dimaggio (2001), no obstante que el nuevo institucionalismo "tiene sus raíces en el "viejo institucionalismo" de Philip Selznick y sus asociados, divergen sustancialmente de esa tradición".[12]

Mencionan que ambas corrientes, comparten su escepticismo en cuanto a los modelos de organización fundados en el acto racional y ambos estiman a la institucionalización como un proceso del Estado que vuelve a las organizaciones instrumentalmente menos racionales al constreñir las opciones que pueden seguir; destacan la relación entre dichas organizaciones y sus ambientes; y prometen revelar aspectos de la realidad incongruentes con las explicaciones formales de las organizaciones, resaltando el papel de la cultura en la conformación de la realidad organizacional, mostrando dichas similitudes entre sendas corrientes, una continuidad del viejo institucionalismo en el nuevo.

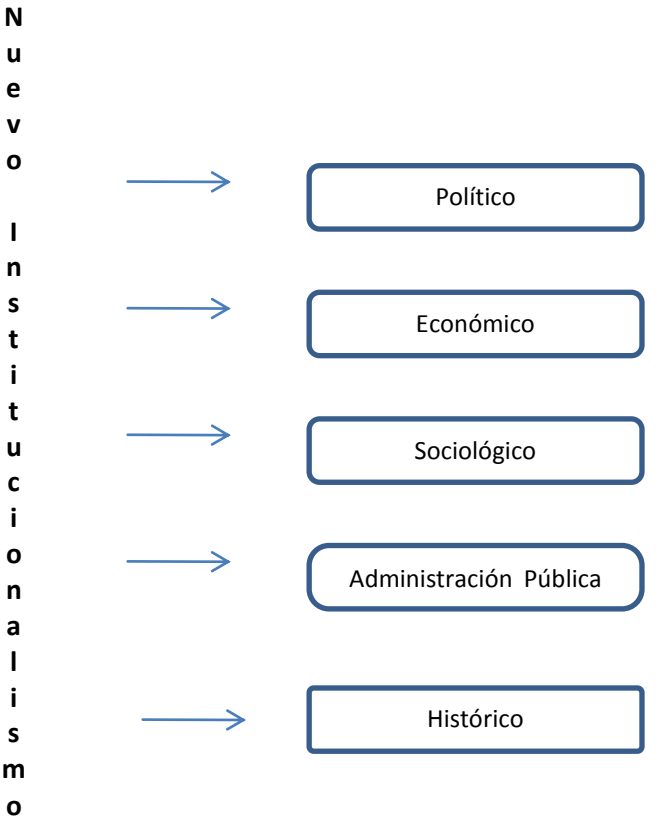
A pesar de las coincidencias, la nueva corriente se aleja del viejo institucionalismo marcadamente, pues, el antiguo era directamente político en su análisis del conflicto de grupo y la estrategia organizacional, mientras que el nuevo institucionalismo les ha dado

[12]Powell, Walter y Dimaggio, Paul, *EL nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, 2001, p. 46.

poca importancia; para el viejo institucionalismo las organizaciones están incorporadas en comunidades y ambientes locales cooptados por ellas, en tanto que el nuevo se enfoca en ambientes más amplios que en vez de ser cooptados penetran en las organizaciones e ilustran a los actores; mientras para el viejo las organizaciones eran todos orgánicos, para el nuevo son grupos unidos flexiblemente con elementos comunes o estandarizados; para el viejo institucionalismo el cambio era parte endémica de la relación de adaptación evolutiva de la organización con su ambiente local, en tanto que el nuevo enfatiza en la homogeneidad de las organizaciones y en la estabilidad de sus componentes institucionalizados; y ambos rechazan con bases distintas la visión de la conducta organizacional como simple suma de acciones individuales.

Cuadro N°. 2

Clasificación del nuevo institucionalismo



Fuente: Elaboración propia

Tales diferencias, marcan un abismo entre las concepciones de sendas corrientes sobre las bases culturales o cognoscitivas de la

conducta institucionalizada, en virtud de que según el viejo institucionalismo los valores, normas y actitudes eran las formas cognoscitivas dominantes para la institucionalización de las organizaciones, y para el nuevo institucionalismo, alejado del marco moral, son los guiones, reglas y clasificaciones dadas por hecho, considerando a las instituciones como "prescripciones racionalizadas e impersonales. Tipificaciones compartidas, independientes de cualquier entidad particular a la que pudiera deberse una lealtad moral".[13]

Por otra parte, "el llamado nuevo institucionalismo es un cuerpo teórico en vía de construcción. Tal vez por ello, en su seno han proliferado una gama muy amplia de posturas que no resulta fácil armonizar." [14]

Como principales silencios o limitaciones señala:

a). La ausencia de una definición compartida de institución;

b). La pobreza teórica para explicar el cambio institucional; y

c). Las dificultades que enfrenta para explicar el fenómeno de la supranacionalidad.

En los últimos 50 años, de acuerdo a las opiniones de los representantes de distintas escuelas, la ciencia política ha destinado esfuerzos importantes al estudio de tres grandes corrientes o enfoques: el conductismo, que fue la escuela dominante en la década de los sesenta, en posterior declive; la teoría de la elección racional

[13] *Ibidem*, p. 50.
[14] Torres Espinosa, Eduardo, *op. cit*., p. 188.

con un rápido desarrollo y consolidación, y el nuevo institucionalismo, de creciente influencia en perjuicio de las dos corrientes anteriores.

Las instituciones políticas, resurgieron en los años ochentas como parte de la discusión académica. Época en la que el nuevo institucionalismo inicia, en la construcción de su enfoque. Para Sartori, la ciencia política que se ha hecho en las universidades de Estados Unidos en las últimas décadas tiene tres perniciosas características.[15]

A decir de él, en primer lugar es "contrainstitucional" y, por lo tanto, "conductista"; en segundo lugar, usa preferentemente los métodos cuantitativos y estadísticos; y, en tercer lugar prefiere "la investigación teórica a expensas del nexo entre teoría y práctica". Fija su posición ante cada una de esas características, diciendo: La política es una interacción entre el comportamiento y las instituciones o estructuras y, en consecuencia, el conductivismo exageró; el cuantitativismo, ha llevado a un sendero de falsa precisión o de irrelevancia precisa y al no lograr confrontar la relación entre teoría y práctica, se ha creado una ciencia inútil.

El nuevo institucionalismo, en sus argumentos más atinados señaló que los enfoques rivales daban poca importancia a los contextos institucionales y una exagerada atención a la conducta individual; su inclinación de ver lo institucional como un reflejo de la sociedad; a considerar lo social como suma de conductas individuales;

---

[15] Sartori, Giovanni, *¿Hacia dónde va la ciencia política?*, México, CIDE, 2004, pp. 349-354.

a concebir la toma de decisiones como resultado de intereses individuales calculados y como una de las preocupaciones centrales de las ciencias sociales.

La crítica a la teoría de la elección racional, se enfocó a su dependencia de la economía neoclásica y a su cuantitativismo, y su interés en construir una ciencia deductiva de supuestos teóricos no convalidados por la evidencia empírica, como la estimación de que los actores individuales eran racionales y eficientes maximizadores de la utilidad personal. ‘’Los actores políticos, el electorado, los políticos, los burócratas son promotores pragmáticos de intereses materiales, quienes persiguen ventajas personales en forma de votos, cargos públicos, poder, al más bajo costo’’.[16] De esa manera, el nuevo institucionalismo buscaba restablecer el vínculo entre los supuestos teóricos y la realidad que intentaban representar, reconociendo la función de mediación de las instituciones.

> El Nuevo institucionalismo concibe al Estado como una organización dotada de poderes suficientes, para actuar como el garante del interés público en un doble sentido: primero, restringiendo la conducta maximizadora y egoísta de los agentes económicos a través del mantenimiento y vigilancia de las instituciones públicas; y segundo, creando nuevas instituciones, en cualquier lugar o circunstancia, donde

[16] Almond, Grabiel, *Una disciplina segmentada*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, 2001, p. 178.

> las instituciones privadas obstruyan o cancelen las oportunidades para obtener las ganancias derivadas de la organización, la cooperación y el intercambio."[17]

Dicha perspectiva destaca la intervención del gobierno como elemento endógeno que regula el intercambio y corrige las fallas del mercado, y no simplemente como factor ético y externo, que considera al Estado como un contrato social entablado entre gobernantes y gobernados, en el que la burocracia ofrece instituciones para un marco de mayor estabilidad y certidumbre económica y social, limitando la libertad y racionalidad individual para hacer viable y menos costoso el intercambio, mientras los individuos exigen instituciones que les permitan obtener las ganancias devenidas del intercambio.

Por otro lado, la teoría del nuevo institucionalismo supone que en la economía de equilibrio de competencia, las elecciones económicas individuales no siempre generan la eficiencia en la asignación de recursos y maximización del bienestar y que si son ineficientes los resultados puede incrementarse la eficiencia constriñendo el comportamiento de los individuos incorporando instituciones que motiven la cooperación.

---

[17] Ayala Espino, José. *Mercado, Elección pública e instituciones, op. cit*., pp. 354-355.

1.2.1 Comparación multidisciplinaria del Viejo institucionalismo y el Nuevo Institucionalismo

La doctrina y los exponentes que han surgido en el ámbito de lo institucional, han establecido distintos enfoques: que van desde lo normativo, histórico, hasta lo sociológico, económico y se extienden incluso, hasta los procesos electorales y la toma de decisiones.

> Existen distintas versiones del institucionalismo: normativo de March y Olsen, la teoría de la acción racional, los enfoques histórico y empírico de las instituciones y sus efectos en las políticas públicas. Pero siempre se parte de la definición; el modo en que se forman; cómo cambian; de qué manera interactúan con los individuos, qué es una buena institución. Hay diferentes enfoques por lo que es difícil afirmar que hay una sola teoría.[18]

[18] Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 140.

Cuadro N°. 3

Caracterización genérica sobre los diferentes enfoques del institucionalismo

Enfoque	***Viejo***	***Nuevo***
Histórico Comprende la dimensión temporal de las instituciones.	Aborda la historia de las instituciones políticas, sociales y económicas, privilegiando la primera, la cual se tornó en historia social y ésta a su vez en historia de la vida diaria.	Crítica al estructural-funcionalismo en historia, con un enfoque ecléctico. Considera las grandes instituciones sociales como la familia, Iglesia, empresa. Por otro lado también se enfoca a las agencias estatales.
Sociología La característica distintiva es lo colectivo.	Se preocupó por saber cómo las entidades colectivas crearon instituciones que moldean las conductas del colectivo social. Tradicionalmente la sociología tuvo como principal objeto el análisis de las instituciones, se privilegió el análisis de las estructuras en la configuración de las conductas individuales.	Se interesó en la manera en que los actores moldean sus creencias y preferencias. Retoma la preocupación clásica, de la influencia de las instituciones en la modelación de las conductas, pero desde otros supuestos normativos diversos a los del viejo institucionalismo que tienden a asociar estructuras e instituciones con su función para la estabilidad social.
Económico Privilegia las condiciones de elección individual y social.	Basado principalmente en la economía de actores egoístas, racionales, maximizadores, en instituciones como los derechos de propiedad que modelan la vida económica, dominadas por grupos de poder, sin el ideal de los mercados libres.	Registra un resurgimiento del interés por las instituciones económicas. Sostiene que el funcionamiento del ideal del mercado libre depende de arreglos institucionales que lo hacen posible. Las instituciones, a su juicio, reducen los costos de transacción porque predicen las conductas de los otros. Se asume, a diferencia de la perspectiva neoclásica, que el pasado influye sobre el presente “path dependence”.
Ciencia Política Estudia el poder o capacidad de personas o grupos y su control. Revisa el rol que juegan las instituciones en el desempeño de los actores.	Representado por los estudios tradicionales sobre gobierno, Estado y administración pública, con un enfoque normativo donde las instituciones públicas se caracterizan por la neutralidad de sus acciones. Fuente; **Elaboración Propia, siguiendo las concepciones de representantes de la disciplina.**	Procura explicar que las decisiones individuales, desde una perspectiva conductista de “rational choice”, dependen del marco institucional más amplio en que ellas están insertas.

1.3 Enfoques Disciplinarios del Nuevo Institucionalismo

Nuevo Institucionalismo Económico

Esta vertiente neoinstitucionalista ha destacado dos ideas clave: primero, que los mercados y los estados de distintos países son organizaciones institucionales que pueden operar de acuerdo a reglas y normas particulares, y alcanzar resultados económicos, políticos y sociales muy diferentes; y segundo, que la conducta y elecciones de los agentes económicos reciben la influencia de distintos conjuntos de instituciones.

Esta perspectiva institucionalista permite abordar temas de importancia que evade o no explica del todo la teoría económica convencional. La teoría de las organizaciones, por su parte, no sólo estudia al Estado desde el proceso legislativo, sino además, desde el conjunto de organizaciones que lo constituyen.[19] Para Crozier y Erhard (1999), los estados formulan sus políticas en un espacio organizado.[20]

Para Ayala Espino (1996).

> "Las instituciones tienen importancia para el desempeño de los sistemas económico, político y social, y, por supuesto del mismo

[19] Peters, Guy, *La política de la burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública , FCE, 1999, p. 446.
[20] Crozier, Michel y Friedber, Erhard, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 199, p. 101

> Estado. La economía y la sociedad se han convertido en un sistema de organizaciones, lo cual es cierto para el Estado y la sociedad. Por ello, no es extraño que las teorías recientes del Estado concedan, cada vez, más importancia al papel de las instituciones como factores que influyen en el comportamiento, acciones y elecciones de los individuos y agentes económicos."[21]

El nuevo institucionalismo económico, en opinión de Ayala Espino, ha desarrollado una teoría del Estado desde el punto de vista de sus instituciones, atribuyéndole algunas funciones relevantes que otras vertientes de la economía neoclásica habían omitido o negado, al mismo tiempo que admite que el Estado puede fallar en mejorar la eficiencia económica y el bienestar social, pero que dichas fallas pueden corregirse con mecanismos que reduzcan los costos de su intervención sin eliminar sus beneficios, corrigiendo, verbigracia, las fallas del mercado o impulsando la productividad.

Señala que la teoría neo institucionalista del Estado se desarrolla en cuatro ejes o líneas:

a). Ofreciendo, a diferencia de la economía neoclásica, una teoría positiva del Estado, en la que busca responder a la interrogante de ¿cuál es su comportamiento en la economía? y no a las preguntas de ¿qué debería hacer ? y ¿cuál debería ser su tamaño?,

[21] Ayala Espino, José, *op. cit.*, pp. 42-43.

concibiéndolo como un elemento capaz de mejorar la asignación de recursos, aunque a su vez podría empeorarla;

b). Respondiendo preguntas básicas sobre el origen y evolución del Estado como organización o institución endógena del sistema socioeconómico, en torno a la evaluación de su desempeño económico y el estudio de la estabilidad o cambio del Estado, atribuyéndole un papel central en el comportamiento económico de los individuos, por fijar y vigilar el acatamiento de las reglas que regulan el intercambio, como lo son, los derechos exclusivos de propiedad, contratos privados, precios, tarifas, normas de calidad, sanidad, antimonopolio y demás;

Investigando los incentivos o desincentivos que involucran a los individuos en la creación, diseño y operación de instituciones públicas y privadas, cuyo cumplimiento puede ser obligatorio o voluntario; destacando la estructura de los derechos de propiedad y de los costos de transacción en el proceso institucional que puede modificar las acciones y elecciones de los individuos como particulares, burócratas y políticos; y,

La necesidad de vincular los aspectos económicos de las instituciones con las características de las estructuras de poder o regímenes políticos; lo que permite relacionar a su vez las interacciones recíprocamente influyentes entre las instituciones, el mercado y los agentes de la economía.

Los neo institucionalistas económicos se han interesado en las reglas y el sistema del gobierno que regula o administra los intercambios económicos y que se concreta en muchos niveles, incluyendo las estructuras que gobiernan una economía entera y aquellas que controlan una industria específica, así como estructuras administrativas de organizaciones individuales. Estudiar la emergencia y el cambio de economías enteras ha cobrado interés. Tal es el caso de North, para quien el neoinstitucionalismo económico, a diferencia de la economía neoclásica "comprende el papel que juega el Estado en un mundo económico caracterizado por la existencia de instituciones, conflictos sociales entre los individuos, derechos de propiedad, contratos, incertidumbre y riesgos".[22]

Nuevo Institucionalismo Sociológico

Silverman (1973) propuso una versión fenomenológica de las organizaciones, enfocándose en los significados del sistema y en las formas por las que se construyen y reconstruyen en la acción social. [23] Refiere que el sentido opera no sólo en las mentes de los individuos sino en los hechos sociales objetivos que residen en las instituciones y que entonces el entorno institucional de las organizaciones debe ser

[22] *Ibidem*, p. 317.
[23] Silverman, David, *Teoría de las organizaciones*, Argentina, Nueva Visión, 197, p. 255.

contextualizado no sólo como una “bodega” de recursos, sino como una fuente de significado para sus integrantes.

El enfoque del nuevo institucionalismo sociológico constituye un campo de la teoría de la organización y surge en los años setentas cuando algunos sociólogos se oponen a la tradicional división entre organización racional del trabajo y cultura. Meyer y Rowan(1999)[24], afirman que muchos procedimientos implementados en las organizaciones no se aplican por eficientes, sino por estar vinculados con prácticas culturales como mitos o ceremonias.

Posteriormente se incorporaron de manera más atinada, argumentos institucionales dentro del análisis sociológico sobre la organización. Zucker (2000)[25] destacó, los aspectos cognitivos de las instituciones a diferencia de los primeros institucionalistas que resaltaron los aspectos normativos.

Zucker enfatizó el lado microsocial del argumento, centrándose en el poder de las creencias cognitivas en fijar el comportamiento: el conocimiento social, una vez institucionalizado existe como hecho y

---

[24]Meyer, John y Rowan, Brian, “Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia”, en Powell, Walter y Dimaggio Paul (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM , FCE, 1999, p. 79.

[25]Zucker, Lynne, “El papel de la institucionalización en la persistencia cultural”, en Powell y Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, CNCPAP , FCE, 2000, p. 128.

así puede ser transmitido directamente. Powell y Dimaggio[26], plantearon la perspectiva macro contextual. Al señalar importantes mecanismos coercitivos y normativos por los cuales las instituciones tienen efectos, difundidos a través de la organización, registrándose el isomorfismo estructural como consecuencia de los procesos institucional y competitivo.

Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política

Según Rothstein (2001)[27], el interés de la ciencia política por las instituciones, es tan antigua como la reflexión clásica acerca de cuál es el mejor gobierno para generar una buena sociedad. En ese sentido Platón y Aristóteles serían institucionalistas. La teoría de la justicia de Rawls, afirma que sólo instituciones políticas justas darán lugar a una sociedad justa.

El nuevo institucionalismo se ha enfocado a dar respuestas a la dinámica de escenarios políticos, económicos y sociales. Su campo de acción se extiende a la órbita legislativa, ejecutiva y judicial. Cubre además, ámbitos de participación electoral y de toma de decisiones que se involucran en el espacio de lo público y de lo colectivo.

---

[26] Powell y Dimaggio, El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, *op. cit.*, p.105.

[27] Rothstein, "Las instituciones políticas: una visión general", en Robert Goodin (coord.), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Istmo, 2001, p. 215.

En este sentido el nuevo institucionalismo vino a llenar, un vacío, más allá del institucionalismo clásico, el cual coincidió con el redescubrimiento de la importancia de las instituciones en las ciencias sociales; sobre todo en la ciencia política. Su aportación teórica se resume en tres planteamientos básicos: las instituciones son reglas del juego político que determinan quién y quién no tiene derechos políticos plenos (proceso inclusión-exclusión); los organismos o actores que compiten por el poder político, tanto los partidos y las élites que aprueban en los congresos las reformas, como los electores; y los incentivos, o en su caso inhibiciones, que las propias instituciones fomentan y que afectan la decisión de los actores de mantener el orden establecido o favorecer el cambio institucional. [28]

[28] Parra, José Francisco, *Liberalismo, nuevo institucionalismo y cambio político*,México, UAM, núm. 25, 2005, pp. 35-38.

Cuadro N°. 4

El nuevo institucionalismo

Político	*March y Olsen:* Los valores y las preferencias de los actores políticos no son exógenos a las instituciones , si no que se desarrollan en las mismas instituciones. A las instituciones políticas les corresponde concebir el mundo ; la institucionalización son los cursos de acción, las reglas para la toma de decisiones, aunque esas reglas no siempre evitan el cambio institucional. Los procesos históricos son afectados por las características específicas de las instituciones políticas. *Vergara:* Es esencial en las instituciones el origen de las normas y tradiciones políticas. *North:* Los cambios por lo general son incrementales, derivan de las percepciones de los agentes políticos, en el sentido de que pueden redituarles mejoría en comparación con el marco vigente. *Torres Espinoza:* En el individuo hay una racionalidad relativa en la toma de decisiones.
Administración Pública	*Powell y Dimaggio:* El medio ambiente conduce a la homogeneización de las instituciones; isomorfismo. *Ayala Espino:* Las instituciones nunca son nuevas; en los cambios las instituciones tienen memoria histórica que moldea la conducta e incentivos de los individuos. *Goodin:* Hay tres vías del cambio: el accidente; la casualidad y la evolución; y el diseño institucional. *Peters:* Las instituciones entran a un proceso de aprendizaje, identifican circunstancias y luego se adaptan. *March y Olsen:* El cambio institucional es producto del ajuste de reglas; se transforman la estructura jurídica y funciona. *Arpowson:* Modelo de formas institucionales: acción; formación y continuidad; salida o desinstitucionalización; y entrada o regreso al institucionalismo. Todas en torno a diferentes principios y reglas.
Económico	*North:* En el cambio institucional con la prevalencia de reglas del juego los agentes económicos intercambian para obtener incentivos y cambian de acurdo a preferencias *Ayala Espino:* Las normas y rutinas en las organizaciones facilitan el aprendizaje de instituciones que permiten a los individuos involucrarse en el intercambio económico. *Torres Espinoza:* El cambio institucional genera nuevas reglas y actores que se dinamiza con la globalización de la economía. *Verduzco y Sánchez*: El cambio institucional es indispensable para establecer sistemas de coordinación y mejorar un desempeño económico. Aoki: Las instituciones no están congeladas, cambian .
Sociológico	*Peters:* los individuos tienen valores heredados y los patrones institucionales se reproducen. *Powell y Dimaggio:* Las instituciones cambian gradualmente y en una dirección que no es posible pronosticar. *José Juan Sánchez:* Con el tiempo el cambio institucional define las reglas que moldean la conducta del intercambio; por eso son un factor clave para explicar el cambio histórico y el desempeño de las sociedades y economías. *Hay:* Los individuos son prisioneros de contextos institucionales. *Caroll:* El medio ambiente es un motor que determina la extinción de las instituciones menos aptas. *Meyer y Rowan:* Las instituciones brindan orden social.
Histórico	*March y Olsen:* Los procesos históricos son afectados por factores culturales y por las instituciones políticas. *North:* Las instituciones están moldeadas por factores históricos que limitan las opciones de los agentes. *Meyer y Rowan:* Los individuos tienen cursos de acción históricamente ensayados, no hay una conducta individual racional.

Indagado el concepto de institución y las corrientes doctrinales del viejo y el nuevo institucionalismo que han buscado definirlo, corresponde ahora precisar en lo posible la conceptuación del cambio institucional, para explicarnos porqué causa y en qué circunstancias se han transformado o deben transformarse las instituciones, particularmente las del Estado y concretamente las de la administración pública.

1.4 Cambio Institucional

Al igual que la definición de institución, el cambio institucional ha sido un problema difícil de resolver.

La discusión sobre los arreglos institucionales más adecuados para asegurar la democracia ha sido una de las cuestiones más debatidas en la literatura sobre democratización y transiciones, tanto como la incertidumbre acerca de los resultados de determinados entramados institucionales, o los criterios normativos que deberían guiar el diseño.[29]

En virtud de que las diversas versiones del nuevo institucionalismo tienen el mismo objeto de estudio, han tenido que preguntarse ¿cómo cambian las instituciones?, coincidiendo en que la

[29] Pérez Pérez, Gabriel y Valencia E, Laura, *El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario*, Venezuela, Universidad de los Andes, FACES, año 7, núm. 8 enero-junio de 2004, pp. 85-95.

fuente principal del cambio institucional es la relación entre institución y ambiente y que dicho cambio tiene lugar de manera muy gradual, es decir, poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos, pero sin ponerse de acuerdo sobre la velocidad del cambio y el grado de influencia en él, de los factores externos.

El nuevo institucionalismo económico, más cercano a la teoría de la elección racional, admite que las instituciones cambian, que no están rígidamente congeladas en el tiempo, a la vez que supone la relativa racionalidad de los agentes económicos en sus intercambios para obtener el máximo proyecto de los incentivos y restricciones establecidos por el contexto institucional que los rige y su capacidad también relativa para introducir ajustes en las reglas del juego existentes.

Para North, "El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico". Las organizaciones y los empresarios de las mismas participan en actividades deliberadas y "en ese carácter están los agentes, los cuales determinan la dirección del cambio institucional." [30]

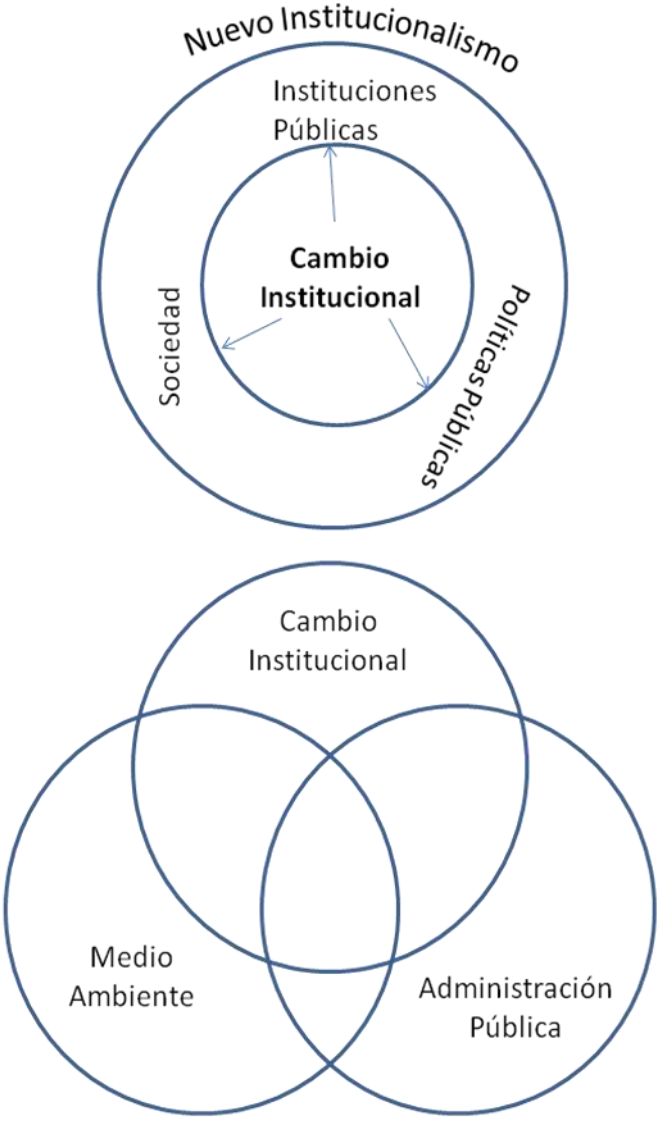
El agente de cambio es el empresario individual al responder a los incentivos incorporados en el marco institucional, mientras que las fuentes del cambio están constituidas por los cambios en los precios

[30] North, Douglass, *op. cit.,* p. 13.

relativos o las preferencias. Para él, el proceso de cambio institucional no es errático, sino sujeto a patrones divergentes que derivan de una fuente común. Estima que puede observarse por un lado la persistencia de economías con una pobre actuación por largos periodos, debido a sus altos costos de transacción y a la imperfección de los mercados, y, por otro lado, economías dinámicas gracias a sus crecientes márgenes de ganancias derivadas de la disminución deliberada de dichos costos a través de ajustes institucionales marginales, que impactan el contexto institucional para hacerlo más eficiente.

Gráfico N°. 1

El nuevo institucionalismo, vinculaciones y entorno



Fuente: Elaboración propia

El nuevo institucionalismo sociológico, por el contrario, emplea elementos culturales, cognoscitivos y estructurales para explicar convincentemente la permanencia de las instituciones y la estabilidad que brindan al orden social, pero con una explicación débil de la dinámica del cambio institucional.

En esta corriente, Meyer y Rowan (1999) sostienen que muchos aspectos de la operación de las estructuras formales están altamente institucionalizados y funcionan como mitos, no modificables por sus integrantes, por lo que la sumisión a la férrea cultura institucional impuesta con el tiempo, proporciona certidumbre al ofrecer un limitado repertorio de cursos de acción históricamente ensayados, impidiendo el comportamiento individual racional.

> Los productos, servicios, tesinas, políticas y programas institucionalizados funcionan como mitos poderosos y muchas organizaciones los adoptan ceremonialmente. Pero la conformidad con las reglas institucionales frecuentemente entra en un agudo conflicto con los criterios de eficiencia.[31]

Para Peters (2003)[32], dicha cultura proporciona a los miembros de una organización, una visión cognoscitiva, integrada por símbolos, valores y tradiciones heredados, que les permite interpretar los datos

[31] Meyer, Jhon y Rowan, Brian, *op. cit*., p. 79.
[32] Peters, Guy, El nuevo institucionalismo, *op. cit.,* p. 189.

de su entorno. Los patrones institucionales se reproducen generacionalmente, inhibiendo el desarrollo de soluciones nuevas a los problemas que enfrentan. Dicha visión conduce a la gran limitación explicativa del cambio institucional del nuevo institucionalismo sociológico, que considera a los individuos como prisioneros de los contextos institucionales, a la vez que admite la posibilidad de cambio de las organizaciones, de manera casi imperceptible y en una dirección imposible de pronosticar.

Por su parte, el nuevo institucionalismo político adopta, al sostener con March y Olsen (2000), que la ineficiencia de la historia se relaciona tanto con factores culturales como con la forma en que los procesos históricos son afectados por las características específicas de las instituciones políticas.[33] Ambos estudiosos se esfuerzan por construir una explicación del cambio institucional a partir del supuesto de que los valores y las preferencias de los actores políticos no son exógenos a las instituciones políticas, sino internos o endógenos. Vergara (2000)[34], por su parte, alejándose de la contraparte sociológica, destaca el origen organizacional de las normas y tradiciones institucionales.

---

[33] March, James y Olsen, Johan , *op. cit.,* p. 55.

[34] Vergara, Rodolfo. "Introducción", *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, 2000, p. XVIII- XIX.

> A las instituciones políticas corresponde la construcción del significado (la manera de concebir al mundo) y la institucionalización de la acción (los cursos de la acción disponibles), a través de codificar "la experiencia en procedimientos operativos estándar, las reglas profesionales, las reglas prácticas para la toma de decisiones (rules of thumb) y las identidades. [35]

Refiere Torres Espinosa (2006) que, el cambio institucional en el modelo económico mexicano ha generado un proceso de nuevas reglas y actores emergentes en general, acelerándose el cambio económico e institucional por el nuevo contexto de globalización e internacionalización de la economía mundial. Para el nuevo institucionalismo, dice, existen dos categorías centrales: El cambio institucional determina el modo evolutivo de las sociedades a lo largo del tiempo, por lo que es necesario para entender el cambio histórico, al mismo tiempo que las instituciones influyen en la economía.

El cambio institucional es una categoría esencial dentro del Nuevo Institucionalismo económico, existiendo diversas interpretaciones sobre su definición, alcances y proceso de implementación.

Para la economía evolucionista, las instituciones se seleccionan y mantienen porque la competencia en el mercado y entre las mismas

[35] Torres Espinosa, Eduardo, *op. cit.*, pp. 194-196.

instituciones conduce a la sobrevivencia de las instituciones más eficientes. Postula que los cambios institucionales ocurren incrementalmente porque a la par de tratar de maximizar sus beneficios con las reglas existentes, los agentes buscan cambiar las reglas. En este tenor, los mercados son imperfectos, la información incompleta y los costos de transacción elevados, lo que genera una situación de relativa incertidumbre para el ejercicio del cálculo racional. Los individuos continuamente hacen cálculos sobre costos y beneficios, renegocian contratos, redefinen los derechos de propiedad, cambian las estructuras de gobernación y mejoran las organizaciones, entre otros aspectos. Los nuevos cálculos obedecen a cambios técnicos, de dotación original de derechos y recursos y políticos que inducen a los agentes a esperar mejores resultados, modificando el estado de cosas para mejorar su bienestar. Las nuevas formaciones institucionales pueden surgir gradualmente mientras desaparecen las viejas instituciones.

Para Peters (2003)[36] el cambio institucional se da mediante un proceso de aprendizaje en el que las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. Dentro de esta perspectiva, el cambio institucional no es necesariamente funcional o adecuado, sino que puede resultar disfuncional cuando las instituciones públicas perciben mal las señales

[36] Véase Peters, Guy, El nuevo institucionalismo, *op. cit*., p. 194.

emitidas por la sociedad y buscan erróneamente responder a ellas, aunque tendrán diversas oportunidades de adecuar su desempeño. La normatividad de la institución es una importante fuente de información para determinar cuáles son los cambios adecuados, sin necesidad de calcular ampliamente los resultados, como en la lógica de las consecuencias. Rara vez el cambio es el ejercicio racional o planificado estratégicamente, sino que comúnmente tiende a ser emergente y orgánico. El cambio no es frecuente ni rutinario, por costoso y difícil, sino que es episódico, con breves periodos de crisis o intervención decisiva y largos periodos de estabilidad o desarrollo dependiente de la trayectoria. El cambio institucional es un proceso complicado. Además, generalmente las instituciones cambian de un modo incremental, no de un modo discontinuo.

De acuerdo con North[37] , inclusive los cambios discontinuos (revoluciones y conquistas) no son nunca totalmente discontinuos, sino que son un resultado del encajonamiento de las limitaciones informales en las sociedades. El cambio incremental deriva de las percepciones de los agentes en organismos políticos y económicos, en el sentido de que podrían redituarles mejor alterando en un cierto margen el marco institucional existente. El cambio institucional es producto del ajuste de reglas, complementado con un análisis de las transformaciones en la estructura jurídica y funcional, misma que se

[37] Véase North, Douglass, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, *op. cit.,* p. 20.

puede manifestar a partir de dos procesos diferenciados: el primero de orden agregativo, y el segundo de orden integrativo.

Según March y Olsen (2000), los procesos agregativos consisten en una negociación o regateo en que los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de las preferencias a cambio de satisfacer otras necesidades, y los procesos integrativos, aquellos en los que los ciudadanos participan en una dinámica de preferencias compartidas por todos.

Goodín (2003)[38] en su teoría del diseño institucional, menciona tres vías de cambio: a) el accidente y la casualidad, b) la evolución y, c) la intencionalidad, el diseño y el rediseño.

En argumentación de Jepperson (1999)[39] hay distintos tipos y procesos de cambio institucional. Siguiendo el principio de que cada entrada es alguna salida de algún otro lugar, distingue cuatro tipos importantes:

1) la formación institucional, que es una entropía social, de patrones de comportamiento no reproductores, o de patrones reproductores basados en la acción;

---

[38] Goodín, Robert, *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, España, Gedisa, 2003, p. 49.

[39] Jepperson, Ronald L, "instituciones, efectos institucionales e institucionalismo", en Powell, Walter y Dimaggio Paul (comps), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, FCE, 1999, p. 199.

2) el desarrollo institucional, que representa la continuación institucional más que una salida, un cambio dentro de una forma institucional;

3) la desinstitucionalización, consistente en una salida de la institucionalización hacia la reproducción por medio de la acción recurrente o de patrones reproductores; y,

4) la reinstitucionalización, representada por la salida de una institucionalización y la entrada a otra forma institucional, organizada en torno a diferentes principios o reglas.

De acuerdo con Ayala (1996)[40] las instituciones son el resultado de variaciones aleatorias, selección y retención de instituciones, más que de la búsqueda individual. Así, cuando las instituciones cambian radicalmente, las nuevas nunca son completamente nuevas, porque las instituciones informales se mantienen en la memoria histórica de los individuos, modelando su conducta e incentivos.

La historia muestra el desarrollo de las instituciones a largo plazo, su impacto en el tránsito de sociedades poco complejas, de reglas informales y consuetudinarias a reglas escritas y formalmente establecidas en códigos legales. El origen y cambio de las instituciones ocurre a la par del cambio histórico.

North previamente citado, sostiene que las instituciones están moldeadas por factores históricos, que limitan las opciones de los

[40]Véase, Ayala Espino, José, *op. cit.*, p. 53

agentes y que por ende, el cambio histórico produce resultados distintos a los considerados en la teoría neoclásica, para la cual los agentes tienen un número ilimitado de instituciones para elegir.

Para el académico e investigador Sánchez González (2009), los cambios en la dotación inicial de los recursos, tecnología, capital y fuerza de trabajo son importantes, pero no cruciales como las reglas y convenciones diseñadas por los individuos para convivir en sociedad.

> El éxito de cualquier tentativa de cambio institucional no depende sólo de los recursos que controlan quienes los promueven, sino de la naturaleza del poder y de las reglas institucionalmente específicas por las que se reproducen, asignan y controlan los recursos. La naturaleza institucional del poder proporciona oportunidades específicas no sólo para la reproducción, sino también para la transformación el cambio institucional a lo largo del tiempo, define las reglas que moldean la conducta económica y el intercambio, por esta razón es un factor clave en la explicación del cambio histórico y en el desempeño de las sociedades y las economías.[41]

Las instituciones pueden desarrollar contradicciones con sus ambientes o con otras instituciones o en su comportamiento social cotidiano. Hay diferentes causas que pueden forzar el cambio

[41] Sánchez González, José Juan, "Cambio institucional en el modelo económico: desmantelamiento, adelgazamiento y privatización. Avances y asignaturas pendientes", en Torres Espinosa, Eduardo y Pineda Guadarrama, Juan de Dios (Coords), *Reforma institucional en México*, México, UNAM, 2009, pp. 117-123.

institucional u obstaculizar la activación de los procedimientos reproductores, y de esta manera modificar o destruir la institución.

El cambio institucional, para los efectos del presente trabajo de investigación, es el proceso de transformación que ha reflejado la Administración Pública en México y particularmente en el Estado de Sinaloa, en las diversas etapas históricas, desde la época colonial hasta la actualidad.

En tanto que la doctrina conceptúa al cambio institucional y sus vías, tipos o procesos de la manera apuntada, la Administración Pública Federal en México ha abordado respectivamente en las últimas décadas para la transformación de sus instituciones, tres modalidades de cambio, denominadas oficialmente Reforma, Modernización e Innovación Administrativa, las dos primeras empleadas expresamente en la Colonia, y que enseguida analizaremos apoyados en la opinión de los estudiosos del tema.

1.5 Reforma, Modernización e Innovación de la Administración Pública

Las variaciones en la vida institucional, son por lo general una constante. En México y en Sinaloa lo han sido en las distintas épocas: precolombina, conquista, Colonia, expansión virreinal, declive novohispano, independencia, configuración e integración nacional, reforma, porfiriato, revolución, constitucionalismo, nacionalismo,

institucionalismo, neoliberalismo, y el momento actual caracterizado por la globalización y el gerencialismo con acentuación en las tecnologías de la información.

> Las transformaciones en los planos político y económico traen consigo fuertes implicaciones en el ejercicio gubernamental y en el accionar de la administración pública, perfilan una nueva gobernabilidad, se hace indispensable el gobierno con base en la formulación e implementación de políticas públicas; el desempeño institucional se ve más exigido tanto en eficiencia como en calidad, en virtud de la redefinición de las reglas que están en juego.[42]

El cambio en las instituciones implica procesos y fenómenos de índole diversa que comprenden desde su origen y formación hasta la desaparición y restauración, en su caso, de los entes público administrativos o instituciones, para determinar su naturaleza, sentido y pertinencia. De esta forma es plausible advertir si el cambio institucional de la administración pública de México y de Sinaloa se ha acomodado a las nuevas realidades o exigencias del Estado y la sociedad, o si por el contrario mantiene figuras obsoletas o rebasadas y requieren ser reformadas, modernizadas o innovadas, para que tengan plena vigencia de aplicación.

---

[42] Moreno Espinosa, Roberto, ‘’Prólogo’’, en La responsabilidad política e institucional de la administración pública, *op. cit.,* p. 20.

En consecuencia, en México se han implementado en diferentes ocasiones como procesos de transformación de las instituciones públicas, particularmente de la Administración Pública Federal y local, los de Reforma, Modernización e Innovación Administrativa.

1.5.1 Reforma administrativa

Sánchez (2005), concibe a la reforma administrativa como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo y gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto los que coyunturalmente resultan prioritarios como de los que son consustanciales a su propia existencia; bien sea que compitan a la administración pública en su conjunto, o bien algunas de sus áreas principales de acción o de sus instituciones específicas.[43]

Agrega que el proceso de transformación administrativa, cuenta con dos acepciones fundamentales: una, como medio necesario para incrementar la eficacia y eficiencia del sector público, en pro de un mejor cumplimiento de todos los fines que la ley atribuye al Estado, sean consustanciales a su propia existencia o demandados por la coyuntura política, y otra, como proceso de adaptación permanente y

[43] Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Miguel Ángel Porrúa , IAPQROO, 2005, p. 32.

de modificación de las estructuras, procesos y capacidades administrativas de un Estado, para atender adecuada y oportunamente las demandas que le plantea su medio ambiente y la coyuntura que debe enfrentar.

A nuestro juicio, la primera gran reforma administrativa en México, se registró en la época precolombina en los reinos de la triple alianza, particularmente en el señorío de México, durante el reinado de Izcóatl, quien imprimió una amplia reforma del Estado, tanto política o administrativa, como militar y religiosa.

Una segunda gran reforma se verifica durante la Colonia, con la trascendental transformación promovida por los borbones, buscando hacer más eficientes y eficaces las instituciones reales en la Nueva España, principalmente en el aspecto hacendario.

En el México independiente, desde 1821 a 1982, la reforma administrativa fue la estrategia para mejorar la organización y funcionamiento del aparato de gobierno. Dicha reforma, con una orientación incremental, gradual y focalizada, buscaba alcanzar con microreformas, alcanzar macroreformas, transformaciones de mayor envergadura en la administración pública. En una primera fase (1824-1829) operó una administración congresional con mayores atribuciones para el Poder Legislativo en demérito del Ejecutivo Federal, seguida por una segunda fase extendida hasta el año de 1855, de ampliación de la acción de la administración pública y de un

proceso de modificaciones, adecuaciones y cambios, inmersos en la lucha entre liberales y conservadores.

Durante el gobierno de Benito Juárez y hasta el año de 1876, se buscó imprimir otra amplia reforma al Estado mexicano, sin que se lograra consumar el proyecto liberal debido a la situación caótica vivida en esa etapa, sobre todo en los aspectos político y económico. No obstante, "se sientan las bases para el mejoramiento de la organización y funcionamiento del aparato gubernamental."[44]

En los periodos de Porfirio Díaz (1877-1880 y 1884-1910), bajo el lema "menos política y más administración, entendido como "menos activismo y discurso político y más actividad del gobierno y estabilidad pública, la administración pública crece y se diversifica, a la vez que se generan condiciones de injusticia social y el estallido de la Revolución de 1910, al final de la cual, particularmente con la Constitución de 1917, se inicia un proceso de mejoramiento y renovación administrativa, con la creación de diversas instituciones, extendido en dos periodos: el de la administración caudillista iniciado por Venustiano Carranza, y el de la administración presidencial que iniciara a partir de 1928.

En el lapso de 1958 a 1982, la administración pública registra tres etapas, el de desarrollo estabilizador en un ambiente de crecimiento económico sin precedentes; el de desarrollo compartido,

[44] *Ibidem*, p. 16.

en que modificara la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y se crea primigeniamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la formación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la etapa neoliberal en que se crean y modifican distintas secretarías como consecuencia de los cambios introducidos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a partir del año 1982 hasta el año 2000.

1.5.2 Modernización Administrativa

En la etapa neoliberal, "superada la etapa de las reformas administrativas en nuestro país, surge una nueva era en la administración pública con la puesta en marcha de los programas de modernización". [45]

María del Carmen Pardo (1993), entiende la Modernización Administrativa como "la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones predominantes en una sociedad logre la coherencia y organización necesarias."[46] Lo anterior, entendiendo a la administración pública, como un vehículo útil para dar mayor congruencia a las medidas estatales y ampliar los consensos

[45] Espejel Mena, Jaime, Flores Vega, Misael, Rodríguez Mena, José Luis, *Cambio político y nuevo institucionalismo en la administración pública*, Toluca, México, IAPEM, 2010, p. 114.
[46] Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México, INAP, El Colegio de México, 1993, p 11.

necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.

Identifica tres formas de modernización administrativa en la historia de México:

a). Como criterio jurídico-técnico para regular la extensión el ámbito de intervención del Estado y justificar la centralización de sus decisiones políticas fundamentales;

b). En su relación con el desarrollo económico en que actuaran la programación y la planeación del Estado, para aprovechar su función como unidad administrativa y como elemento sustantivo para servir al desarrollo; y

c). Como recurso útil no sólo para el desarrollo, sino para la distribución de sus beneficios, adquiriendo cierta autonomía.

Refiere Pardo que esas tres formas de modernización administrativa se practicaron en México a partir de los años cuarenta en que el proyecto político incluyó la industrialización como requisito para alcanzar la modernización. De los cuarenta a los sesentas, dice, la modernización administrativa no tuvo cabida como recurso autónomo, sino de manera adicional y subordinada a la estabilidad política y al desarrollo económico como objetivos principales de la administración pública subordinada al sistema político.

En las décadas de los sesenta y setenta, hasta 1982, al incrementarse la intervención del Estado y la complejidad de su aparato administrativo, la modernización comenzó su separación de

las otras medidas gubernamentales, inicialmente con modestos ejercicios de programación y coordinación, hasta ser parte importante del proyecto político, ligada al acuerdo o negociación en que las relaciones económicas favorecían al Estado convirtiéndolo en organizador y fortaleciendo al sector burocrático. El Ejecutivo y con él la burocracia y la administración pública, concentraron la negociación y la respuesta política, desplazando la estructura del partido en el poder, generando la formación profesional de los funcionarios o servidores públicos, el incremento de la estructura del sector burocrático, a la vez que divisiones dentro del mismo. De 1982 a 1988, la administración pública logró atemperar los excesos de la burocracia, subordinándose la modernización administrativa a las necesidades del desarrollo, confundida con la simplificación administrativa e identificada principalmente con las acciones de recortes, congelamientos y supresión de plazas y partidas presupuestales y con la reducción de las empresas paraestatales por distintas vías : venta, fusión, liquidación y transferencia. En un contexto enmarcado por la crisis económica.

En la opinión Sánchez González, en la etapa neoliberal de la administración presidencial, comprendida de 1983 al 2000 “destaca el impulso a los programas de modernización (descentralización,

simplificación y modernización administrativa), los cuales introducen diversas disposiciones para modernizar el aparato gubernamental".[47]

Menciona que a partir de dicho periodo, la idea de la reforma administrativa fue delegada y cambiada por programas de modernización que enfatizaban y focalizaban un campo de acción prioritario para el gobierno en turno.

Así, para el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) la descentralización de la vida nacional fue la prioridad; para la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) sería la simplificación administrativa, en tanto que para el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) lo fue introducir diversas técnicas gerenciales privadas bajo la denominación de modernización de la administración pública federal.

En palabras de Antonio Sánchez Bernal (2008), "La descentralización es un proceso de transferencia de atribuciones y poder entre entidades jurídicamente distintas, que indujo a los estados a instrumentar políticas en varios países del mundo."[48] En el programa descentralizador de De la Madrid Hurtado, destacaron cuatro líneas de acción:

a). La reforma municipal con la modificación del artículo115 de la Constitución General de la República.

---

[47] Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, *op. cit.,* p. 17.

[48] Sánchez Bernal, Antonio, *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, Academia Jalisciense de Ciencias, 2008, p. 17

"Dicha reforma convirtió a más de dos mil gobiernos municipales en los actores principales del proceso de descentralización en sus respectivas comunas".[49]

b). La descentralización de los servicios educativos;

c). La descentralización de los servicios de salud; y,

d). Políticas para promover el desarrollo regional.

El gobierno de Salinas de Gortari implementó el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989-1994, que, como continuación de la política de la administración anterior, se propuso reducir los trámites, pasos y tiempo en la gestión de los bienes y servicios públicos.

La administración del Presidente Zedillo, rompiendo administrativamente con los instrumentos precedentes, introdujo el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) en dos etapas, la de planeación estratégica y enfoque de calidad, y la de enfoque de reingeniería de procesos.

1.5.3 Innovación Administrativa

El término Innovación administrativa, a diferencia de los conceptos de Reforma y Modernización, es de reciente aplicación en

[49] *Ibidem*, p. 18.

México, no obstante la existencia de diversas investigaciones en Estados Unidos.

> La innovación comprende aspectos como una mejoría en la coordinación, tanto entre las unidades administrativas en los niveles horizontal y vertical. La coordinación permite una mejora en la jerarquización de la gestión pública. En el proceso de innovación se requiere un mejoramiento en la gestión de los recursos humanos.[50]

Estamos en presencia de la innovación como una herramienta necesaria que se implementa en las distintas organizaciones. Es un concepto que ha incursionado en las distintas ramas del conocimiento y en la actividad pública y privada. En lo que hace a la administración pública, se considera que es un medio para su mejora y desarrollo, según los fines que persiga.

Arturo del Castillo (2000) menciona que la concepción de la innovación ha sido distinta, pues mientras algunos casos se le concibe como la idea mecánica de que ciertas técnicas o métodos de gestión portan un potencial innovador, en otros se le tiene como un proceso social complejo en el que varios factores determinan su adopción. Para él ‘’una definición mínima de innovación la relaciona con el hacer

[50] Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación, *op. cit*., pp. 59-62.

nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera.''[51]

En ambientes ajenos al mercado, se afirma, los medios de innovación consisten en tres elementos básicos: las motivaciones de las organizaciones del sector; los modos en que los usuarios o votantes y los financieros o legisladores limitan el funcionamiento de las instituciones, y los mecanismos para compartir información y valores entre las organizaciones en la inversión e imitación.

Según los estudiosos existen cinco motivaciones para innovar en la gestión pública: aumentar la eficiencia de la producción reduciendo el costo o incrementar la eficiencia en el servicio; el tomar las decisiones y el control; alcanzar el control como motivación básica de la innovación; el buscar el status profesional de parte de las organizaciones públicas, y la novedad de un proceso o producto.

Una primera distinción que se hace, por algunos autores, asienta Sánchez González, es entre innovación técnica y administrativa, entendiendo a la primera como aquella que afecta el sistema técnico de la organización, y a la segunda como la que se registra en el ámbito social de la propia organización.

Para dichos autores, son tres los tipos de transformación organizacional relativos a la innovación los que existen: primero, el funcional-estructural, que comprende la integración de nuevos

[51] *Ibidem*, p. 64.

procesos y la adopción de nuevas formas o un nuevo orden en la toma de decisiones; segundo, de proceso de decisiones, y tercero, institucional.

Sobre la Innovación de la Administración Pública Federal, el gobierno de Vicente Fox Quezada presentó, a través de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, el llamado Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental para el periodo 2001-2006, que, con un movimiento cultural y estructural, según su diseño, buscaba reformar radicalmente la orientación, capacidad y velocidad de respuesta estratégica de aquella. Como elementos claves pretendía: concentrar a todos los servidores públicos en un el propósito fundamental del gobierno de "mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades", [52] generar resultados que añadieran valor al gobierno y a la sociedad, y tener en consideración el entorno o medio ambiente en el que participa, afecta e impacta a la administración pública.

Se contemplaron cuatro objetivos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que son los siguientes:

a). Buen gobierno. Formar un buen gobierno, de clase mundial, competitivo, transparente, innovador, de calidad, honesto, participativo

[52] *Ibidem*, p. 407.

y productivo, que trabajara mejor, con un costo menor y con mayores beneficios para la sociedad.

b). Crecimiento económico. Crear las condiciones para un crecimiento económico sustentable y mundialmente competitivo que impulsara el progreso de todos los mexicanos.

c). Orden y respeto. Lograr que se viva permanentemente en un Estado de derecho que garantice la seguridad, justicia, convivencia, participación y paz social.

d). Desarrollo humano y social. Lograr un desarrollo equilibrado, equitativo y participativo, donde sea prioritaria la educación y la salud de los mexicanos.

De las expresiones doctrinales en torno a las instituciones y su transformación, de las modalidades expresamente aplicadas señaladas con antelación y los fines perseguidos, y particularmente del carácter público de las instituciones del Estado, edificado por la sociedad para su servicio, se colige que todo cambio institucional, especialmente de la administración pública como área de mayor contacto con la población, encargada de proveerla de los bienes y servicios públicos, debe perseguir como objetivo general el mejoramiento en su estructuración y funcionamiento, para que cumpla cabalmente con sus fines, e imprimir a sus dependencias para hacerlas funcionales y coordinadas dentro de la propia administración, eficacia, eficiencia y congruencia institucional.

1.6 Eficacia, Eficiencia y Congruencia Institucional

En virtud de que todo proceso de transformación o cambio institucional de la administración pública, tiene como objetivos por disposición de la ley, imprimirle eficacia, eficiencia y congruencia institucional, corresponde analizar estos conceptos.

1.6.1 Eficacia Institucional

Para Lourdes Torres Pradas (2000), la eficiencia "En el sector público, y por lo tanto en la administración local se define como "el grado con el que una organización logra los objetivos o fines establecidos."[53]

Las instituciones públicas, y de manera particular la administración pública, en tanto estructura del Ejecutivo, con funciones y atribuciones tiene como fin la satisfacción del interés general. Siglos atrás las administraciones como componentes de las escuelas cameralistas en Europa, buscaban con la gama de actividades y tareas hacia la comunidad brindar la felicidad a los súbditos. Lo anterior significa que si el propósito de los gobiernos a través de la administración pública es satisfacer el interés colectivo, se presenta

[53]Torres Pradas, Lourdes, *El control de eficacia en la administración local*, Lisboa, 2000, http://www.isel.org/cuadernos_E/Articulos/l_torres.htm.

una complicación para medir el grado de eficacia, entendida ésta como la capacidad para alcanzar los propósitos que se esperan.

En tal virtud las experiencias públicas implementadas por el orden administrativo han utilizado distintos mecanismos para alcanzar los objetivos previstos y llegar a la eficiencia. Destacan entre ellos: la presupuestación y gestión por objetivos, la auditoría de eficacia o de programas, la evaluación de políticas públicas, los indicadores para el control de eficiencia y eficacia y la gestión de la calidad en las administraciones públicas.

Significa entonces que para alcanzar los objetivos fijados por las organizaciones públicas, hay que aplicar instrumentos renovados, con metodologías y técnicas que apunten a la calidad y a la cultura organizacional, como un permanente desafió de los gobiernos, en alineación con los fines prístinos de la administración pública.

1.6.2 Eficiencia Institucional

Eficiencia (Del latín efficientia), se define por la Real Academia Española como “1. f. Capacidad de disponer de algo o de algo para conseguir un efecto determinado”.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se abordan conjuntamente la eficacia y eficiencia de la Administración Pública Federal en los siguientes términos:

"5.4 Eficacia y eficiencia gubernamental"

"La prioridad del gobierno es garantizar las condiciones para el desarrollo humano sustentable. Por lo tanto, los servidores públicos están obligados a facilitar el acceso de la población a los beneficios que les corresponden. Hasta hoy, el aumento de recursos destinados a la administración pública no se ha traducido necesariamente en una mayor eficacia y eficiencia general de sus servicios. Por ello, es necesario implementar estrategias que orienten a la función pública a mejorar su desempeño para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a bienes y servicios públicos."[54]

El art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina:

> "A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
>
> "VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis

[54] *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, www.presidencia.gob.mx.

> necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;".[55]

Incorporados en los propósitos del gobierno, la legislación administrativa asume a la eficiencia y eficacia como un medio para el cumplimiento de sus fines.

1.6.3 Congruencia institucional

Entendemos la congruencia institucional, como el principio en virtud del cual las instituciones, en su naturaleza y funciones deben concordar, ser convenientes y coherentes, con los fines de la administración pública. Particularmente deben ser consistentes con los objetivos estatales de eficacia y eficiencia en la satisfacción de las necesidades de la sociedad en cuanto a bienes y servicios públicos, además de las nuevas tareas que la sociedad abierta o democrática exige a través de sus organizaciones y ciudadanos a la administración pública. Por tanto, hacia el logro de esos elevados objetivos en la administración pública debe proyectarse todo proceso de transformación o cambio institucional, so pena de resultar inútil, o peor aún, retrógrado.

---

[55] *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. www.diputados.gob.mx

> La consistencia institucional de la administración pública depende de su capacidad para formular e implementar coherentemente las políticas públicas relacionadas con el desarrollo fructífero de la sociedad. La falta de coherencia se corrobora cuando los resultados de la acción de gobierno no son eficaces, sino que ocasionan problemas más agudos que los que se pretenden solucionar. Por ello, una exigencia de la vida pública es que la administración pública valore mejor el mundo de la factibilidad para que no se comprometa con políticas que tienen más de deseabilidad y viabilidad, pero que carecen del sentido de oportunidad que es fundamental en los propósitos y acciones de gobierno.[56]

[56] Uvalle Berrones, Ricardo, La responsabilidad política e institucional de la administración pública, *op. cit.,* p. 203.

Gráfico N°. 2

Evolución de las Instituciones Públicas de México y Sinaloa; Interacción y Metamorfosis.



Fuente: elaboración propia

Como resultado de la indagación teórica y doctrinal de este capítulo podemos afirmar que no existe a la fecha un concepto único ni universalmente aceptado de institución, sino diversas acepciones asignadas de manera abstracta y general por los estudiosos de las diversas disciplinas y corrientes internas; por lo que no contamos con una definición precisa de las instituciones del Estado, menos aún de las encargadas de su tarea ejecutiva o administrativa, concretamente de las instituciones de la Administración Pública Federal y del Estado de Sinaloa. No obstante, podemos entrever dispersos en las acepciones consultadas, particularmente en la opinión de Pablo Lucas Verdú, algunos de los rasgos o caracteres generales de las instituciones, en el sentido de que permanecen en el tiempo más allá de las voluntades que las crearon, reclutando nuevas voluntades para continuar sus fines*;* establecen directrices que son seguidas por sus adherentes; persiguen un fin público y social, en el caso, en lo administrativo y económico, y requieren de instrumentos, materiales como los edificios, muebles u objetos, ideales como las normas, o personales como los titulares de sus órganos, para realizar sus fines.

La imprecisión se extiende respecto del cambio institucional, en relación al cual existen igualmente diversas concepciones teóricas y doctrinales en las distintas disciplinas y sus corrientes del viejo institucionalismo y fundamentalmente del nuevo institucionalismo, buscando explicar por qué causas y en qué circunstancias de modo,

lugar y tiempo, surgen, se transforman, desaparecen y reaparecen las instituciones en general.

No obstante, los estudiosos nos orientan sobre las causas, circunstancias, supuestos o modalidades en que a su juicio opera el cambio institucional. Así, para algunos el cambio se registra por causas internas o endógenas a las propias instituciones; para otros por motivos o influencias externos. En la opinión de algunos más, el cambio opera por determinación interna de las instituciones con o sin de la voluntad de sus miembros, en tanto que para otros por determinación externa, en la ley por ejemplo, como efectivamente ha ocurrido por lo menos en parte y formalmente a nuestro juicio, el cambio de las instituciones de la Administración Pública Federal y del Estado de Sinaloa desde la independencia y fundamentalmente a partir de la Constitución Federal de 1917, a reserva de corroborarlo o desvirtuarlo en su caso en los capítulos siguientes.

En cuanto a las instituciones públicas administrativas, debemos considerar particularmente lo expresado por Torres Espinosa, en el sentido de que, el cambio institucional determina el modo evolutivo de las sociedades a lo largo del tiempo, por lo que es necesario para entender el cambio histórico, o viceversa, y que los individuos continuamente cambian las estructuras de gobernación, esperando mejores resultados, pudiendo las nuevas formaciones institucionales surgir gradualmente mientras desaparecen las viejas instituciones; lo opinado por Peters en cuanto a que el cambio institucional se da

mediante un proceso de aprendizaje en el que las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas, pudiendo resultar el cambio funcional o disfuncional según se perciban bien o mal, respectivamente, las señales emitidas por la sociedad, y que la normatividad de la institución es una importante fuente de información para determinar cuáles son los cambios adecuados; la propuesta de North, de los cambios discontinuos, como las revoluciones y conquistas, que nunca son totalmente discontinuos a su criterio y de que el cambio institucional es producto del ajuste de reglas, complementado con un análisis de las transformaciones en la estructura jurídica y funcional; lo propuesto por Ayala tocante a que las instituciones no cambian radicalmente, las nuevas nunca son completamente nuevas, y por José Juan Sánchez González, en el sentido de que hay diferentes causas que pueden forzar el cambio institucional u obstaculizar la activación de los procedimientos reproductores, y de esta manera modificar o destruir la institución.

En la Administración Pública Federal, como se indicó en párrafos anteriores, en las últimas décadas se han registrado como modalidades de transformación institucional, las denominadas Reforma, Modernización e Innovación administrativa, las cuales podrían estar implícitas en las vías de cambio sugeridas o los tipos y procesos de cambio, de formación institucional, desarrollo,

desinstitucionalización y reinstitucionalización propuestos por Jepperson o en los estimados por otros investigadores del tema.

A la par de la orientación teórica y doctrinal en relación al cambio institucional, en el caso de la Administración Pública Federal, la ley coadyuva a su entendimiento al señalar los objetivos de eficiencia, eficacia y congruencia que lo deben orientar, y a la formación o transformación misma de sus instituciones en el alto propósito de satisfacer las necesidades de la sociedad en cuanto a bienes y servicios públicos.

A efecto de delinear con mayor precisión el concepto de las instituciones y del cambio institucional de la administración pública de la Federación y del Estado de Sinaloa, para entender el origen y naturaleza de las actuales, y determinar si cumplen o no con los objetivos que la ley les encomienda y la sociedad y el Estado esperan de ellas, confirmando o desechando en su caso las acepciones y propuestas de los teóricos, emerge indispensable analizar los regímenes y figuras a través de la historia, particularmente a partir de la época colonial, en que las funciones estatales alcanzan una mayor precisión y desarrollo, principalmente las administrativas, con instituciones que parecen haber trascendido o influido orgánica o funcionalmente en las administraciones de épocas posteriores.

CAPÍTULO 2. LAS INSTITUCIONES Y LA EXPANSIÓN VIRREINAL EN EL NOROESTE.

Con el arribo europeo a América, hay invasión, guerra, conquista y destrucción. Pueblos y señoríos hijos de la civilización del sol, edificadores de un orden institucional de abundante cosmogonía, con mitologías y cultura, gobierno y administración, serán sustituidos por el régimen e instituciones de la Corona española, a medida que se sometían los nuevos territorios.

Para la conquista, los monarcas otorgaban a los expedicionarios títulos reales llamados capitulaciones, que consistían en contratos celebrados entre el gobierno y el particular para explorar y conquistar tierras en América, a cambio de conceder al descubridor o conquistador el nombramiento de funcionarios y de repartimientos.

Uno de esos conquistadores sería Hernán Cortés, quien a su llegada al actual Estado de Veracruz en 1519 y la conquista de la ciudad mexica de Tenochtitlán en 1521, iniciaría el proceso de desinstitucionalización paulatina de los estados o señoríos precolombinos de México y Mesoamérica, que se habían edificado siglos atrás entre simbolismos, mitos, guerras, tradiciones, cultura y capacidad organizativa

Las instituciones políticas, militares y religiosas de todos ellos, incluida la Triple Alianza de los señoríos de México, Texcoco y Tacuba o Tlacopan, fueron desarticuladas y desconocidas, para ser sustituidas

por las peninsulares. Es decir se dio una plantación abrupta en los diferentes órdenes que abarco la fuerza y la conquista espiritual.

En lugar de aquella multiplicidad de estados o señoríos gobernados por diferentes tecuhtlis o señores con sus singulares administraciones, ejércitos, creencias y ritos religiosos, surgiría un nuevo y sólo Estado, el de la Nueva España, que como dominio de la Corona, se gobernaría por el Rey de España apoyado en su propia administración, ejército y religión.

Con el sometimiento de los reinos del Anáhuac y demás señoríos por los conquistadores españoles, se registró un cambio brusco de autoridades e instituciones. A medida que los conquistadores fueron conociendo y sometiendo los nuevos territorios al dominio de la península, la Corona que en la persona del Rey o monarca de España era la autoridad central suprema, fue estructurando gradualmente como extensión de su autoridad, el gobierno de las colonias de América, en autoridades a las que delegaba atribuciones públicas.

La Administración Pública del Reino de México, la más destacada por su organización y amplitud a la llegada de los españoles, con sus figuras e instituciones públicas del Señor o Tecuhtli como titular principal de las diversas funciones del Estado, apoyado en el Cihuacóatl como especie de Virrey o coajutor y en el Tlatocan o Consejo Supremo con sus autoridades y dependencias inferiores, así como en el sacerdocio que tenía a cargo la importante tarea de la

educación con la obligación de preparar a los futuros funcionarios públicos, guerreros y religiosos, fue desinstitucionalizada para formar en su lugar la Administración Pública Novohispana encabezada por el Rey de España que la ejercería desde la península y se apoyaría en sus propias instituciones respectivamente formadas, tales como el Real Consejo de Indias, la Casa de la Contratación de las Indias, el Virrey, la Real Audiencia, la Real Hacienda, el Gobernador y Capitán General, los Gobiernos provinciales, las Provincias, las Comandancias de las Provincias Internas, las Intendencias y la Iglesia, principalmente.

2.1 El Rey de España y de la Nueva España

El Rey de España, como titular de la monarquía absoluta, era la autoridad máxima de la península y de los nuevos territorios dominados de ultramar, es decir, de las colonias de América, particularmente de la Nueva España. En su investidura se reunían o confundían las facultades públicas fundamentales, distribuidas a la postre en los tres poderes, las ejecutivas, legislativas y judiciales, a cuya autoridad se sometía incluso la Iglesia como órgano del Estado en sus territorios. En virtud de su facultad ejecutiva, era el titular absoluto de la administración pública española que se extendía a sus dominios. En ejercicio de sus facultades expedía leyes u ordenanzas, cédulas reales, reglamentos e instrucciones y reales órdenes y demás disposiciones normativas o administrativas, declaraba la guerra o

firmaba la paz, disponía la acuñación de monedas y administraba justicia.

Las normas o disposiciones emitidas por la Corona formadas como instituciones jurídicas para regular la vida pública, social y económica de las regiones conquistadas de América y las Filipinas, integradas en los cuerpos normativos llamados Leyes de Burgos, Leyes Nuevas y las Ordenanzas de Alfaro, constituyeron el derecho indiano y significaron un adelanto respecto de los regímenes precolombinos regulando documentalmente la organización y funcionamiento de las instituciones de la administración pública y demás del Estado, aunque aún confundidas en las mismas autoridades.

Fueron compiladas por Antonio de León Pinelo y Juan de Solórzano Pereira, en la obra conocida como Recopilación de Leyes de Indias [57], sancionada en Madrid, por pragmática del 18 de mayo de 1680, por el Rey Carlos II de España, quien ejerciera su periodo de 1665 a 1700. Dicha obra, se conforma de 4 tomos, con 9 libros llamados "leyes", conteniendo 218 títulos y 6,385 normas. El primer libro o ley 1, regula aspectos religiosos como la organización del regio patronato, la iglesia, la cultura y la enseñanza; la ley 2, la integración y funcionamiento del gobierno indiano, particularmente del Real Consejo de Indias y las Reales Audiencias; la ley 3, lo relativo a virreyes,

[57] *Leyes de Indias*, http://www.Congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm.

gobernadores y militares; la ley 4, el descubrimiento y conquista territorial, normando la población, el reparto de tierras, obras públicas y minería; la ley 5, distintos aspectos del derecho público, como la jurisdicción y atribuciones de los alcaldes, corregidores y demás funcionarios menores; la ley 6, la situación de los naturales, tributos, encomiendas, entre otros; la ley 7, cuestiones relativas a la acción policial y la moral pública; la ley 8, la organización rentística y financiera, y la ley 9, la actividad comercial indiana y el funcionamiento de la Casa de Contratación de las Indias.

En España, igual como ocurría en los reinos precolombinos de México, el poder de los monarcas, a la muerte o incapacidad de éstos, se transmitía al primogénito o descendiente directo e inmediato de la casa real.

El monarca del gobierno español durante la conquista de la Nueva España, fue Carlos I de España (1516-1556) y V del Sacro Imperio Romano Germánico, casado con su prima Isabel de Portugal. Carlos, iniciador de la dinastía de la Casa de Austria o Habsburgo, fue hijo, de Juana I de Castilla, mejor conocida como Juana la loca, hija de los Reyes Católicos Fernando II de Aragón e Isabel I de Castilla, de quienes heredó el Reino de Castilla, Aragón, Canarias, las Indias, Nápoles y Sicilia, y de Felipe el Hermoso, descendiente de Carlos el Temerario e hijo de Maximiliano I de Austria o Habsburgo y María de Borgoña, de quienes heredara los Países Bajos, los territorios austríacos y el trono imperial romano germánico. Al morir los Reyes

Católicos de España, su hija Juana I de Castilla heredera al trono enloqueció, por lo que asumió el poder español su hijo Carlos I.

Los reyes siempre ejercieron su poder en las colonias de América, desde España, a través de las autoridades nombradas por ellos para el efecto.

Antes incluso de que se organizara definitivamente e iniciara sus funciones el Real Consejo de Indias, se encargaban de la atención de los asuntos de la Nueva España de parte del monarca, personas distinguidas a quien encargaba su cuidado, que actuaron individualmente o de manera colegiada en consejos, entre ellas el Cardenal Jiménez de Cisneros, quien llegó a manejar todos los asuntos de la monarquía a la muerte de los reyes católicos y enloquecimiento de Juana I de Castilla, entregándolo posteriormente al príncipe heredero Carlos I, y que buscó infructuosamente establecer un buen gobierno para las colonias, nombrando como gobernadores a los virtuosos frailes Luís de Figueroa, Alonso de Santo Domingo y Bernardino de Manzanedo, los cuales a pesar de sus esfuerzos, se vieron impedidos para cumplir su cometido, por la muerte de Jiménez y la intervención de terceros.

El imperio español se organizaba internamente de acuerdo al sistema llamado polisinodial, compuesto de una serie de consejos reales peninsulares o cuerpos colegiados de cancilleres y consejeros que asesoraban al Rey en los distintos asuntos de su competencia, siendo el más relevante el Consejo de Castilla, que se ocupaba de la

regencia o gobierno del Reino de Castilla, el más importante para la monarquía española y de su administración de justicia como tribunal de apelación, y se integraba con representantes de las principales casas nobiliarias de Castilla, dos o tres eclesiásticos y de licenciados. Dichos consejos de asesoría, conjuntamente con el Tlatócan precolombino, son el antecedente de los Consejos de Gobierno establecidos con las adecuaciones correspondientes en la Administración Pública Nacional del México independiente y en la administración del Estado de Sinaloa.

Los consejos se integraban con personas designadas por el monarca, el cual presidía algunos de ellos y tenía en todos la última palabra en los asuntos de su conocimiento. Contaban con secretarios, encargados de comunicar sus deliberaciones al Rey y viceversa, a los consejeros las decisiones o resoluciones del monarca.

Además del de Castilla, figuraron, el Consejo de Aragón con funciones similares a aquel, pero para los asuntos de Mallorca y Cerdeña; el Consejo de Cruzada creado para administrar las bulas papales de las cruzadas, subsidio y excusados, y recaudar los fondos correspondientes para la monarquía, en el objetivo de luchar contra los infieles; el Consejo de Estado, que presidido por el Rey, tenía por funciones asesorarlo sobre los asuntos de política exterior, además del control de sus embajadas; el Consejo de Guerra, para los asuntos de las fuerzas armadas y de guerra, similar en funciones al de la Triple Alianza y ambos antecedente del establecido en el México

independiente; el Consejo de Hacienda encargado de la hacienda castellana; el Consejo de Órdenes para asumir el control de las tres principales órdenes militares, delegadas por el papado, convirtiéndose el monarca en maestre superior de ellas; el Consejo de la Santa Inquisición, creado para eliminar la jurisdicción temporal de la Inquisición, convirtiéndose después en órgano intermedio entre la jurisdicción ordinaria y el Santo Oficio, y el Real Consejo de Indias, para atender los asuntos de los dominios de América.

El Consejo de Guerra, como los demás consejos reales, estaba conformado por consejeros experimentados o conocedores en la materia, teniendo a su cargo el definir las necesidades en recursos, integración y acciones de las fuerzas armadas españolas en la península y los dominios de ultramar de la Corona.

Para resolver lo conducente al ámbito de las Indias, el Consejo de Guerra, conformaba la llamada Junta de Guerra, con cuatro consejeros de cada parte, con el Real Consejo de Indias.

2.2 El Real Consejo de Indias

El llamado Consejo de Indias fue instituido como autoridad colegiada sui generis de la Corona, que en su nombre, gobernaba a la Nueva España desde la península, atendiendo todos sus asuntos, principalmente los de la administración pública. Intervenía incluso, como se citó antes, con cuatro de sus consejeros, en los asuntos

militares, conjuntamente con el Consejo de Guerra, en la llamada Junta de Guerra.

En un principio, los asuntos relacionados con los descubrimientos fueron tratados por el Consejo de Castilla. Posteriormente, la reina Isabel la Católica, otorgó al clérigo Juan Rodríguez de Fonseca la responsabilidad de representar a la Corona en la solución de los problemas coloniales. El clérigo en funciones sentó las bases del segundo viaje de Colón y el establecimiento de la Casa de Contratación, que se encargaría de administrar los asuntos derivados del comercio.

> Debido al aumento de los descubrimientos y al complicarse la organización de los nuevos territorios, en 1524, la Corona apoyada en el Consejo de Castilla, integró un nuevo organismo llamado Consejo de Indias. Este se convirtió en el brazo ejecutor de la política de la monarquía real en las colonias y el principal medio, casi el único, para la administración colonial de los asuntos de las Indias en los primeros 200 años de la Conquista.[58]

Estamos en presencia de una importante institución que tuvo a su cargo amplias facultades como autoridad política, legislativa, judicial y administrativa. Sus potestades se extendían a los asuntos

[58] Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación, *op. cit.*, pp. 80-81.

eclesiásticos y financieros. En ese sentido como órgano de composición plural que conocía de las diversas tareas estatales de la Colonia, el Real Consejo de Indias sustituiría desde la península al Tlatócan o Consejo Supremo del reino mexica, lo mismo que haría posteriormente la Real Audiencia de México, siendo antecedentes todas por ese tipo de integración y sus atribuciones en el área judicial, antecedentes remotos de los tribunales instituidos en los diversos regímenes del México emancipado, incluidos los actuales de la Federación y del Estado de Sinaloa.

> Una vez diseñado el esquema centralizado de gobierno y creado el Consejo de Indias, como la autoridad responsable de ejecución política, la Corona inició la administración jerarquizada del territorio mediante la creación de virreinatos y de los funcionarios que se encargarían de su organización: virreyes, capitanes generales, gobernadores y, junto con ellos, los oidores. La gran mayoría eran españoles seleccionados sobre la base de sus servicios, méritos y lealtad a la Corona, para garantizar sus intereses en la Nueva España[59].

El libro segundo, título II, de la Recopilación de Leyes de Indias, estableció su integración, con un presidente, que era gran canciller y consejero a la vez, de ocho consejeros letrados o los que fuesen necesarios, un fiscal, dos secretarios, un teniente del gran canciller,

[59] *Ibidem*, pp. 81- 82.

tres relatores, un escribano de la cámara de justicia, cuatro contadores de cuentas, un tesorero general, dos solicitadores fiscales, un cronista mayor, un cosmógrafo, un catedrático de matemáticas, un tasador de los procesos, un abogado y un procurador de pobres, un capellán oficiador de misas para el consejo, cuatro porteros y un alguacil.

Integrantes de dicho consejo fueron, entre otros, los frailes García de Loaiza como Presidente y el licenciado Bartolomé de Cassaus o de las Casas, el llamado “Apóstol de las Indias”, nombrado después obispo de Chiapas, quien se manifestó en contra del sistema de repartimientos y encomiendas, y se destacó por su saber y defensa de los indígenas.

Para la atención de los asuntos, el Consejo de Indias podía dividirse en salas, con un mínimo de tres consejeros en cada una de ellas.

Por ello, para los efectos de la presente investigación, el Real Consejo de Indias, dadas sus características y atribuciones, representa una institución, por su consistencia legal y el papel desempeñado en el gobierno novohispano.

Con el tiempo, el Consejo de Indias se transforma en la Secretaría del Despacho de Indias.

> Durante este proceso de transformación, el debilitamiento y pérdida de primacía del Consejo de Indias, fue dramático debido a que en todo el siglo XVIII fue pasando de órgano de gobierno a simple aparato de

> servicios, hasta degradarse a la condición de agencia de tramitación y despacho. Esto debido al empuje de la modernización administrativa por medio de las secretarías de Estado, quienes la arrinconaron en tareas mínimas e indispensables.
>
> Asimismo, el control hacendario también fue objeto de estricta vigilancia y su organización refleja las complicaciones y urgencias de la propia administración colonial. El cobro de los impuestos descansaba en los oficiales reales de Hacienda.
>
> El cobro directo de los impuestos por parte de los funcionarios reales sólo se realizaba en casos excepcionales. Esta descentralización del cobro de impuestos transferido principalmente a manos privadas o a entidades autónomas, demostró ser muy ineficiente, ya que daba margen a las más extremas posibilidades de abuso. Durante el curso del siglo XVII la Corona no encontró formas para resolver esta problemática.[60]

El Rey Felipe V de España o Felipe de Anjou, nieto de Luis XIV de Francia inició la dinastía de los borbones con la guerra de sucesión al trono hispano que sostuvo contra el pretendiente archiduque Carlos. Ascendió al trono en el año 1700; respetó la organización tradicional y sistema de gobierno pluralista español, integrado por diversos reinos con características propias, pero al resultar vencedor adoptó de forma paulatina formas políticas francesas del centralismo y uniformidad institucionales.

---

[60] *Ibidem*, pp. 83, 97-98.

El régimen de gobierno colegiado a base de los consejos de la Corona, entre ellos el de Indias, fue sustituido, con exclusión del Consejo de Castilla que continuó funcionando, por uno individualizado, siguiendo el modelo francés. En 1714, se crean las Secretarías de Despacho de Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina e Indias, dirigidas por los respectivos ministros secretarios. Nació así en España, con jurisdicción extendida a la Nueva España, el sistema de Secretarías o Ministerios de Estado bajo el cual se organizarían posteriormente heredando esas aportaciones las administraciones públicas del México independiente y las del Estado de Sinaloa, variando el número y denominación de algunas secretarías, a la vez que las dependencias internas. Ello implicó un desarrollo institucional bajo las modalidades de Reforma y Modernización que dio un nuevo rostro y dinamizó la administración colonial, buscando mejorar su desempeño, aunque principalmente en pro del interés imperial de la Corona de acrecentar su poder, dejando en segundo término el objetivo de optimizar su servicio a favor de la población.

En 1717, pasaron a la Secretaría del Despacho de las Indias, todos los asuntos de las Indias occidentales y orientales, en los aspectos de gobierno, administración, hacienda y guerra, excepto los de justicia que mantuvo el Consejo de Indias. El órgano central del gobierno metropolitano para las posesiones de América deja de ser el

Consejo de Indias, y empieza a serlo la dinámica Secretaría del Despacho de las Indias.[61]

El cargo de Secretario del Despacho de las Indias se nombró a Bernardo Tinajero de la Escalera.

Los Secretarios de Estado en España, vigentes hasta el final del reinado de Fernando VII, en 1833, constituyeron el cargo institucional que ejercía las funciones directivas del Poder Ejecutivo por delegación directa del Rey. Fueron llamados también, Primeros Ministros, Ministros de Estado o Ministros Plenipotenciarios, teniendo la misma función, como continuación histórica de los cargos institucionales formales o informales de los secretarios y los válidos, que venían sirviendo a la monarquía autoritaria de Trastámaras y Habsburgos desde el siglo XV. Eran nombrados por el Rey, quien los podía remover cuando lo juzgaba conveniente.

Durante el siglo XVIII, el sistema de secretarías fue objeto de sucesivas modificaciones. Fue común que varias secretarías tuvieran un mismo secretario, convertido por ende en el hombre fuerte del gobierno.

En 1754, Fernando VI, dividió la Secretaría del Despacho de las Indias en dos: Marina y Secretaría del Despacho universal de las Indias, atribuyendo a esta las siguientes funciones: las propuestas al Rey de los consejeros letrados y de capa y espada, fiscales,

[61] *Ibidem,* p. 82.

secretarios y contadores del Consejo de Indias, Presidente y ministros de la Casa de Contratación, virreyes, presidentes y gobernadores independientes, cargos militares con el asesoramiento del Secretario de Guerra, Oficiales de la Real Hacienda, y todos los empleos de las Intendencias al ser el Secretario de Indias a la vez el Superintendente General; así como las presentaciones de la jerarquía eclesiástica, prebendas y beneficios conforme a los privilegios del Real Patronato.

Desde 1763, en el reinado de Carlos III, se incorporó el llamado Despacho Colectivo, una especie de consejo o pleno de secretarios que se reunía semanalmente para conocer de todos los asuntos.

En 1787, el conde de Floridablanca, creó la Junta Suprema de Estado, que sustituyó al Despacho Colectivo, con la reunión institucionalizada de todos los secretarios para deliberar sobre los asuntos que rebasaban el ámbito de cada secretaría, sendos antecedentes remotos del llamado Gabinete Colegiado formado en la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

El mismo conde reorganizaría en siete el sistema de secretarías: las de Estado, Guerra, Hacienda, Marina, Gracia y Justicia de España, Gracia y Justicia de Indias, y Guerra, Comercio y Navegación de Indias, registrándose el proceso de formación institucional en las nuevas dependencias incorporadas, que ampliaron y diversificaron la órbita de la acción de la Administración Pública Colonial.

En ese sistema colonial tendrían sus primeros antecedentes virreinales las Secretarías de Guerra y Marina, Hacienda, Justicia,

Comercio o Economía, que se incorporarían en el México independiente a partir del Imperio de Iturbide.

La Constitución de Cádiz (1812) organizó igualmente en siete las secretarías, siendo una de ellas la de ultramar, durante el reinado de Fernando VII, quien nombró como titular a Miguel de Landizábal, siendo suprimido el cargo el año 1814.

Su número varió de siete a cinco en la mayor parte del tiempo. Debido a que el aumento del número había incrementado su costo para la Hacienda Real, los asuntos de Indias fueron adjudicados a las secretarías tradicionales de Estado, Guerra, Gracia y Justicia, y Marina.

En el siglo XIX, las Secretarías de Estado fueron sustituidas por los Ministerios, reunidos en el Consejo de Ministros o Gabinete, dirigido por el Presidente del Consejo o Jefe de Gobierno.

El mismo año 1814, fue creado el Ministerio Universal de Indias, suprimido por decreto del año siguiente.

Finalmente, durante el movimiento de independencia, los asuntos indianos se distribuyen entre los ministerios hispanos.

2.3 La Casa de la Contratación de las Indias

Se instituyó en 1503 creada por los reyes católicos para controlar y administrar todo el tráfico, navegación y comercio con las indias, en virtud de considerarlas como territorio exclusivo de la Corona

española. Fue principalmente una institución de la administración pública, con amplias atribuciones que le posibilitaron un crecimiento estructural y funcional.

La Casa de la Contratación de las Indias, fue también llamada Casa de Contratación de Sevilla, por tener su asiento en esa ciudad, hoy capital de la Comunidad Autonómica de Andalucía.

Algunas fuentes señalan que fue la contraparte lusitana la que influyó en su creación. En Portugal[62], se llamó Casa de India, se estableció en 1500 para administrar el comercio marítimo de ultramar en los siglos XV y XVI.

La revisión y búsqueda que se ha hecho, en el periodo comprendido desde los viajes de Colón hasta la llegada de los españoles a América, permite señalar que este organismo, que llegó a tener una enorme importancia, es la primera institución administrativa creada tras el descubrimiento de 1492.

Su actividad organizaba el monopolio en su relación creciente con los dominios conquistados. Abarcó desde la regulación, autorización, supervisión, fiscalización e intercambio de todo lo relacionado con la navegación, mercancías con el nuevo mundo. Aún más, su competencia le permitió realizar acciones sancionadoras y penales.

---

[62] Pinheiro Marques, Alfredo, *The Dating of the Oldest Portuguese Charts*, Imago Mundi, v. 41, 1989, pp. 87-97.

El conjunto de disposiciones que dieron lugar a su creación y posterior expansión fueron denominadas ‘’Ordenanzas para instituir una Casa de Contratación en Sevilla, para las Indias, las Islas Canarias y el África atlántica. La casa debía recoger y registrar todas las mercancías y mantenimientos navales requeridos para el comercio americano y recibir en ellos todo lo que trajeran en cambio a España’’.[63]

Era el punto comercial más importante de la península ibérica, tenía el registro de todas las naves que salían y regresaban y de las mercancías, materiales y armas enviadas a las indias y las que ingresaban a su regreso.

Esta institución de la Corona en la Nueva España coexistió con el Consejo de Indias, no obstante su dependencia con éste, no disminuyó su actividad monopólica asumiendo funciones de control de importaciones y exportaciones comerciales navales. Regulaba el comercio de las posesiones de la monarquía, cuidaba de la seguridad de sus mercantes navales y combatía el contrabando hasta con sanciones que incluían la pena capital de los sentenciados. Además, dicha dependencia constituye uno de los antecedentes coloniales de las instituciones aduanales, hacendarias y de las promotoras del

[63] Fernández de Navarrete, Martín, *Colección de los viajes y descubrimientos de los españoles desde fines del siglo XV*, Madrid, publicada en la Biblioteca de Autores Españoles, v. I, .núm. 75, 1954, p. 303.

comercio y otras actividades económicas prioritarias para el desarrollo del país y de las Entidades, en diversas administraciones centrales y federales del México independiente, así como de las actuales Secretaría de Administración y Finanzas y Secretaría de Economía del Gobierno de Sinaloa.

Su ubicación, integración y funcionamiento fueron establecidos en la Recopilación de Leyes de Indias[64], estableciendo medularmente lo siguiente:

Libro tercero. título primero. De la Cafa de la Contratación de las Indias, que reside en la ciudad de Sevilla.

Ley i. Qve la Cafa de la Contratación de las Indias refida en la ciudad de Sevilla; en que fe recojan las mercaderias, y demas cofas que fe llevaren; y truxeren de las Indias.

Ley ii. Qve la Cafa de la Contratación de Sevilla efté en el alcazar viejo; donde llaman el cuarto de los Almirantes.

Ley iii. Qve en la Cafa de la Contratación de Sevilla, aya vn presidente, tres juezes oficiales; teforero, contador, y fator, vn alguacil mayor, tres juezes letrados, vn fiscal; y los demás ministros; y todos hagan el juramento que fe ordena.

Como atribuciones previstas en el citado libro y título, los jueces de la Casa de Contratación de las Indias tenían las siguientes:

[64] Leyes de Indias, http://www.Congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm.

1. Conocer de la guarda, y cumplimiento de todo lo ordenado para la navegación y trato con las Indias. (ley IX)
2. Comunicar lo que a su juicio fuera conveniente para el gobierno de las Indias (ley X).
3. Conocer de las causas criminales, ejecutando lo que estuviera ordenado para la contratación de las Indias, con las apelaciones al Consejo de Indias (ley XI).
4. Conocer de los delitos, hurtos, y excesos o abusos cometidos en la navegación y comercio de y con las Indias (ley XII).
5. Conocer del daño que sufrieren las partes en los navíos que transportaban mercancías a las Indias o las llevaran de ella hacia España (ley XIII).
6. Conocer civil y criminalmente de las pérdidas de navíos (ley XV).
7. Conocer de los asuntos relacionados con los dueños de los navíos y maestres de naos y demás tripulación (ley XVII).
8. Conocer de las causas de factores de mercaderes de España, que estuvieren en las Indias, haciéndolos comparecer ante la Casa de Contratación de las Indias (ley XVIII).
9. Procesar a quienes ilícitamente tomaran y abrieran las cartas y despachos de las Indias (ley XIX), y
10. Proceder en contra de quienes incurrieran en estafas (ley XX).

2.4 El Virrey

Pocas menciones hay en el mundo novohispano que tengan mayor referencia o asociación con la del Virrey. Alcanza a múltiples personajes que gobernaron en nombre del soberano y de la Corona y la expresión es utilizada para titular una época intensa en la historia que comprendió cerca de tres siglos.

El estudioso José Ignacio Rubio Mañé (1955), escudriñando sobre los orígenes de la figura de Virrey en España, comenta:

> No es posible determinar con exactitud actualmente –hasta donde hoy alcanzan las investigaciones- el origen verdadero de la institución del Virrey, como tampoco la forma en que se transformó la del Lugarteniente a la del Virrey, que evidentemente la precede. El hecho positivo es que al mediar el siglo XV es cuando pueden hallarse en las fuentes documentales títulos de Virrey.
>
> Es posible que dos causas hayan originado la institución del Virrey, ambas conjuntas, o una u otra: 1°) que en la época señalada que coincide significativamente con el fin de la dinastía en Sicilia, se quisiera distinguir diferencia entre el Lugarteniente General y el Virrey, reservando el primero para los reinos continentales y el segundo para los ultramarinos; y 2°) que se quiso variar el término de Lugarteniente General al de Virrey para emplear una acepción más correcta, que respondiera más a la realidad, que fuera más en consonancia con su jerarquía funcional. Para poder inclinarnos hacia la primera causa

> existe el hecho de una relativa similitud de facultades y funciones entre ambos cargos, hasta hacerse difícil averiguar si los Virreyes asimilaron lo que tenían los Lugartenientes, o fueron éstos los que trasplantaron al corazón de la monarquía aragonesa lo que caracterizaba a los Virreyes, si es que intentamos considerar una posible existencia anterior de los Virreyes, hasta hoy desconocida. Y para tener en cuenta la segunda causa, existe el hecho de que aunque Lugarteniente y Virrey significan lo mismo filológicamente, es más concreto el término de Virrey. También es un hecho que el Lugarteniente General, tal como funcionaba en Aragón, era un Virrey, aunque no llevase este título. Pero esto, para la historiografía científica no basta y hace falta más investigación en fuentes originales para determinar en qué consistía la diferencia y así hablar en términos de seguridad absoluta. Tal como están hoy los conocimientos sobre este punto es preciso reconocer que el origen inmediato del Virreinato aragonés se halla en un panorama oscuro, pero si puede afirmarse que la documentación hasta hoy conocida demuestra que el título de Lugarteniente General precedió al de Virrey en la cancillería aragonesa.[65]

Ante el desorden generado en la Nueva España por la primera Real Audiencia de México -que se analiza más adelante-, presidida por Nuño de Guzmán o Nuño Beltrán de Guzmán, en virtud de las irregularidades denunciadas por el protector real de los indígenas Fray

---

[65] Rubio Mañé, José Ignacio, *El Virreinato*. México, UNAM, FCE, t I, 2005, pp. 8 y 9.

Juan de Zumárraga, a sugerencia de éste, la Corona determinó, sustituirla por una nueva Audiencia, cuidando su integración por hombres virtuosos que asegurasen un buen gobierno y la creación de la figura del Virrey que lo encabezara.

Con el Virreinato inició la aplicación del modelo español de gobernación. El Virreinato de la Nueva España se instituyó formalmente por Real Cédula de Carlos I Rey de España, del 1 de enero de 1535, siendo su capital la Ciudad de México. Esta institución estuvo vigente hasta 1821, en que, siendo el último Virrey Juan O`Donojú, se consumó la independencia de México.

En nombre del Rey de España, el Virrey, que etimológicamente implica “en lugar del Rey”, era el gobernante supremo en la Nueva España. Era nombrado y removido libremente por aquel. Concentraba en su persona todas las responsabilidades del gobierno y la administración pública, la Capitanía General, la Jefatura en asuntos militares y la Presidencia de la Audiencia. Era el encargado de que se ejecutasen en las colonias, las cédulas o leyes emitidas en la península y de vigilar los negocios de la Corona en sus dominios de América.

Este alto funcionario colonial, por su nivel jerárquico y sus atribuciones en el ámbito de la administración pública, sería el antecedente indirecto de las figuras de Vicepresidente de la República establecido en la Constitución Federal de 1824 y de Vicegobernador instituido en la Administración Pública del Estado en la primera

Constitución Política del Estado de Sinaloa, de 1831; figuras que posteriormente desaparecieron.

El Virrey era nombrado, lo mismo que los Gobernadores y otros funcionarios de la Nueva España, para un periodo definido o por tiempo indeterminado. En sus nombramientos, se acompañaban las Instrucciones, determinando todas las funciones encomendadas para su cargo, con sus derechos y obligaciones oficiales.

> En las capitulaciones que se firmaron en Santa Fe, cerca de Granada, el 17 de abril de 1492, entre los Reyes Católicos y Cristobal Colón, se accedió a todas las exigencias que imponía éste como remuneración a las islas y tierras desconocidas que descubriera en su proyectado viaje a las Indias Orientales. Y una de esas exigencias fue que se le otorgaran los títulos de Almirante, Virrey y Gobernador General de las tierras que descubriese. El 30 del mismo mes se le extendió el título confirmatorio con esos nombramientos, que se le confirmaron una vez más por los mismos Reyes Católicos, a su regreso del descubrimiento del Nuevo Mundo, en Barcelona, el 28 de mayo de 1493.
>
> Después del descubrimiento de América, los Reyes Católicos procuraron ir revocando a Colón las atribuciones concedidas, especialmente las relacionadas con el nombramiento de Virrey y Gobernador General. Es de observarse que en el mismo privilegio confirmatorio que se le extendió en Barcelona a su regreso de las Indias, se suprime el adjetivo de “General” que se le había ofrecido antes del viaje. La exactitud sistematizada con que en posteriores

> documentos oficiales los Reyes Católicos insisten en esa supresión, hace pensar que no fue un descuido. Tenía un sentido determinado.
> Sin embargo, Colón trató de gobernar como Virrey en las tierras por él descubiertas. Más, ante la realidad de los problemas el cargo funcional se fue haciendo más teórico, ante la ineptitud del titular para solucionarlos, hasta que se convirtió en un título de dignidad honorífica. En 1499 ya se abandona su empleo. Por tres Reales Provisiones extendidas el 21 de mayo de ese año, Colón fue relevado de sus funciones de gobierno. Sólo le queda el de Almirante. Fue una destitución efectiva y Francisco de Bobadilla se hace cargo del gobierno de las Indias, pero ya no con el carácter de Virrey. La Corte española había ya considerado con recelo este cargo, hasta que años después el primer Habsburgo en el trono hispánico lo consideró insustituible para Nueva España y el Perú."[66]

El primer Virrey de la Nueva España fue Antonio de Mendoza, cuyo nombramiento fue firmado por el Emperador, al igual que el título de Presidente de la Real Audiencia de México, el 17 de abril de 1535, en Barcelona, España, asignándosele el sueldo de tres mil ducados de oro como Virrey, otros tres mil como Presidente de la Audiencia y dos mil adicionales para los gastos de la guardia de su persona.

Con el nombramiento y título otorgados, se le confirieron igualmente por el monarca español, amplia autoridad y facultades que heredarían sus sucesores.

---

[66] *Ibidem*, pp. 13 - 15.

Entre dichas facultades figuraba la de supeditar a la autoridad del Virrey, el ejercicio del cargo de Capitán General de la Nueva España de parte de Hernán Cortés, cuyas atribuciones podía conferir aquel a otra persona de su confianza cuando lo considerara conveniente. Tal cargo le otorgaba el mando de las fuerzas armadas peninsulares, navales y terrestres, en la Nueva España.

Como presidente de la Real Audiencia, el Virrey no tenía voto en las cosas de justicia, pero si contaba con el mando absoluto en todo lo relativo a la gobernación de la Nueva España, fungiendo en tal caso los oidores como consejeros cuando lo creyera necesario, pero sin estar obligado a seguir su opinión o dictamen.

> Encargósele expresamente el recuento de los veintitrés mil vasallos del marqués del Valle, negocio que aún no había podido resolverse; encarecióselе que se informase del Estado que guardaba la propagación de la fe cristiana y del culto católico en la Nueva España, que visitase ó hiciese visitar por personas de confianza las ciudades, villas, lugares y poblaciones, informando del número y calidad de vecinos españoles ó indios y de cuanto pudiera observarse sobre tributos que pagasen los indios al Rey ó a los encomenderos, apuntándolo todo en el libro de visita; si era posible aumentarse la tasa del tributo y si era conveniente que ese tributo se pagara en dinero y no en efectos; que informase sobre el establecimiento de las alcabalas de que estaban dispensados los comerciantes de Nueva España; pero que era necesario cobrar ya para los gastos de las guerras que sostenía el

> emperador; se autorizaba al Virrey para que los indios que no tributaban por pobreza pudiera exigírseles prudentemente servicio personal en las minas; que hiciera buscar los tesoros escondidos en los antiguos templos de los indios; que enviase a pedir, si lo creía conveniente, á España esclavos negros para que fuesen á trabajar minas por cuenta del Rey; que diese noticia de si los indios podrían ser obligados al pago de diezmos y si los obispados convenía que se limitasen en número y en la extensión de las diócesis ó que se aumentasen conforme á la cantidad de los diezmos que se recaudaban, y si los conventos que estaban hechos ó proyectados eran suficientes en número para la instrucción de los naturales ó si era necesario hacer más. [67]

En cuanto a la administración de justicia, se instruyó al Virrey que la Audiencia conociera de los agravios en que incurrieran los jueces eclesiásticos, a los cuales debía dirigirse "con la cláusula de ruego y de encargo á despedirles reales provisiones por respeto al fuero de la Iglesia"; que no se concediera el derecho de asilo a los conventos y pudiera procederse contra los retraídos, aún cuando hubieran vestido el hábito de alguna orden religiosa, si estaban acusados de rebelión, y que la Audiencia procurara la reforma de los monasterios. Además se le indicó que no permitiera edificar monasterio o iglesia sin su consentimiento como Virrey, conservando

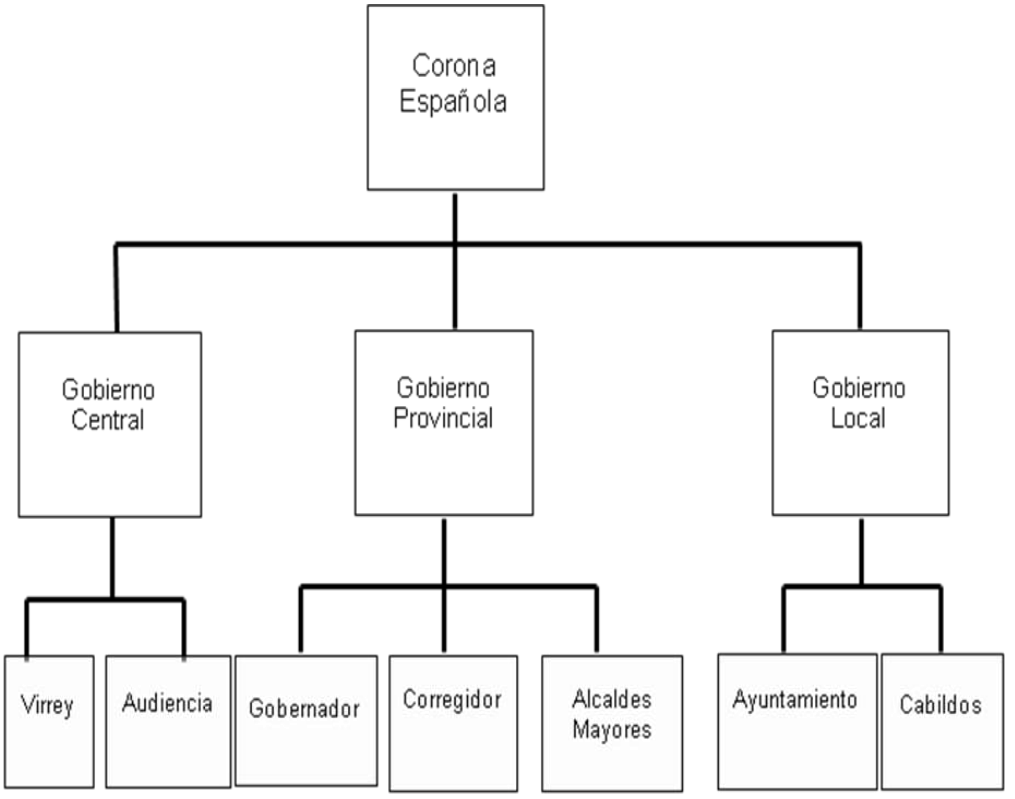
---

[67] *Ibidem*, pp. 230 - 231.

el patronato para el monarca español, y que ninguna bula ni breve pontificio pudiera tener curso en el Virreinato sin el pase del consejo.

Cuadro No. 5

La Nueva España, Estructura del Gobierno al Inicio del Virreinato



Fuente: elaboración propia

Se le encargó asimismo, la atención de las fortificaciones y obras de defensa de la Ciudad de México, así como la provisión de artillería, de armamento y municiones para la seguridad de la conquista, y se le autorizó para establecer en la capital una Casa de Moneda, en donde se labrara la de plata y de vellón que fuesen necesarias, sin consentirse la acuñación de oro, atendiendo la petición de la Real Audiencia.

En materia de hacienda pública, el Virrey tenía atribuciones legislativas, administrativas y de fiscalización, a través de la Real Hacienda y las Caxas Reales. Dichas instituciones coloniales sustituyeron a las de la hacienda precolombina bajo el visorrey indígena o Cihuacóatl, sucedido por el Virrey español, y serían el antecedente de la llamada Caja Nacional encargada del manejo de las finanzas, supeditada al Poder Ejecutivo encabezado por José María Morelos durante la insurgencia, así como de las dependencias hacendarías del México independiente y de las administraciones del Estado de Sinaloa.

> El Virrey fue piedra angular para asegurar el dominio de la monarquía en los nuevos territorios conquistados, junto con las leyes de indias, las instituciones y la burocracia. El Virrey ocupaba el cargo más alto en el gobierno colonial, tenía el grado militar más importante, el de Capitán

> General, era vicepratono de la iglesia, presidente de La Audiencia de México y superintendente de la Real Hacienda.[68]

El gobierno de la Nueva España, se organizaba política, militar y administrativamente, en ámbitos territoriales competenciales llamados Gobernaciones Mayores como las de los virreyes y Audiencias Reales, que comprendían varias provincias dentro de su jurisdicción, y en Gobernaciones Menores, que abarcaban una sola provincia, a cargo de un Gobernador Particular, o simplemente ciudades o partidos, que por su lejanía o características no se consideraba conveniente erigirlas como cabeza de provincia y que por ende quedaban bajo la autoridad de Corregidores o Alcaldes Mayores, dependientes jerárquicamente de las mencionadas autoridades superiores.

Durante la Colonia, gobernaron en la Nueva España 32 virreyes. En el estudio de las instituciones, un asunto relevante de la Administración Pública Virreinal fueron los llamados misterios, memoriales administrativos o instrucciones reservadas que los virreyes entregaban a sus sucesores.

Están justificados refiere Luis de la Rosa (1852) con documentos oficiales, principalmente con lo que podría llamarse los antiguos

---

[68] Castellanos Hernández, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1940)*, México, Centro de Investigación Científica ‘’Jorge L. Tamayo’’, t 1, 1996, pp. 47-51.

misterios de México; con las instrucciones reservadas que los virreyes dejaban a sus sucesores.[69]

Las relaciones que los virreyes dejan a sus sucesores en el mando, se registran a partir del primer Virrey Antonio de Mendoza. No es sino hasta 1620 que Felipe IV, según consta en la Recopilación de Leyes de las Indias (título tercero ‘’de los virreyes y presidentes gobernadores’’, ley XXIII), señala que los virreyes antecesores y sucesores, concurran y confieran sobre el estado de las materias.[70]

Los virreyes al concluir su responsabilidad debían entregar al sucesor las cartas, órdenes, cédulas, despachos y demás documentación recibida, además de instruirlo en las materias a su cargo.

En opinión de Díaz Casillas (1987), las instrucciones que deberían entregar los virreyes al sucesor, se entienden como medios pedagógicos para contribuir a la formación administrativa del sucesor en el mando; es decir, que ‘’quede capaz’’, y con claridad que importe el acierto de las materias a su cargo: hacienda, gobierno, justicia, guerra y patronato real. Algunos de los principales motivos que tuvo la Corona para solicitar una relación: 1) formar a las altas esferas en el arte de gobernar y administrar 2) asegurar y mantener la dominación

---

[69] De la Rosa, Luis, *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*, Revista Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, CNCPAP, núm. 4, 1990. p. 20.

[70] Díaz Casillas, Francisco José, *La administración pública novohispana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1987, pp. 74-75.

política, tanto interna como externa y 3) asegurar y mantener la generación de la riqueza de la Colonia.[71]

En 1732 se creó, por Cédula Real, la Gobernación de Sinaloa, que incluía la Provincia del mismo nombre y las de Ostimuri y Sonora.

Como gobernación mayor se instituyó en 1771 por la Corona, como nueva institución colonial la llamada Comandancia General de las Provincias Internas, que independiente de la autoridad del Virrey de la Nueva España, gobernaría parte de la jurisdicción de la Nueva España, en las llamadas provincias del septentrión o fronterizas del Virreinato, en el norte de México.

Con la formación institucional del Virreinato y la serie de dependencias y figuras bajo su mando, la Administración Pública Colonial se inscribió paralelamente en un proceso de desarrollo en el que se amplió su órbita de acción y mejoró jerárquicamente su organización y funcionamiento, ejerciendo su titular la Corona un control mayor sobre ella a través de su representante el Virrey y autoridades inferiores, a la vez que a través de la Comandancia General de las Provincias Internas. Una de las dependencias supeditadas al titular del Virreinato sería la Real Audiencia.

---

[71] *Ibidem*, pp. 76-77.

2.5 La Real Audiencia

Al ser acusado Hernán Cortés de indebidos manejos ante el Rey Carlos I de España y V de Alemania, su enviado para el efecto, el visitador Peralmindez Chirino, instituyó el gobierno de los Oficiales Reales, quienes fueron destituidos luego por conflictivos, por el nuevo visitador Gonzalo Salazar, en un proceso de desinstitucionalización administrativa.

Para sustituirlos y remediar los trastornos que padecía la Colonia, el monarca formó en 1527, la primera Real Audiencia de México con sede en la capital, compuesta por magistrados llamados Oidores, uno de ellos en calidad de presidente, con atribuciones políticas, administrativas, legislativas y judiciales en asuntos civiles y criminales. No comprendía la jefatura militar reservada primero al Capitán General que inicialmente fue Hernán Cortés y posteriormente el Virrey de la Nueva España, ni los asuntos de la hacienda pública y los impuestos a cargo de los Oficiales Reales. Las resoluciones o sentencias judiciales de la Real Audiencia eran apelables ante el Consejo de Indias**.** Sus disposiciones de gobierno o normativas, eran sometidas a la aprobación del monarca. Dichas instituciones, como se señaló anteriormente, fueron antecedentes de los tribunales nacionales y estatales establecidos en México desde la independencia

Dicha audiencia se integró por Nuño de Guzmán o Nuño Beltrán de Guzmán, Gobernador y Capitán General de la Provincia del

Pánuco, como Presidente, y Alonso de Parada, Diego Delgadillo, Francisco Maldonado y Juan Ortiz, en calidad de oidores, los cuales, procedentes de España, llegaron a Veracruz el 6 de diciembre de 1528. Poco después fallecieron los oidores Parada y Maldonado.

Nuño de Guzmán o Nuño Beltrán de Guzmán nació en la ciudad de Guadalajara, del reino de Castilla, España, entre 1485 y 1490, como hijo de Hernán Beltrán de Guzmán y de su prima Magdalena de Guzmán[72].

El monarca español dio las órdenes e instrucciones a la nueva audiencia de México para el buen gobierno de la Nueva España y para la atención de la serie de irregularidades que se registraban en su administración, derivadas de los conflictos que entre sí mantenían los españoles y por el maltrato que daban a los indígenas.

Se encargó a la audiencia, que antes de ejercer su autoridad, formara y publicara el arancel de derechos que habían de llevar, para evitar abusos, y que señalara los límites de la gobernación de las provincias de Guatemala, México, Pánuco y del Rio de las Palmas, para que no hubiera motivo de conflicto entre los gobernadores; que en ese mismo propósito no se permitiera a ningún español Encomienda ni Repartimiento en provincia de la que no fuera vecino, anulando las que se encontraran en esas circunstancias por generar muchos desórdenes y el abandono de las encomiendas, e instruyera

[72] Marín Tamayo, Fausto, *Nuño de Guzmán*, Sinaloa, Siglo XXI, Difocur, 1992, p. 11.

Juicio de Residencia al conquistador Hernán Cortés y a sus tenientes y oficiales reales, exigiéndoseles las cuentas de los caudales que habían manejado. Dicho procedimiento trascendió con el tiempo hasta las administraciones públicas nacionales del México independiente y las del Estado de Sinaloa, en el llamado régimen de responsabilidades de los servidores públicos, para ser investigados y enjuiciados en su caso, política, administrativa o penalmente por las faltas o delitos cometidos en sus cargos.

Al presidente de la Real Audiencia de México licenciado Nuño de Guzmán o Nuño Beltrán de Guzmán se le encargó expresamente la conversión e instrucción en la fe católica de los indígenas, y sobre todo su buen tratamiento. A los oidores se ordenó el estudio sobre la conveniencia de establecer Casa de Moneda en México; la averiguación sobre quintos y derechos reales, que debían haberse recaudado en Guatemala; arreglar el cobro del almojarifazgo en Nueva España, la rigurosa prohibición del juego de dados y el que a los naipes nadie pudiera jugar cantidades mayores a 10 pesos diarios.

Se dispuso para la Audiencia, la formación de una nómina o censo de vecinos españoles y naturales de cada provincia, primer ensayo estadístico del gobierno español en México; la construcción de una fortaleza en la ciudad de México; la previsión de que los indios no anduviesen a caballo, ni los tuvieran de su propiedad, ni se les permitiera adquirir o usar armas; que toda la artillería que hubiere en las colonias se recogiera y se concentrara en lugar seguro, y que se

atendiera a los primeros pobladores y conquistadores, para que no les faltaran encomiendas y fueran preferidos en oficios lucrativos del servicio real, y que en caso de que quisieran ir a la Corte a pedir mercedes, la Audiencia informara de su solicitud para que fueran bien atendidos.

Los miembros de la Real Audiencia, particularmente Nuño Beltrán de Guzmán, fueron acusados por Fray Juan de Zumárraga de incurrir en irregularidades, como la venta de esclavos indígenas, ejecuciones y otros abusos contra los naturales.

> Toda comunicación con la Corte se impedía cuidadosamente y el Sr. Zumárraga, para hacer saber lo que pasaba, tuvo que mandar un paje suyo a llevar, como muestra de lo que se hacía en el país, un Santo Cristo en cuyo pecho se había practicado una concavidad en que iban ocultas las cartas. El Obispo, de acuerdo con los demás religiosos, decía al Emperador: hemos examinado los medios más propios para hacer prosperar el país y propagar en él la fe cristiana, y nos parece que el primero y más importante sería poner al frente del gobierno una persona justa y entendida, que pusiese término a todas las pasiones diabólicas y a todos los desórdenes, que consumen este país. Le manifestaban además la necesidad de remover inmediatamente a Nuño de Guzmán y a los oidores, nombrando un juez de residencia para que diesen cuenta de su conducta.
>
> Este consejo fue seguido por la Corte, pero hallándose Carlos V de viaje por Flandes, habiendo concedido a la Ciudad de México todos los

> privilegios que disfrutaba la de Burgos, dejó a su partida encargados los negocios de Nueva España a la Emperatriz su esposa. Esta princesa resolvió establecer un Virreinato, y después de haber pensado en diversas personas, recayó la elección en D. Antonio de Mendoza, más como su partida no podía ser tan pronta y urgía separar del mando a los que tanto abuso estaban haciendo de él en México, la Emperatriz dispuso mudar desde luego la Audiencia, nombrando por Presidente de la que de nuevo iba a formar a D. Sebastián Ramírez de Fuenleal, Obispo de Santo Domingo.[73]

En dicha audiencia establecida en 1531, figuraron los licenciados Alonso de Maldonado, Francisco Ceynos, Juan de Salmerón y Vasco de Quiroga, con el carácter de Oidores, quienes, entre otras importantes aportaciones a favor de los indígenas, restablecieron los derechos de sus pueblos, redujeron sus tributos y liberaron esclavos.

> Redújose el tributo que debían pagar los indios á dos reales, es decir, á la cuarta parte de una onza de plata, haciéndose extensiva esta tasa no sólo á los tributarios de la Corona sino también á los indios que estaban en repartimiento por lo que tenían que pagar á los encomenderos; se pusieron en vigor las cédulas reales que prohibían el excesivo trabajo personal de los naturales, que se les emplease como bestias de carga y que se les obligase á trabajar contra su voluntad y sin retribución en las fábricas, y se les concedió que en sus ciudades y pueblos eligiesen

[73] Rubio Mañé, José Ignacio, *op. cit.*, pp. XIII-XIV.

> alcaldes y regidores para la administración de justicia, conforme á la legislación española.
>
> Enérgicos y activos á la par que prudentes y desinteresados colaboradores tuvieron los reyes de España en los individuos que formaban la segunda Audiencia, en la gloriosa empresa de asegurar á los conquistados la libertad y el humano tratamiento[74]

Esta Real Audiencia se alojó primeramente en el que fuera antes el palacio de Moctezuma, enseguida de Cortés, y a la postre el edificio en que se ubicara el Monte de Piedad. Posteriormente la audiencia, a solicitud de su presidente ante la Corona, ocupó el actual Palacio Nacional, perteneciente también a Cortés en esa época. Los dos puntos principales que primeramente atendió fueron, el juicio de residencia de Nuño de Guzmán presidente de la anterior y de los oidores Delgadillo y Matienzo, y el recuento de los veintitrés mil vasallos que la Corona concediera a Cortés.

La Real Audiencia de México, comprendía dentro de su jurisdicción, a finales del siglo XVI, las provincias de Yucatán unida a parte de Tabasco, Chiapas, Oaxaca, Veracruz, México, la de los matlalcingas de Toluca, Querétaro, Michoacán, Pánuco y gran parte de los territorios de Colima y Jalisco.

---

[74] Riva Palacio, Vicente, *México a través de los siglos*, México, Cumbre, t. II, 1962, p. 191.

La organización administrativa de la audiencia se conservaría por más o menos 200 años, hasta que el arzobispo Virrey de la Nueva España, Juan Antonio de Vizarrón solicitara en 1736 aumentar la planta de funcionarios de la Real Hacienda y Cancillería de México.

> La última reforma que sufre la audiencia ocurre con la Constitución de Cádiz que en septiembre de 1812 el Virrey José María Calleja manda a publicar. La audiencia de México procede a organizarse conforme a la Constitución y al reglamento de audiencias y juzgados de primera instancia.[75]

Además de la Real Audiencia de México, existió la Audiencia de Nueva Galicia, supeditada a la anterior, con sede en Guadalajara, Jalisco. Esta última, había sido fundada inicialmente en Compostela, Nayarit, capital del Reino de Nueva Galicia, y trasladada posteriormente a Guadalajara. Sobre su integración y jurisdicción territorial, La Recopilación de Leyes de Indias estableció en la parte conducente, lo siguiente:

> En la ciudad de Guasdalaxara de la Nueva Galicia resida otra nuestra Audiencia y chancillería Real, con vn Presidente y quatro Oidores, que tambien sean Alcaldes de el Crimen: vn Fiscal, vn Alguazil mayor, vn Teniente de Gran Canciller: y los demas Ministros y Oficiales

[75] Díaz Casillas, Francisco José, La administración pública novohispana, *op. cit.,* pp. 134-136.

> necessarios, y tenga por distrito la Provincia de Nueva Galicia, las de Culiacán, Copala, Colima y Zacatula, y los Pueblos de Avalos, partiendo términos: por el Levante por la Audiencia de la Nueva España: por el Mediodía por la Mar del sur: y por el Poniente y Septentrión con Provincias no descubiertas, ni pacíficas: y el Presidente de la dicha Audiencia de Guadalaxara, y no los Oidores, tenga la governación de su distrito, y en su ausencia la dicha Audiencia de Guadalajara, sin embargo de cualesquier Cedulas, en que se hubiere concedido á los Oidores de la dicha Audiencia participación en el gobierno con los Presidentes, las cuales derogamos, cassamos y anulamos. Y mandamos que se guarde esta nuestra ley, como en ella se contiene: y en quanto al gobierno de guerra y hazienda guarden las órdenes, que por nos están dadas[76].

Dicha audiencia conoció de los conflictos o pleitos registrados en las provincias de Sinaloa, Sonora, Californias y Nueva Vizcaya, que en 1776 integraron la nueva Comandancia General de las Provincias Internas. Por orden del Rey, el 12 de marzo de 1779, se agregaron a su jurisdicción las provincias de Coahuila y Texas, integradas a la citada comandancia y comprendidas antes dentro del ámbito competencial de la Audiencia de México.

[76] Recopilación de las Leyes de Indias (1680), *op. cit.*, título quince.

> Real orden que separa del distrito de la audiencia de México y agrega a la de Guadalajara las provincias de Coahuila y Texas.
>
> El Rey ha resuelto que las provincias de Coahuila y Texas queden desde ahora separadas del territorio de esa Audiencia (México) y agregadas a la de Guadalajara, a efecto de que en ésta se deban admitir y admitan las apelaciones y recursos de la Comandancia General de las Provincias Internas de Nueva España y las que se interpongan de los respectivos gobernadores y demás justicias de Coahuila y Texas en los casos y cosas que conforme a derecho haya lugar en la misma forma que hasta ahora se ha hecho en esa Audiencia de México. De orden de su Majestad lo comunico a V.E. para que, previniéndolo en dicho tribunal, quede enterado de esta Real Resolución y concurra por su parte a su cumplimiento. Dios guarde a V.E. muchos años. El Pardo, doce de marzo de mil setecientos setenta y nueve. Señor Virrey de Nueva España. Josef de Gálvez. [77]

Esa facultad colonial asignada a las audiencias para conocer de los conflictos territoriales de las entidades, fue asumida posteriormente en el México independiente por el Congreso de la Unión y en el Estado de Sinaloa por el Congreso del Estado, para intervenir respectivamente en las controversias de los estados y municipios, sobre sus límites territoriales.

---

[77] Velázquez, María del Carmen, *La frontera norte y la experiencia colonial*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1982, p. 143.

Al crearse la figura del Virrey, la Audiencia se convirtió en su órgano colegiado auxiliar, bajo la presidencia de aquel. A la muerte o separación o sustitución del Virrey, la Audiencia reasumía sus antiguas atribuciones, en tanto se nombraba al sucesor.

Cuadro N°. 6 **El Cambio Institucional en la Colonia**

Periodo	Época	Instituciones	Características
S. XVI al XIX	Colonial	-Rey de España y de la Nueva España – Titular de la monarquía absoluta en la península y en los nuevos territorios en América. -Real Consejo de Indias – Autoridad de ejecución política y administrativa para los reinos de la corona, creo la estructura que se implantó en la Nueva España. -Casa de Contratación de las Indias – Encargada de ejercer el monopolio del comercio en la colonias, controlaba las importaciones y exportaciones navales. -Audiencia – Tribunales de justicia. Desempeñaba supletoriamente, funciones de gobierno. -La Real Hacienda – Estructura encargada de tributos, cobros y caudales a la metrópoli desde sus dominios. -Gobernadores – Funcionario con autoridad y poder administrativo en su territorio. Ocupaban el segundo escalón después del virrey. -Ayuntamientos – Era el tercer escalón en la pirámide administrativa, con jurisdicción ordinaria, civil y criminal. -Repartimientos y Encomiendas – Distribuciones y asignaciones de tierras y de naturales para formar las encomiendas, quienes tenían la tutela y protección y obligación de realizar otras labores. -Fuertes y Presidios – Fortificaciones militares para el control de pueblos y los presidios, destacamentos encargados de la seguridad en la jurisdicción.	Desaparición o desinstitucionalización de las existentes en Mesoamérica correspondientes al periodo precolonial y formación y desarrollo en la época colonial.

Fuente: Elaboración propia

2.6 El Gobernador y Capitán General de la Nueva España

Luego de instalar el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, Cortés asumió el gobierno en nombre de la Corona en los territorios recién dominados con la autodenominación de Capitán General de Justicia Mayor y Marqués del Valle de Oaxaca y estableció la Ciudad de México, como su sede y capital de la Nueva España.

‘’Llegáronle a Hernán Cortés, con intervalo de pocos meses, el nombramiento de gobernador y capitán general de la Nueva España”[78]

En torno de Cortés, se integró un círculo de capitanes de expedición para controlar mayores territorios.

Al establecerse la institución del Virreinato en la Nueva España, a partir de 1535, dichos cargos de Gobernador y Capitán General, se otorgaron conjuntamente con el de Virrey, excepto durante el tiempo de ejercicio de Cortés, al que se respetó el nombramiento de Capitán General hasta su muerte.

En el mismo Virrey de Nueva España estaban vinculados las funciones del Gobernador y Capitán General de la provincia de Nueva España, como lo estaban también las del Presidente de la Audiencia de México.[79]

El doble cargo de Gobernador y Capitán General, no sólo coincidió en el Virrey, sino además en los gobernadores provinciales y

[78] Riva Palacio, Vicente, *op. cit.*, p 73.
[79] Rubio Mañé, José Ignacio, *op. cit.*, p. 93.

en el Comandante General de las Provincias Internas, por lo que se aplicaba en diversos niveles o gobernaciones y autoridades, que asumían la administración pública conjuntamente con otras tareas del Estado, lo que dificultaba que recibiera una mayor atención y especialización.

En los reinos o provincias que conformaban el Virreinato, sus gobernadores como capitanes generales de las fuerzas armadas, tenían bajo su mando las compañías o destacamentos de las ciudades, villas, fuertes o presidios a cargo de capitanes. Bajo la autoridad de estos, estaban los cabos, soldados y oficiales y demás integrantes del destacamento. Al crearse la Comandancia General de las Provincias Internas, su titular se convirtió en Gobernador y Capitán General de toda la jurisdicción que las comprendía, como superior de los gobernadores provinciales y sus autoridades inferiores.

2.7 Las Provincias Internas de Nueva España

Las provincias constituyeron gobernaciones inferiores al Virreinato, demarcaciones territoriales político-administrativas, además de judiciales y militares, que sentaron uno de los antecedentes de los actuales Estados de la República Mexicana, Sinaloa, entre ellos, siendo sus gobernadores el antecedente colonial más cercano del titular del Poder Ejecutivo estatal. Tales instituciones sustituyeron con la conquista a las provincias indígenas existentes a la llegada de los

españoles, que fueron por tanto el antecedente precolombino de las presentes entidades federativas, encabezadas por sus señores, antecedentes en aquella época de los actuales gobernadores.

Después de la llamada Guerra de los Siete Años, registrada entre 1756 y 1763, el Rey de España decidió organizar administrativamente el septentrión de la Nueva España, conformado por las Provincias Internas.

Las provincias internas eran regiones que, a lo largo de dos siglos de gobierno español, se fueron añadiendo a los primeros reinos conquistados, esto es, a Nueva España, Galicia, Nueva Vizcaya y Nuevo México, y que en el ocaso del dominio español formaban la frontera norte del Virreinato.

> Las provincias internas fueron aquellas jurisdicciones que quedaron más alejadas de la capital del Virreinato, tanto por la distancia como por la dificultad de la comunicación; tierras de la periferia del dominio español, habitadas por indios insumisos y expuestas, por tanto, a la penetración e invasiones de enemigos indios y europeos.[80]

El entonces Virrey de la Nueva España, marqués Carlos Francisco de Croix y el visitador José de Gálvez, dentro de su plan de reformas político-administrativas para la modernización del gobierno

[80] Velázquez, María del Carmen, La frontera norte y la experiencia colonial, *op. cit.*, pp. 7 y 8.

de las colonias de América, recomendaron en un informe rendido al monarca, el 22 de junio de 1771, la creación de las Intendencias y de una Comandancia General de las Provincias Internas de las Californias, Nueva Vizcaya, Sinaloa y Sonora, que asumiera el control, como jurisdicción territorial, para dar unidad y cohesión a sus establecimientos de la zona más septentrional o alejada de la capital del Virreinato, argumentando que ello serviría para contener su invasión por los enemigos europeos, rusos, ingleses y franceses por el norte, noroeste y noreste, respectivamente, para dominar a los indígenas insumisos y para aprovechar las tierras y minas de la región.

Al autorizar el Rey la creación de la Comandancia General de las Provincias Internas de Nueva España, supeditó directamente a su mando al comandante, quien independiente del mando del Virrey, sólo estaba obligado a informarlo de los acontecimientos más notables que en la jurisdicción de su Comandancia o Capitanía General se registraran.

En las provincias o reinos de la Comandancia General, su titular desplazaba en el mando superior al Virrey, sobre los gobernadores, intendentes, capitanes, inspectores de presidios y autoridades subalternas, quedando bajo su mando las fuerzas armadas en su jurisdicción.

El Rey nombró a Teodoro de Croix, sobrino del Virrey Carlos Francisco de Croix y quien había fungido anteriormente como Gobernador y castellano de Acapulco e Inspector del Ejército de

Nueva España, Gobernador, Comandante y Capitán General de las Provincias Internas, en 1776.

Durante el gobierno de Teodoro de Croix la Comandancia General de las Provincias Internas estuvo integrado por las gobernaciones de Sinaloa, Sonora, Californias y Nueva Vizcaya y por los gobiernos subalternos de Coahuila, Texas y el Nuevo México, con capital en Arizpe, Sonora. El gobernador y comandante general, a diferencia de los gobernadores de cada provincia, tenía mando en las cuatro causas: policía, justicia, hacienda y guerra, y además era vicepatrono. Era responsable sólo ante el Rey[81].

Por el empleo concedido y para costear los frecuentes viajes que el recién nombrado debía hacer de unas a otras provincias con el fin de reconocerlas todas y fomentar su población, agricultura, minería y comercio, la Corona le señaló 20 mil pesos de sueldo anual sobre las Cajas Reales de Sonora y Nueva Vizcaya, y ordenó por medio de Real Cédula, al intendente de aquella provincia y a los oficiales reales de ambas, que lo cubrieran con toda puntualidad por tercios o mesadas.

En el propio título o nombramiento, se establecieron al Gobernador, Comandante y Capitán General, las siguientes facultades y obligaciones:[82]

[81] *Ibidem*, p. 8.
[82] *Ibidem*, p. 152.

i. Para ejercer dentro de su ámbito territorial, la superintendencia general de la Real Hacienda, dependiendo directamente del monarca.
ii. Las amplias atribuciones conferidas a los virreyes y gobernadores pretoriales en el ejercicio del Real Patronato, por las Leyes de Indias, para presentar sujetos en los curatos y beneficios, debiendo ser aprobados y propuestos por los respectivos prelados diocesanos o sus cabildos para cubrir las sedes vacantes, pudiendo delegar esas facultades por razón de la lejanía a los Gobernadores de las Provincias situadas dentro de su jurisdicción.
iii. Para la sede de la Comandancia y Capitanía General en el pueblo de Arizpe, sobre el rio de Sonora, por su ubicación estratégica entre las provincias de Nueva Vizcaya y las Californias.
iv. A efecto de establecer en el propio pueblo de Arizpe en Sonora, de acuerdo con el Intendente, una Casa de Moneda, para atender la necesidad de dinero del Real erario y de los pobladores de la región.
v. Proceder en los negocios del gobierno superior, superintendencia de la Real Hacienda y causas del fuero de guerra, de que habría de conocer en calidad de Gobernador y Comandante General en jefe dentro de su distrito, con acuerdo del Auditor de Guerra nombrado por la Corona, debiendo actuar las instancias contenciosas ante el Escribano de su confianza, con título de Notario Real de las Indias, aprobado por una de las audiencias de México o Guadalajara.
vi. Procurar principalmente la conversión de las numerosas naciones de indios gentiles que habitaban al norte de la América Septentrional, a la fe católica y a la dominación de la Corona, con “los suaves y eficaces medios que previenen las Leyes de Indias, del halago, buen

trato, persuasión de los misioneros, dádivas y seguras ofertas de mi soberana protección", apoyándose en los ministros evangélicos por ser considerados los mejores operarios para conseguir esos fines, solicitando al Rey los que fueran precisos.

vii. Ordenar y disciplinar las milicias formadas en Sonora y Sinaloa para someter los indígenas de esas provincias y de la Nueva Vizcaya, para lograr la tranquilidad de esas regiones y resistir las invasiones de los apaches y "las compañías de indios nobles y distinguidos, que igualmente se formaron de los sinaloas, mayos, yaquis y otras naciones de Sonora, atendiendo con mucha especialidad a los indios ópatas por su acreditado valor y constante fidelidad."

viii. Reconocer y visitar la California Septentrional y procurar asegurar la comunicación entre esa provincia y la de Sonora, a efecto de conservar, fomentar y adelantar las nuevas Reducciones y conquistas y los presidios establecidos en los puertos de S. Diego, Monterrey y S. Francisco.

ix. Cuidar con la mayor vigilancia que por los puertos de Sonora y Sinaloa, se proveyera a la península de la Nueva California, de los ganados, frutos y efectos necesarios para su conservación y aumento, y disponer que pasaran voluntariamente algunas familias de españoles a establecerse en los puertos de San Diego, Monterrey y San Francisco y en los demás lugares donde conviniera erigir poblaciones que sirvieran de fomento y resguardo sobre las costas del Mar del Sur.

x. Otorgar permisos y licencias o capitulaciones en nombre del Rey, regulados convenientemente conforme a las Leyes de Indias y a las

seguridades y condiciones exigidas a los conquistadores, a personas interesadas en hacer nuevos descubrimientos y poblaciones en territorios no conquistados, informando personalmente después al monarca para obtener su aprobación.

xi. No recibir en su persona o en sus dependientes o criados, obsequios, dádivas, ni regalos, ni aún a título de voluntarios, y no permitir que en los viajes por las provincias y sus fronteras, los pueblos salieran a recibirlos o les preparasen fiestas u otras demostraciones generadoras únicamente de gastos y embarazos, cuidando el pago con prontitud y sin el menor desfalco de los bagajes, víveres y demás que suministraran para la manutención y tránsito de la comitiva, procurando siempre reducirla cuanto fuera posible.

xii. Vigilar en los presidios, la puntual observancia del Reglamento de Presidios emitido por el monarca el 10 de septiembre de 1772, prohibiendo conforme al mismo, abusos, y manteniendo el resguardo interior y seguridad de las provincias.

xiii. Informar mensualmente al monarca “de todas las ocurrencias y sucesos notables que se verificaren en las provincias de vuestro mando”, enviarle cada seis meses, por su vía reservada de Indias, una relación concisa y exacta del Estado de ellas en lo militar, político y económico, con particular expresión de los progresos que se hicieran en la conversión de los indígenas y del Estado de la Real Hacienda, y remitir al fin de año todas las cuentas de las cajas reales y de cuantos ramos pertenecían a la Corona, en los territorios de la Comandancia General, al Tribunal de Cuentas de México, para su examen, glosa y aprobación.

xiv. Elaborar en el transcurso de su gobierno, un informe circunstanciado y completo de los ramos de justicia, policía, hacienda, guerra y demás asuntos a su cargo, para entregarlo a su tiempo al sucesor designado por la Corona, cumplidos los cinco años de haber tomado posesión del puesto, o cuando lo dispusiera el monarca.

Al nombrar formalmente el Rey al primer Comandante General, determinó como parte de la jurisdicción de la comandancia, las provincias de las Californias, Coahuila, Sinaloa, Sonora, Nuevo México, Nueva Vizcaya y Texas. Posteriormente, en un proceso de transformación o ampliación de su jurisdicción o ámbito competencial territorial, se incluyeron las de Nayarit, Nuevo Reino de León, Nuevo Santander, Parras y Saltillo, pero sin una delimitación territorial precisa.

Por decreto e instrucción de fecha 3 de diciembre de 1787, del Virrey de la Nueva España Manuel Antonio Flores (1787-1789), se dividió la Comandancia General en dos: la primera, Comandancia de las cuatro Provincias Internas del Poniente, Californias, Sonora, Nueva México y Nueva Vizcaya, a cargo de Jacobo Ugarte Loyola, y la segunda, Comandancia General de las cuatro Provincias de Oriente, Coahuila, Texas, Nuevo Reino de León y jurisdicciones del Saltillo y Parras, al mando de Juan de Ugalde. En ese cambio institucional, se transformó la original Comandancia General, para formar una segunda

comandancia que posteriormente desapareció, volviendo su jurisdicción adecuada a la primera.

Durante el Virreinato de Juan Vicente de Güemez Pacheco (1789-1794), quien buscó como otros virreyes, afianzar a su mando superior al Comandante General, recibió Real Cédula del monarca, de fecha 23 de noviembre de 1792, en la que se ordenaba reestructurar la Comandancia General de las Provincias Internas de Nueva España, conforme a su creación original por Real Cédula del 27 de agosto de 1776, para comprender las cinco provincias de Coahuila, Nueva México, Nueva Vizcaya, Sonora y Texas.

> La Comandancia General de las Provincias Internas fue establecida con fines utilitarios. Para lograrlos, la Corona experimentó varios medios sin llegar a acertar. Los virreyes y comandantes tampoco supieron encontrar la forma de constituir la nueva jurisdicción. Disculparon su ineficiencia como resultado de la falta de poder. Pero en los años que gobernaron la comandancia no logro autonomía e independencia. La competencia entre los virreyes y los comandantes fue obstáculo que la Corona no pudo superar.[83]

Finalmente, siendo Virrey Francisco Javier Venegas (1810-1813), iniciado el movimiento de Independencia de México, recibió orden del Rey de volver a separar la Comandancia General de las

[83] Velázquez, María del Carmen, *La comandancia general de las provincias internas*, México, El Colegio de México, 1977, p. 176.

Provincias Internas de Nueva España, en dos comandancias con igual número de las Provincias de Oriente y de las Provincias de Occidente, que sumaban 10 en la época, pero el estado de guerra en que se encontraban España con la invasión napoleónica y la Nueva España con la insurgencia, impidió que el mandato real se cumpliera.

La creación de La Comandancia General de las Provincias Internas fue una respuesta de la Corona española para integrar política, territorial, económica, militar y administrativamente a la extensa zona norte de la jurisdicción que comprendía la Nueva España. La delimitación territorial de la comandancia fue parte de las propuestas con motivo de las Reformas Borbónicas. Había que darle orden a las finanzas, procurar una mayor captación impositiva y los vastos dominios novohispanos tenían que aportar mayores utilidades.

Su formación como nueva institución del Virreinato, impulsó el desarrollo de su administración pública, al ampliar su estructura para ejercer sus tareas de mejor manera en los más alejados dominios de la Nueva España, que al Virrey le resultaba difícil atender por lo vasto de su jurisdicción. Con ella, la administración ampliaba y consolidaba la extensión territorial de su órbita de acción, al mismo tiempo que descongestionaba el ámbito espacial del Virrey, propiciando que éste cumpliera en mejor forma sus atribuciones. En esa forma, las instituciones coloniales buscaban acomodarse a las nuevas necesidades del gobierno colonial.

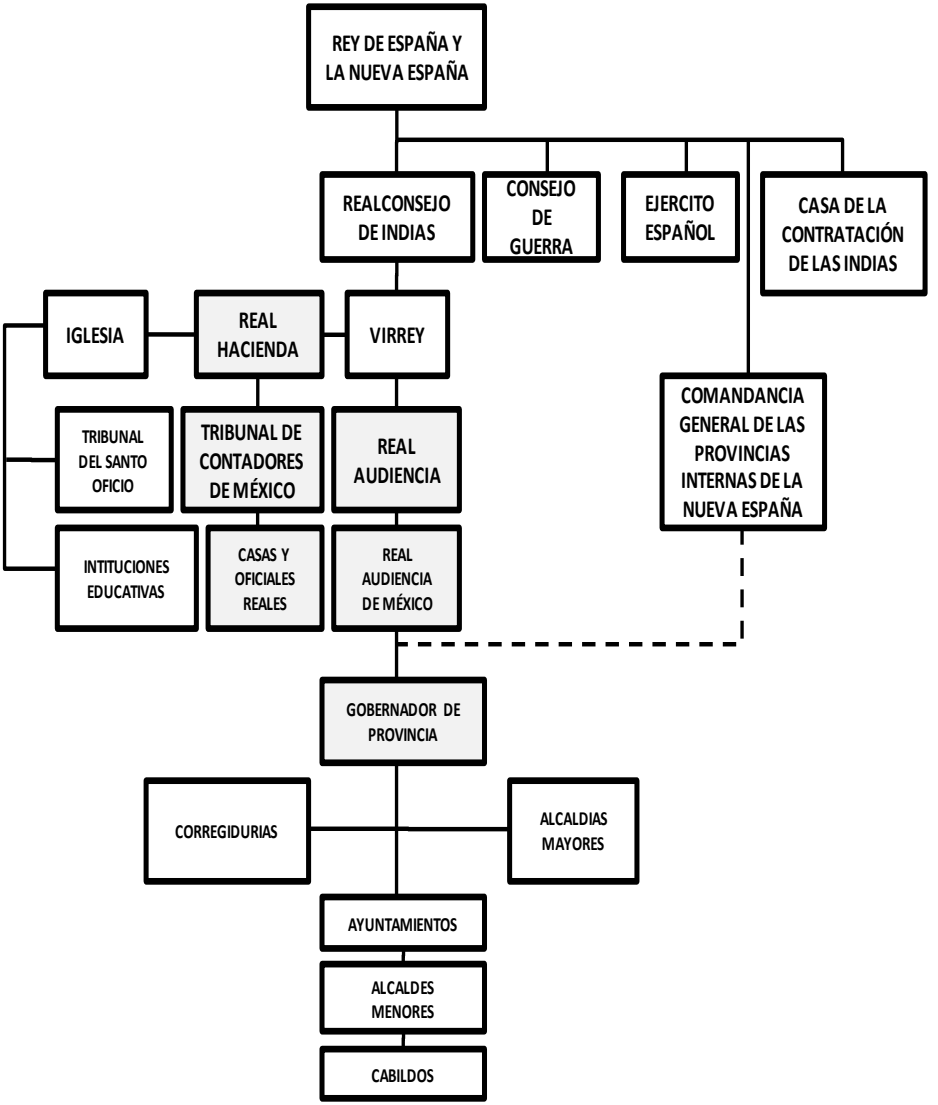
Sin embargo, la Comandancia General tuvo en sus más de cuatro décadas de vida, dificultades para estabilizar el control político, afianzar el dominio territorial y establecer un orden político-administrativo eficiente. No son casuales las distintas reales órdenes, decretos e instrucciones, emitidas en ese lapso, tanto por la metrópoli, como por la autoridad virreinal, por las cuales se extendieron nombramientos y se delimitaron divisiones territoriales en diferentes ocasiones.

Los trastornos acaecidos en Europa, ya entrado el siglo XIX y el movimiento insurgente en América impactaron el territorio nacional, aun las zonas distantes del epicentro, como ocurrió en la Comandancia General de las Provincias Internas, hasta la consumación de independencia en que fue definitivamente desinstitucionalizada.

Como en párrafos anteriores se expuso, conjuntamente con la Comandancia General de las Provincias Internas, por virtud de la Reforma Borbónica se formarían como nuevas instituciones las Intendencias.

Cuadro N°. 7

Instituciones públicas incorporadas en la Nueva España



Fuente: elaboración propia

2.8 Las Intendencias

El establecimiento del régimen de Intendencias, fue una de las medidas político administrativas y financieras más relevantes que se aplicaron en la última fase del periodo colonial, encaminadas a mejorar la estructura y funciones del Estado colonial, particularmente en el área de la administración pública, descentralizándola en las diversas intendencias instaladas hacia las regiones de la Nueva España.

La formación de las Intendencias constituyó uno de los cambios institucionales transcendentes de la época, con un significado político, social y económico en la península y en la Nueva España. Los intendentes, en tanto depositarios de una jerarquía elevada, tenían en el ámbito de sus potestades actividades políticas, de la administración pública y de justicia; es decir, cubrían una amplia gama de tareas, como visitadores de sus territorios y con amplias responsabilidades en nombre del Rey.

En la Nueva España las Intendencias, como divisiones territoriales, políticas administrativas, significarían lo mismo que las provincias, antecedente de las entidades federativas del México emancipado y concretamente del Estado de Sinaloa.

La Intendencia fue una institución de origen francés. Luis XIV (1638-1715), con la ayuda eficaz de su ministro Colbert, logró consolidar el sistema de las intendencias que pasaría posteriormente a España.

El intendente de presencia esporádica de las épocas anteriores, se hizo permanente y ejercía sus labores en la generalité a su cargo, como instrumento eficaz del desarrollo centralizado. Era comisario del propio Rey y sus facultades emanaban en consecuencia de la respectiva Lettre de comisión, que señalaba la órbita de una muy amplia competencia.

> Los primeros intendentes franceses tuvieron jurisdicción en Córcega y Lyon en 1555, y constituyeron una evolución natural de los commissaires de la ledit, que eran agentes encargados de lograr el cumplimiento de los edictos reales. [84]

Sus obligaciones incluían, no sólo el representar a la Corona y vigilar la obediencia a las leyes, sino conseguir el buen fomento y la policía de sus provincias. Tenían una gama de atribuciones, pues se ocupaban de los asuntos militares, agrícolas, mineros, los servicios postales, las redes de caminos y puentes, el comercio y la recolección de impuestos directos e indirectos. Debían hacer respetar el orden público, supervisaban la administración de justicia, y perseguían los delitos y las ofensas a la religión.

La gran época de los intendentes de Francia se extinguió al estallar la revolución. El 22 de diciembre de 1789, cuando ya varios de

---

[84] Rees Jones, Ricardo, "Estudio introductorio", en *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino Unido de la Nueva España 1786*, México, UNAM, 1984, p. XVI.

ellos eran sometidos a procesos judiciales, La Asamblea Constituyente abolió todos sus poderes.

Las Intendencias pasan de Francia a España, al asumir el poder los borbones, con lo cual se inicia una etapa de afrancesamiento, que se extendió no sólo a la cultura, sino que inspiró nuevos modelos de administración e influyó en diversos ámbitos de la vida española.

Felipe V, primer monarca Borbón en España, establece las intendencias por una real ordenanza del 4 de julio de 1718, dándoles jurisdicción en materia de justicia, hacienda, guerra y policía, modelo que se fue asimilando paulatinamente.

Con su establecimiento, la monarquía española se propuso uniformar las unidades territoriales y terminar con la multiplicidad de regímenes y prerrogativas de los reinos y provincias que formaban España.

Los intendentes eran responsables de la administración, finanzas, justicia y los asuntos militares. Su tarea principal consistía en revitalizar el orden político y, en materia económica, fomentar la industria, el comercio, la agricultura y, sobre todo, procurar el aumento de los ingresos a la hacienda pública de la Corona[85].

Los intendentes serían uno de los antecedentes coloniales, al igual que los gobernadores provinciales, de los gobernadores de los Estados en el México independiente, a los que se les adjudicó la

[85] Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, p. 86.

titularidad de la administración pública, separándoseles con el tiempo de las otras tareas del Estado en observancia al principio de división de poderes y de los mandos militares.

Cada Intendencia se constituyó en la demarcación jurisdiccional de los intendentes o delegados del monarca. Para su delimitación, se tomó en cuenta la antigua división en alcaldías mayores y corregimientos, puesto que se pretendía establecer un sistema administrativo, fiscal y territorial conjunto de la Nueva España.

La propuesta agrupó a las alcaldías mayores en forma distinta, creando una estructura jerárquica diferente del resto del territorio. La reforma territorial se detuvo en este nivel jurisdiccional y se limitó a agrupar alcaldías mayores y otras jurisdicciones, como algunos corregimientos, en las distintas intendencias.

La Intendencia, vino acompañada de diversas modificaciones en los procedimientos administrativos: favoreció la implantación de una burocracia más capaz y más comprometida con los intereses de la Corona. Por la conformación en el ejercicio de gobierno, se le estimó como una amenaza para la venerable institución virreinal, a la cual limitaba sus poderes, generándose algunos conflictos.

La adopción del modelo en España, se atribuye al Secretario de Hacienda de Felipe V, Cenón de Somodevilla[86]**,** quien en 1743, propone en la península, el establecimiento de las Intendencias en

[86] Gobierno de España, *Portal de archivos españoles*, http://pares.mcu.es/

América, argumentando que era importante dar una nueva esfera a la América, hacer de hombres una nación industriosa, dedicada a la cultura y a las artes y que para ello lo más seguro era establecer en ella, la misma forma de gobierno que se tenía en España, estableciendo intendentes en sus provincias.

> La Intendencia indiana en la Nueva España lo fue de todos los dominios coloniales. Influida por las corrientes del pensamiento de la ilustración que se desarrollaba en Europa en esa época para mostrar el ambiente intelectual en el cual se inició este experimento burocrático y las ideas que tuvieron luego una gran influencia local[87]

La implantación de las Intendencias en el mundo novohispano, se sometió previamente por el Rey Carlos III, a un diagnóstico. A efecto de allegarse de manera directa la información requerida, envió visitadores a sus colonias, correspondiéndole a José de Gálvez el acudir a la Nueva España, recibiendo el nombramiento real en 1765.

El recorrido del visitador José de Gálvez, se tradujo en una serie de medidas que generaron un entusiasmo inusitado de apoyo a su plan pacificador de las rebeliones indígenas, causadas por el mal trato y medidas del gobierno que contrastaban con el afán proteccionista de los jesuitas. Su plan incluyó, la reordenación de diversas actividades

---

[87]Rees Jones, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, México, UNAM, 1979, p. 28.

económicas, la planeación de las provincias en nuevas divisiones territoriales y, a petición de los propios indígenas, que añoraban mejor trato que estimulara su labor productiva, la entrega de tierras a sus comunidades, bajo la jurisdicción de los curatos o parroquias, en lugar de las anteriores misiones.

El informe del visitador Gálvez[88] y del Virrey Carlos Francisco de Croix, redactado en 1768, recomienda el establecimiento de las intendencias y como intendentes a magistrados los más propios para su instituto, para mejorar el gobierno civil y económico de las provincias. Proponían establecer una Intendencia General y de Ejército en la capital, más diez de provincia en Puebla, Oaxaca, Mérida o Campeche, Valladolid de Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Durango, Sonora y las Californias. Sugería que los intendentes reemplazaran a los corregidores y alcaldes mayores en un proceso de depuración del gobierno y la justicia provinciales.

En 1773, Francisco Leandro de Viana, Conde de Tepa y Oidor de la Real Audiencia de México, redactó un dictamen contra el plan de Intendencias, a petición del Virrey Bucareli, refiriéndose al proyecto de José de Gálvez y el Virrey Marqués de Croix. Sus comentarios sobre los intendentes franceses representan impresiones vertidas en México, cuando esas figuras gozaban aún de la plenitud de sus facultades en las generalités de Luís XV.

---

[88] Gálvez, José de, *Informe sobre las rebeliones populares de 1767*, México, UNAM, 1990, pp. 85-87.

> Estudiados estos dictámenes con toda la premeditación de que soy capaz, deduzco que no está la población del reino en Estado que permita la variación de sistema en su gobierno; que el establecimiento de Intendencias, lejos de mejorarlo, atraería la confusión, ocasionaría mayores gastos al erario, minoraría por muchos años su entrada y faltaría la seguridad en las cobranzas, que hoy da la mancomunidad en la responsabilidad de las finanzas[89].

Según la crítica del Conde de Tepa, Felipe V instauró las Intendencias en España y designó a sus intendentes "adoptando, en la mayor parte el sistema de la Francia" y movido por "el desconcierto universal de nuestra España en todos los ramos de gobierno, por las dilatadas y sangrientas guerras de la sucesión", por la "casi imposibilidad de justificarse, ni concluirse las cuentas de muchos ramos" y la "multiplicidad de ministros que intervenían y manejaban este encargo"[90]. Sin embargo, con el paso del tiempo, se fue asimilando el nuevo sistema y los virreyes fueron tomando el control de los intendentes.

Convencido el Rey de que la situación era grave y que la medida sugerida era la más indicada, expidió la Real Orden el 10 de agosto de

---

[89] Viana, Francisco Leandro, *Dictamen al Virrey Bucareli por el establecimiento de las intendencias*, Archivo General de Indias, 1772.

[90] Florescano, Enrique, ''La época de las Reformas Borbónicas y el crecimiento económico", en El Colegio de México, *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2004, p. 627.

1769, para que el Virrey de Croix procediera a establecer las Intendencias novohispanas.

Como consecuencia de las Reformas Borbónicas, el 4 de diciembre de 1786, el Rey Carlos III firma la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, que crea 12 Intendencias en el Virreinato, una Intendencia General con sede en la Ciudad de México y 11 de provincia que fueron las de Arizpe, Durango, Guadalajara, Guanajuato, Mérida, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Valladolid (Morelia), Veracruz y Zacatecas, reemplazando a los corregimientos y alcaldías mayores.

La Real Ordenanza llegó a la Nueva España, vía Veracruz, el 28 de abril de 1787, en el bergantín El Alvarado, que había zarpado de la Coruña a principios de febrero. Simultáneamente, Alonso Núñez de Haro, Arzobispo de México, tomó posesión de los cargos de Virrey, Gobernador y Capitán General de la Nueva España y Presidente de la Real Audiencia.

El bando mediante el cual se da a conocer la ordenanza, tuvo por objeto comunicar que el Rey se había dignado resolver la erección de intendencias en la Nueva España y que Fernando José Mangino ocuparía los cargos de Intendente General de Ejército y Hacienda de la capital y de super intendente subdelegado de la Real Hacienda (segundo en autoridad después del Virrey, pero con una relación

directa del Rey)". [91] La distribución de la ordenanza por todas las provincias, siguió un plan determinado y su conocimiento y los beneficios que de ella se esperaban, generaron entusiasmo.

> Un escritor anónimo de la época, hizo comentarios optimistas sobre las intendencias, antes de la ordenanza, en los siguientes términos: "además de los muchos beneficios que puede traer este establecimiento a las rentas reales, sin alterar su método sencillo y usual, al público de las jurisdicciones foráneas, a la agricultura, comercio y otros ramos de la industria[92]

Los intendentes permanecían en sus puestos mientras contaran con el real agrado y en caso de inasistencia justificada, eran sustituidos en primer término por los tenientes letrados asesores. Al dejar sus empleos, quedaban sujetos a juicios de residencia ante el Consejo de Indias, por los cargos de justicia, policía y gobierno, junto con sus subdelegados, tenientes y demás subordinados.

En el ramo de guerra, el intendente, de ser militar, podía ejercer plenamente su mandato. En caso contrario se subordinaba al Comandante General y sólo se encargaba de los asuntos administrativos del ejército.

---

[91] Rees Jones, Ricardo, "Estudio Introductorio", *op. cit*., p. XIX.
[92] *Idem*.

En el ramo de policía, se empleaba en promover o fomentar las actividades productivas o económicas, a efecto de incrementar la recaudación fiscal. En las demarcaciones territoriales llamados partidos, en que se dividía la Intendencia, existía un subdelegado nombrado inicialmente por el intendente, con las mismas facultades, dentro de la jurisdicción de su partido. Posteriormente, por Real Orden del 19 de enero de 1792, se revocó la facultad de los intendentes de nombrar directamente a los subdelegados y demás personal de alto rango, por lo que, en lo sucesivo, para dichos nombramientos, tuvieron que presentar terna al Virrey, quien los nombraba por cinco años en su cargo.

Dentro de las obligaciones más importantes de los intendentes, estaban la de visitar sus provincias una vez al año, para promover la agricultura, el comercio, la industria de los pueblos y la minería, las cuales trascendieron a las administraciones públicas del México independiente y del Estado de Sinaloa, a cargo del Ejecutivo. Al respecto el “dictamen sobre las intendencias” del Virrey Revillagigedo, emitido en 1791 y que aparece en el Archivo General de la Nación, bajo el título “Correspondencia de Virreyes”; en el que señalaba que “desde 1787 (o sea cuatro años antes de su dictamen), sólo habían realizado visitas los intendentes de Puebla de los Ángeles, Valladolid de Michoacán, Mérida de Yucatán, Zacatecas y San Luís Potosí.”

Los ramos fiscales manejados en la Intendencia eran, tabaco, sal, mezcal, alcabalas, correo, diezmos, reales quintos, media anata, tributos, azogue, papel sellado, naipes y pólvora.

En la mencionada ordenanza se procuró establecer con exactitud el territorio de las Intendencias, lo que no ocurrió con sus componentes. Los arts. 1 y 12 sólo determinan que los lugares más importantes (como gobernaciones, corregimientos y alcaldías mayores) se llamarían partidos y formarían una unidad administrativa subordinada a la Intendencia.

> En 1786, en la Nueva España había 116 jurisdicciones civiles, sin incluir a la Nueva Galicia y Yucatán. En el caso de la Intendencia de Arizpe hubo un acelerado crecimiento de la población total de la Intendencia, debido a un aumento de la población no indígena que se triplicó entre 1750 y 1821, lo que indica que hubo inmigración de mestizos, mulatos y españoles provenientes de otras regiones de la Nueva España; es decir, el noroeste novohispano, antaño desdeñado por falta atractivos económicos, era ahora una región más integrada a la sociedad colonial y apetecible para quienes buscaban mejores oportunidades para sobrevivir o progresar. En 1750, lo que hoy es Sinaloa y Sonora contaba con 90 mil habitantes, de los cuales 60 mil eran indígenas, para 1820 había 150 mil habitantes, manteniéndose en 60 mil indígenas, pero el triple de no indígenas con 90 mil.[93]

[93]Gerhard, Peter, *La frontera norte de Nueva España*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1982, p. 39.

El número de partidos incorporados a cada Intendencia varió, como lo señaló Pietschmann[94]. La Intendencia de México contó con 42 partidos, Puebla con 23, Veracruz con 11, Oaxaca con 20, Yucatán con 8, Valladolid con 29, Guanajuato con 8, Guadalajara con 29, San Luis Potosí con 7, Durango con 40 y la Intendencia de Sonora y Sinaloa con 21 partidos, lo que arrojaba un total de 238 partidos. Del total, 133 partidos correspondían a intendencias de la Nueva España, sin contar los de San Luis, dado que el territorio de dicha Intendencia, se integró con varias jurisdicciones, no sólo de la propia Nueva España, sino también de Nueva Galicia. La estructura territorial anterior prácticamente se mantuvo, salvo algunos partidos adicionales, al no modificarse las jurisdicciones que integraban las Intendencias.

> La primera Intendencia establecida fue la de Sonora y Sinaloa cuya capital era Arizpe. Cada una de los intendentes actuaba también como gobernador de la provincia en que vivía. Aunque su principal responsabilidad eran los recursos financieros y económicos del territorio que gobernaba, también tenía autoridad eclesiástica, política, militar y Judicial. Los nombraba el Rey de España y era directamente responsable ante él. A partir de la época de creación del sistema de intendencias, en particular en la Nueva España el Virrey quedó más alejado de los individuos, por lo que éstos, sentían el poder del Rey y la

[94] Pietschmann, Horst, *Las Reformas Borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España*. *Un estudio político administrativo*, México, FCE, 1996, p. 90.

lealtad hacia este a través del intendente que tenía autoridad sobre su vida cotidiana.[95]

La Real Ordenanza fue sometida a un proceso de reformas continuas, para perfeccionar el sistema, entre los periodos de 1787 a 1803 y de 1804 a 1821.

Para dar seguimiento al desarrollo de las Intendencias en la Nueva España, el monarca contaba con visitadores, oidores o con los propios virreyes, de cuyos informes tomaba decisiones para ir reorientando el modelo administrativo con miras a su perfeccionamiento.

Los comentarios contenidos en los informes, tenían un carácter práctico y estaban orientados a lograr una mayor eficiencia administrativa. Un caso a citar, es el informe del oidor Eusebio Ventura Beleña, quien planteó la conveniencia de dividir a la Junta Superior de Real Hacienda, en dos, "una para lo contencioso" y otra "para lo económico y gubernativo"; idea hecha realidad en la Ordenanza General para el gobierno e instrucción de ejército y provincia de 1803, a propuesta hecha en 1791, por el segundo Conde de Revillagigedo.

La Intendencia, con su origen en Francia y su tránsito a España y sus colonias, muestra el importante papel que tuvo en la

[95] Benson Nettie, Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, UNAM, 1994, p. 14.

construcción de una administración pública más eficiente en su organización y funcionamiento.

> Aquel gobierno no empezó a manifestar ideas exactas de la administración, hasta que sancionó a fines del siglo las ordenanzas de intendentes. En esas ordenanzas fue donde el gobierno colonial comenzó a abandonar, aunque todavía con reserva y timidez, sus errores económicos y administrativos, aquellos errores que habían prolongado como un martirio el malestar y la miseria del país durante tanto tiempo. Pero hasta entonces el gobierno español no había concebido plan alguno de administración para un país tan vasto como México.[96]

En la última etapa del siglo XIX, con la implantación de figuras administrativas, se consolidó el carácter central del poder del Rey, que al extenderse al nuevo mundo, generó mayores espacios de dominio supervisados desde la metrópoli. Hay pues en la Intendencia, un claro y marcado antecedente de carácter centralista en el caso de la Nueva España, entendido como la concentración de decisiones y el punto de partida regulatorio, con competencias bien definidas de la Corona.

---

[96] De la Rosa, Luis, Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla, *op. cit.,* pp. 20-21.

En Francia la intendencia tuvo todo el apoyo de la tradición; mientras que en la América española constituyó un injerto legal, clavado en un sistema que ya no disponía de tiempo para asimilarlo[97]

La autoridad virreinal no asimiló el proceso de cambio, ni se ajustó a los lineamientos con los que fue incorporada la nueva institución en la Nueva España. A pesar de que se asignaron a las Intendencias articulaciones normativas para el desenvolvimiento de las provincias, el poder central no siempre fomentó su prosperidad y se asentaron hábitos administrativos, que lejos de establecer un equilibrio entre el centro y las regiones, capitalizaron para la metrópoli las decisiones y jerarquías que en la práctica avasallaban la dinámica administrativa y política en el territorio novohispano. Así se llegó al siglo XIX y recibió al movimiento independentista, con un centralismo que generó en el México naciente, consecuencias transformadoras, como el establecimiento del sistema federal, consagrado inicialmente en La Constitución de 1824.

Por la conformación orgánica dentro del gobierno virreinal, por sus funciones y régimen de cierta autonomía administrativa que les asignó la Real Ordenanza, para su buena marcha, las intendencias constituyen un primer antecedente del régimen distributivo de funciones del gobierno central (el Virrey) hacia los gobiernos de las provincias con sus autoridades propias los intendentes, en un proceso

---

[97] Rees Jones, Ricardo, El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España, *op. cit.*, p. 279.

de descentralización, esquema, que al menos orgánicamente vino a romper con el viejo sistema de gobierno monolítico que se ejercía en la Nueva España.

> Con la implantación del régimen de intendencias, se da un paso fundamental en la uniformidad del gobierno novohispano, lo mismo que en la delimitación más precisa de una administración territorial basada en provincias e intendencias. Los intendentes como es sabido se encargan de las cuatro ramas o causas de: justicia, policía, hacienda y guerra, otorgándoseles las jurisdicción y las facultades necesarias; lo que significó una reorganización de la administración novohispana fue, pues, una modernización del aparato público que trascendió el orden colonial.[98]

Si bien las Intendencias se desarrollaban en el vaivén del interés de la Corona por establecer formas innovadoras para el desarrollo político, económico, social y administrativo de sus provincias, por una parte, y las resistencias de la institución virreinal para acceder a este modelo, por la otra. Resultó favorable su establecimiento como instituciones vinculatorias para ejercer el control de gobierno, tanto en el ámbito administrativo, como en el político, pues se convirtieron en espacios que facilitaron la integración de grupos locales y regionales,

---

[98] Moreno Espinosa, Roberto, *La administración territorial en México, antecedentes históricos,* Estado de México, IAPEM, UAEM, 1995, pp. 23-25.

los cuales tuvieron luego una participación relevante en el movimiento emancipador.

Tres acontecimientos sirven para considerar trascendente la figura de las Intendencias, como instituciones políticas.

a).- La asignación de funciones legislativas a los intendentes en el texto de la Constitución de Cádiz de 1812;

b).- La conservación del modelo para aspectos hacendarios en el Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814, de José María Morelos; y,

c).- La preservación de algunas funciones para los intendentes en la organización del gobierno de Iturbide, en 1821.

La Constitución de Cádiz introdujo reformas respecto de las Intendencias que no fueron bien vistas por José María Morelos, ya en plena contienda por la emancipación de México, en la primera Constitución insurgente de la Nación, proclamada en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, bajo la denominación de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana[99], en que mantiene la figura de los intendentes pero ceñida "su inspección al ramo de hacienda, y sólo podrán administrar justicia en el caso de estar desembarazadas del enemigo las capitales de sus provincias sujetándose, a los términos de la antigua ordenanza que regía en la materia".

[99] "Constitución de Apatzingán", Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, *op. cit.,* p.163.

En el México independiente, al organizar Agustín de Iturbide su frustrado imperio en 1822, emitió el 18 de diciembre el denominado Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en cuyos artículos 81 al 86, otorga a los intendentes el papel de ser exclusivamente los jefes de la hacienda pública conforme a las ordenanzas y reglamentos vigentes, supeditados al ministro de hacienda.

Días antes de que la Constitución de 1824 se proclamara, el Congreso Constituyente decretó, el 21 de septiembre “que los intendentes cesarán en sus funciones”.

La primera Intendencia en formarse durante la Colonia, fue la de Arizpe, integrada por las provincias de Sinaloa y Sonora.

2.8.1 La Intendencia de Arizpe

Al crearse las Provincias Internas de Occidente en 1777, como paso para conformar las Intendencias en la Nueva España, Sonora y Sinaloa se incorporaron en esta nueva división territorial, la que fue encomendada a un Gobernador y Comandante General con sede en Arizpe, en la persona de Teodoro de Croix, quien accediendo luego al Virreinato del Perú, fue sucedido por el coronel Felipe de Neve, durante cuyo mandato fue creada precisamente la Intendencia de Arizpe.

La Intendencia de Arizpe fue la primera en ser establecida en la Nueva España, por José de Gálvez. Su territorio fue el mismo de la antigua Gobernación de Sinaloa y Sonora, pero subdividido en los llamados Partidos de Álamos, Cieneguilla, Culiacán, Copala, Cosalá, El Fuerte, Maloya, Ostimuri, Rosario, San Antonio de la Huerta y Sinaloa.

Pedro Corbalán fue el primer Intendente de Arizpe, con el carácter de provisional, reuniendo posteriormente las funciones de intendente y Gobernador. organizó la Real Hacienda en la intendencia.

En esa época, la iglesia transforma su sistema orgánico en diócesis, erigiéndose el obispado de Sonora, por bula fundacional del Papa Pio VI, en 1779, siendo su primer obispo, el franciscano Antonio de los Reyes, con jurisdicción en ambas provincias, trasladándose la sede del obispado de Arizpe a Alamos y luego a Culiacán.

Como parte del desarrollo de la Administración Pública Colonial, José de Gálvez había iniciado el establecimiento de los estancos y fundó la Real Caja de Álamos en 1769, para recibir el pago de los impuestos de los mineros sobre la quinta parte de su producción y para la distribución del azogue, como estanco del Rey.

Los mineros del sur de la Intendencia de Arizpe, estuvieron en desacuerdo en quintar sus metales en Alamos. Ello obedecía a que su producción de plata se enviaba a México y por tanto era más práctico cubrir sus impuestos allá al llegar a su destino o de paso en Guadalajara. En razón de lo anterior, la Real Caja se trasladó a El

Rosario, donde inició actividades en 1783 y se estableció en Arizpe una pagaduría u oficina dependiente, facultada para recabar los pagos de los mineros ubicados en los presidios y sínodos de los misioneros.

En la Real Caja de El Rosario estaba la administración principal de los estancos del Rey. Como administraciones subalternas tenía en 1790, las de Álamos, Arizpe, Cieneguilla, Cosalá, Culiacán, San Antonio de la Huerta, San Miguel de Horcaditas y Sinaloa.

La autoridad de la Intendencia se volvió obsoleta, fundamentalmente por el amplio territorio de Arizpe, la dispersión de los centros urbanos y la ineficacia de los subdelegados. El intendente estableció su sede en esa lejana población de Sonora y dependía de un Comandante General radicado en el encrespado y distante Durango, cuyas determinaciones, sobre los asuntos sometidos a su consideración, podían durar meses.

En la creación de las Intendencias, las recomendaciones del visitador José de Gálvez comprendieron, entre otras, profesionalizar la administración pública, crear una legión de funcionarios honestos y capaces y desarrollar una burocracia comprometida, criterios que se alineaban con las ideas de transformación y modernización borbónica. Acontecieron después los drásticos sucesos en el inicio del siglo XIX, tras modificarse el sistema político español, con motivo de la invasión napoleónica a la península, que dio lugar a la instalación de las Cortes

de Cádiz, con la representación de diputaciones de todas las provincias, incluyendo las ubicadas en ultramar.

Este sistema de Diputaciones Provinciales**,** oxigenó, no sólo al sistema político español, sino el propio de la Nueva España, hecho de verdadera coyuntura para gestar el movimiento insurgente.

En 1820, como antecedente de la legislatura local, se crea la Diputación Provincial de Occidente, cuyos representantes de Sinaloa y Sonora fueron Carlos Espinoza de los Monteros y Marcelino Bátiz.

El 24 de febrero de 1822, consumada la independencia de México, se instala el primer Congreso Constituyente mexicano con la representación de la Diputación Provincial para Sinaloa y Sonora.

El 21 de julio de 1823, por Decreto número 107, el Congreso de la Nación separó las provincias de Sonora y Sinaloa, dando a cada una de ellas su Diputación Provincial. La de Sinaloa tendría su asiento en Culiacán. Sus Diputados propietarios fueron, Antonio Fernández Rojo, Bernardo Andrade, Francisco de Iriarte, Francisco Delgado, Jesús Almada y Luis Martínez de Vea.

Con respecto a las provincias de la Nueva España, la Constitución de Cádiz de 1812, había dispuesto que su mando político pasara a los llamados jefes superiores y al intendente. A partir de entonces formaron parte como miembros de las Diputaciones Provinciales, pero bajo el mando de los jefes superiores mencionados,

Las facultades de los intendentes fueron transferidas a diferentes figuras, tales como los tribunales, diputaciones, ayuntamientos,

tesorerías y cortes, derogándose así, en forma tácita, las bases mismas de su poder.

2.9 La Iglesia

La Iglesia trasladada a la Nueva España por los colonizadores, constituía, como ocurría en los pueblos precoloniales de México, una institución del Estado, de la monarquía española que, como otra rama del gobierno, la controlaba mediante el Patronato Real y a través del Real Consejo de Indias y autorizaba y organizaba su estructura y funcionamiento en América. De la aprobación del Rey, dependía la edificación de monasterios, iglesias, obispados o diócesis en lugares previamente determinados para el efecto, el nombramiento de los religiosos integrantes y sus atribuciones. La Iglesia recibía del Estado gran parte del diezmo, tierras y naturales para su sostenimiento.

Con la formación de la Iglesia novohispana como nueva institución de la Administración Pública de la Corona, se remplazó al desinstitucionalizado sacerdocio precolombino que a su vez formaba parte del Estado con sus templos, prácticas, ceremonias y sus instituciones educativas del Calmecac y Telpuchcallis.

La Iglesia participaba en las tareas públicas de la monarquía, en las labores de control y adoctrinamiento para la conquista, en los asuntos de gobierno, administrativos, legislativos, judiciales y económicos, influyendo además, en lo ideológico y social, y teniendo

bajo su responsabilidad la tarea educativa. De la Iglesia incluso, derivó antes la autorización o concesión papal para la conquista y establecimiento de las colonias de América por los reinos de España y Portugal, con el compromiso, entre otros, de cristianizar a los indígenas, aspecto clave para la dominación de sus pueblos y territorios, por los conquistadores.

> Para Fernández Santillán un elemento fundamental para comprender la evolución de la administración pública colonial está determinado por la situación privilegiada de la Iglesia. Su indiscutible papel en el descubrimiento, conquista y colonización, así como su influencia en la sociedad y la economía coloniales habrían de condicionar la naturaleza del gobierno colonial. La Iglesia fue el brazo transmisor de la cultura española y, sin duda, a ella se debe la conquista espiritual, la conversión, la civilización y la educación de la sociedad indígena. Desde el punto de vista institucional, la Iglesia dependía directamente del gobierno español. Estaba subordinada al Estado y éste ejercía el control de sus actividades materiales, excepto en asuntos relacionados con el ejercicio de la doctrina y la religión. La monarquía española era, en estricto sentido, la cabeza de la Iglesia.[100]

Los integrantes de la Iglesia, como el cardenal franciscano Jiménez de Cisneros, gobernaron a las colonias de América desde la

---

[100] Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación, *op. cit*., p. 99.

península, en nombre del monarca, como parte de su gabinete, antes de la creación del Real Consejo de Indias y al instituirse éste, como integrantes de dicho cuerpo colegiado y posteriormente como miembros de la Real Audiencia, además de ocupar otros cargos públicos, como los de corregidores y alcaldes menores u ordinarios.

En el libro I de La Recopilación de Leyes de Indias[101], se establecía en cuanto a la Iglesia, entre otros aspectos, los siguientes:

"Título Segundo. De las Iglesias Catedrales, y Parroquiales, y de tus erecciones y fundaciones.
Ley primera. Que los Virreyes, Prefidentes y Governadores, informen fobre las Iglesias fundadas en las Indias, y de las que conviniere fundar, para la doctrina y converfion de los naturales.
Porqve Los feñores Reyes nueftros Progenitores defde el descubrimiento de las Indias Occidentales ordenaron y mandaron, que en aquellas Provincias fe edificaffen Iglesias donde ofrecer facrificios á Dios nuestro Señor y alabar fu Santo Nombre, y propusieron á los Santos Pontifices, que fe erigieffen Catedrales y Metropolitanas, las quales fe erigieron y fundaron, dando para fu fabrica dote, ornato y fervicio del culto divino gran parte de nuestra Real hazienda, como Patronos de todas las Iglefias Metropolitanas, Catedrales, Colegiales, Abaciales y todos los demás lugares pios, Arzobifpados, Obifpados,

[101] Leyes de indias, http://www.Congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm.

Abadías, Prebendas, Beneficios y Oficios Eclefiafticos, según y en la forma que fe contiene en las Bulas y Breves Apoftolicos y leyes de nuestro Patronazgo Real. Ordenamos y mandamos á los Virreyes, Presidentes y Governadores de nuestras Indias, que nos informen y den cuienta de las Iglesias que eftán fundadas, y de las que pareciere conveniente fundar, para que los Indios que han recibido la Santa Fé Catolica, fean enfeñados y adoctrinados como conviene y los que oy perfeveran en fu Gentilidad reducidos y convertidos á Dios Nuestro Señor."

Respecto a los recursos para la edificación de las iglesias y catedrales en los pueblos de españoles y naturales, se disponía en la Ley II, que se hiciera repartimiento de ellos o división por terceras partes, entre la Real Hacienda, los indígenas del arzobispado u obispado y los vecinos encomenderos de la diócesis.

En la ley VI, se establecía, que en las cabeceras de pueblos de indígenas se edificaran iglesias a costa de los tributos. Los prelados debían enviar al Consejo de Indias, dos copias relativas a las edificaciones de sus iglesias (ley VIII), conservar en la distribución de los diezmos la parte correspondiente, contar con el apoyo de los virreyes (ley IX) y aplicar la inversión de los diezmos conforme a las propias Leyes de Indias.

Con Cortés llegaron los primeros religiosos fray Bartolomé de Olmedo y el clérigo Juan Díaz a la que sería la capital de la Nueva España, con los que inició la formación de la Iglesia novohispana, de

las Misiones y Reducciones, así como de los Colegios y posteriormente las Universidades, encargados de la tarea educativa, como instituciones de la Administración Pública Colonial, que serían los antecedentes virreinales de las instituciones educativas del México emancipado incluidas las actuales del Estado de Sinaloa, donde gradualmente la Iglesia sería separada de esa y otras tareas asumidas entonces como de la esfera pública, y del Estado mismo, sobre todo a partir de las Leyes de Reforma impulsadas por el Presidente Benito Juárez.

En 1523 se registró la llegada de los franciscanos, Fray Pedro de Gante, acompañado por Juan de Tecto y Juan de Ayora.
Un año después, en 1524, vinieron en su ayuda los 12 frailes franciscanos encabezados por fray Martin de Valencia.

> En España fue informado por la Corona el siervo fray. Martin de Valencia que tomando doce compañeros escogidos conforme a su espíritu según el número de los doce apóstoles de Cristo, pasase a predicar el santo evangelio a las gentes nuevamente descubiertas por Cortés en la Indias de la Nueva España recibió su espíritu un entrañable gozo y júbilo. Y luego sin réplica aceptó la obediencia.
>
> Cuando el gobernador Cortés supo la llegada de estos religiosos que él tanto había deseado y procurado, recibió gran contento, dio gracias al señor por esta merced, mandó criados le saliesen al camino y los recibiesen en su nombre. Y mientras estos religiosos caminaban para México (que vista del puerto donde desembarcaron) a pie y descalzos,

> mando el gobernador llamar a su presencia a los indios caciques y principales de las mayores poblaciones de México, para que juntos hallasen en su compañía a recibir los ministros de dios que de su parte venían a enseñarles su ley y guiarlos por el camino de su salvación. En el camino de los frailes los indios se andaban tras ellos y maravilláronse de verlos con tan desarrapado traje, tan diferente de la bizarría y gallardía que de los soldados españoles antes habían visto. Y se decían: ¿qué hombres son estos tan pobres? llegados, pues a México el gobernador acompañado de españoles e indios, los salió a recibir, y puestas las rodillas en tierra, de uno en uno les fue besando a todos las manos. [102]

Posteriormente se sumarían otros miembros de la misma orden, entre ellos Fray Juan de Zumárraga en 1528, electo Obispo de México y nombrado protector general de los indios por el Rey, quien ante éste denunciaría los excesos de Nuño de Guzmán o Nuño Beltrán de Guzmán y demás integrantes de la primera Real Audiencia. Los franciscanos se establecieron inicialmente en la Ciudad de México, donde edificaron la primera iglesia, así como en Texcoco, Tlaxcala y Huejotzingo, y en la región norte novohispana.

A instancias de fray García de Loaiza, obispo de Osma y confesor del monarca, que atendiera los asuntos de las Indias desde 1523 y se convirtiera el año siguiente en Presidente del Consejo de

---

[102] Mendieta, Fray Gerónimo de, *Historia eclesiástica indiana*, México, CONACULTA, t I, 2002, p. 336.

Indias, llegaron en 1526 a la Nueva España los primeros misioneros dominicos, el Vicario General fray Tomás Ortiz y los frailes Vicente de Santa Ana, Diego de Sotomayor, Pedro de Santa María, Justo de Santo Domingo y Pedro Zambrano, entre otros, para establecerse en las regiones centro, sur y sureste del país, en el objetivo de todas las órdenes religiosas, de convertir doctrinalmente a la mayoría de pobladores de la Nueva España. Después se les sumaría el eminente y humanitario fraile Bartolomé de las Casas.

> Cada fraile, al llegar, se imponía dos tareas previas: el aprendizaje de una o varias de las lenguas aborígenes y el conocimiento de las costumbres nativas. Venían en seguida el extirpar la idolatría, predicar, rezar, decir misa, bautizar a multitud de niños y adultos, confesar, casar, defender a los encomendados contra los abusos de los encomenderos, construir iglesias y conventos, urbanizar, asistir a los enfermos, enterrar a los difuntos y abrir talleres y escuelas. Aquí se enseñaba a las niñas a ‘’coser y labrar’’, a los inditos plebeyos las primeras letras y un oficio, y a los nobles toda clase de humanidades.
>
> La enseñanza del español y el alfabeto corrió con menos fortuna. Como quiera, al promediar el siglo XVI ya era frecuente oír el habla de Castilla en boca de indios; leer traducciones, copias y obras originales. La enseñanza técnica fructificó también, hacían herrería, platería, carpintería, cantería, escultura, pintura y arquitectura. [103]

[103]González y González, Luis, *La Nueva España*, Obras, México, El Colegio Nacional, t 2, 2002, p. 86.

Con la llegada del conquistador Nuño de Guzmán o Nuño Beltrán de Guzmán, se inició la fundación de villas en Sinaloa, estableciéndose en cada una de ellas, conjuntamente con las autoridades o instituciones públicas, la iglesia o parroquia del lugar. El cura Álvaro Gutiérrez ofició la primera misa del espíritu santo, al fundarse en 1531 La Villa de San Miguel de Culiacán, en la que se construyó la primera iglesia parroquial.

> La referencia más antigua que se conoce de esta iglesia, la hace el obispo de Guadalajara, don Alonso de la Mota y Escobar en su "Descripción Geográfica de la Nueva Galicia". Mota y Escobar visitó la villa de San Miguel por el año de 1601, y asienta que el lugar "tiene una gran plaza, en la cual está fundada la iglesia parroquial que tiene por vocación la festividad del Arcángel San Miguel".
>
> Este pequeño templo que prestó servicios hasta que fue demolido al abrirse al culto la actual Iglesia Catedral, se componía de un pequeño edificio de cal y canto, con tres puertas chaveteadas de cobre, y una fea torre de dos cubos. A su frente tenía el cementerio donde fueron sepultados todos los que nacieron, amaron y volvieron al polvo durante tres centurias a la sombra de la vieja iglesia.[104]

[104] Nakayama , Arce, Antonio , *Documentos inéditos e interesantes para la historia de Culiacán,* Sinaloa, UAS, 2009 , p. 123.

Los primeros frailes agustinos, Agustín de la Coruña, Jerónimo Jiménez, Juan de Sanromán, Juan de Oseguera, Jorge Dávila y Alonso de Soria, dirigidos por fray Francisco de la Cruz, llegaron a México en 1533, fundando la provincia de México y extendiéndose luego hacia Michoacán. Para 1540 ya había más de un centenar de frailes en Nueva España.

Siendo obispo de Michoacán Vasco de Quiroga, gestionó con el fundador de la Compañía de Jesús, Ignacio de Loyola y después de su muerte, con su sucesor en la orden el padre Diego Laínez, el envío de religiosos jesuitas a México. Después de algunos intentos fallidos de embarcar a religiosos de la orden, finalmente llegaron los jesuitas a México, durante el gobierno del Virrey Martín Enríquez, desembarcando en Veracruz el 9 de septiembre de 1572, los padres Diego López, para fungir como rector del primer colegio que fundase la orden, Pedro Díaz para maestro de novicios, Diego López de Meza, Pedro López, Francisco Bazán y los estudiantes teólogos Juan Curiel, Juan Sánchez y Pedro Mercado, quienes levantaron su primer templo en el edificio que después albergara al Colegio de San Gregorio.

La primera casa y el primer colegio fundado por los jesuitas, después de los edificados en la capital, lo fueron en Pátzcuaro, entonces capital de la provincia de Michoacán. Posteriormente se establecieron en Zacatecas, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Guadalajara, Guadiana o Durango, dirigiéndose fundadores a Guatemala y las Filipinas, y misiones para las provincias de los Tepehuanes y

Taraumares, y la de Sinaloa, a donde llegaron en 1591, primero de paso a La Villa de Culiacán y después al municipio de Sinaloa, en el que establecerían la misión de San Felipe y Santiago, los padres Santiago de Tapia y Martín Pérez.

2.10 La Labor Jesuita y sus Instituciones en la Región Noroeste, particularmente en Territorio Sinaloense

En su expansión hacia el norte de la Nueva España, los españoles encontraron pueblos distintos, que no tenían una organización política y social definida, más bien reconocían la autoridad del caudillo cuando estaban en conflicto con algún grupo vecino.

A pesar de la unidad lingüística y cultural, los grupos de naturales que habitaban la región, conformaban varios grupos independientes entre sí; cada uno de los cuales ocupaba una región más o menos delimitada, con un patrón de asentamientos en comunidades dispersas, que Pérez de Rivas[105] llamó "rancherías", diciendo:

Eran comunidades sin leyes y sin reyes y, en consecuencia, no presentaban una estratificación social definida. El poder más bien

[105]Pérez de Ribas, Andrés, *Historia de los triunfos de nuestra Santa Fe,* México, Siglo XXI, 1992, p. 84.

derivaba del prestigio que algunos individuos alcanzaban en la guerra o como cabeza de familia. [106].

Los grupos de naturales en el noroeste, no sólo se distinguían por aspectos lingüísticos, sino también por su forma de vida sedentaria, tenían una organización política y social incipiente.

Entre estos grupos, había los que tenían "asiento de pueblo"[107] y sostenían relaciones confederadas con otros pueblos con quienes hicieron amistad durante sus peregrinaciones juntos desde el norte. Cohabitaban en esta misma zona "algunas tropas de gentes más bárbaras"[108].

Al ser poco numerosos los pueblos naturales y dispersos en un territorio bastante amplio, en vez de enfrentarlos con la fuerza, los conquistadores optaron por enviar misioneros para someter la zona.

Siendo uno de los propósitos fundamentales de los peninsulares, explotar las minas de oro y de plata, y extender el dominio de la Corona, procedieron a establecer poblados, villas, misiones, iglesias, escuelas y colegios y diversos servicios en el noroeste, en los lugares estratégicos donde se hallaban los metales preciosos o poblaciones indígenas.

Los primeros jesuitas que llegaron en 1591 a territorio sinaloense, sujeto entonces a la provincia o reino de Nueva Vizcaya,

---

[106] *Ibidem,* p. 99.
[107] *Idem.*
[108] *Idem.*

por disposición de su Gobernador Rodrigo del Río Losa, para atender la villa de San Felipe y Santiago, situada en esos tiempos en lo que ahora es la cabecera del municipio de Sinaloa de Leyva, Sinaloa, fueron Martín Pérez y Gonzalo de Tapia, pasando antes por la villa de San Miguel de Culiacán, en los primeros días de junio. Después se reforzó su trabajo con la labor de Alonso de Santiago y Juan Bautista de Velasco.

La obra de los misioneros jesuitas influyó de manera trascendental en la formación de la sociedad sinaloense. Aunque también influyeron en otras regiones de México, como Sonora, California y Arizona, en ninguna otra parte lo hicieron por tanto tiempo, ni su labor fue tan directa con la raza indígena, en la aculturación de los nativos y de los primeros mestizos, como en Sinaloa.

El movimiento jesuita fue trascendente desde su llegada, con una férrea voluntad de los primeros integrantes y fundadores. Es digno de recordar el carácter emprendedor de sus miembros, más por su ardua labor y su profunda convicción dogmática y organizativa, que por las posibilidades materiales para acometer su proyecto.

Al tiempo que se daba la obra evangelizadora, los jesuitas establecieron el sistema de Reducciones por disposición de la Corona, para congregar en poblaciones a los naturales y disminuir la dispersión en que vivían. Eso facilitó a los religiosos no sólo desarrollar con mejores resultados su obra ministerial, sino a la vez, desarrollar orientaciones de tipo temporal, organizativo y de policía.

El término policía tenía en Europa un amplio e importante significado. Los jesuitas, al aplicar ese término lo hacían con una dimensión de orden administrativo, que comprendía lo que es propio de la relación gobierno-colectividad, las tareas que en el viejo continente estaban encomendadas a la autoridad, como lo era el proveer a los habitantes de las regiones, de los satisfactores necesarios para una vida mejor en lo material y en lo espiritual, lo que se llamó "la felicidad de los súbditos", que implicaba lo relacionado con la alimentación, la salud, el medio ambiente y la educación, entre otros aspectos. El término policía, tenía en esa época, una connotación diferente a la actual.

> La ciencia de la policía es una disciplina desarrollada en casi toda Europa, desde el siglo XVII, destacadamente en Alemania, Francia y España. La politeia, era entre los griegos, la forma establecida de gobierno, o sea, la democracia pura, la aristocracia y la monarquía. Latinizada como politia, pasa a las lenguas occidentales como policía, con un significado diferente, sobre todo a partir del renacimiento, cuando el concepto adquiere una importancia operativa como instrumento preciso en las manos del príncipe para perseguir sus fines políticos (cumplir los deberes de su Estado). [109]

[109] Guerrero Omar, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986, pp. 43-45.

Como institución, la policía tuvo un gran desarrollo, adecuado a las condiciones propias de cada Estado. En Alemania, fue un instrumento del monarca para imponer su presencia y autoridad central sobre las clases territoriales. En Francia, el concepto, entendido como el conjunto de actividades de gobierno destinadas a la seguridad y tranquilidad de los súbditos y del príncipe, se ve influenciado por sus precoces condiciones constitucionales, que orientaron la actividad del Estado en lo interno y a la defensa de la soberanía, en lo externo. Este concepto de la ciencia de la policía, tuvo luego su influencia en España.

> En el ámbito de las ciencias del Estado, en el siglo XVIII, la policía es un conjunto de prácticas administrativas orientadas a estimular la convivencia social, asegurar el abasto de víveres, garantizar la pureza del agua y el aire, prescribir las características de las obras públicas y la vivienda privada, regular el tráfico mercantil, vigilar la salud pública y la salubridad de bebidas y alimentos y temas similares.[110]

Hay un lugar trascendente y de variada extensión del campo administrativo que, bajo el término policía, englobaba la tarea cotidiana del monarca y de la estructura al servicio de la autoridad.

Este enorme campo de acción correspondía a las disciplinas que dieron lugar a las ciencias camerales, que al paso de los años

[110] *Ibidem*, p. 54.

adquieren el crédito administrativo suficiente y el impulso para incorporarse como disciplinas administrativas, y constituyen igualmente, rasgos determinantes en la formación de las ciencias administrativas, que más adelante suman otras actividades del Estado, como la custodia de fondos públicos y el control del comercio, entre otras.

En la labor de los jesuitas se muestra el conocimiento de las ramas de actividad de los regímenes absolutistas ilustrados de la Europa del siglo XVII, donde “la policía” y más adelante, las demás disciplinas de las ciencias camerales, influyeron en su establecimiento en la Nueva España y en las actividades desarrolladas en el noroeste del país.

Una vez que los naturales comprendieron el mensaje evangélico, de los bautizos, construcción de iglesias, colegios y estudio de los dialectos autóctonos, la actividad de los jesuitas en Sinaloa consistió, en convencerlos para vivir en las Reducciones, ya que sus enseñanzas no sólo se basaron en el ámbito espiritual, sino que también se preocuparon de que vivieran organizadamente, de que desarrollaran una visión política y experimentaran nuevas formas de organización administrativa.

Para conformar las Reducciones, los jesuitas hacían convocatorias a los diferentes pueblos susceptibles de reunirse en un lugar de concentración y se hacían asambleas en las que los pueblos tomaban los acuerdos. Para hacer estas convocatorias o invitaciones a

reducirse, los religiosos tomaban como sede un pueblo pacífico, ordenado, con normas y garantías de seguridad para toda la población. Estos elementos los ofertaban a los pueblos entre los que se promovía la reducción.

El padre Andrés Pérez de Rivas, considerado uno de los cinco cronistas generales de la Compañía de Jesús que estuvo en la Nueva España, trabajo durante 16 años en la conversión de los indios ahomes, zuaques, y yaquis. En su obra y legado sobre los jesuitas en el noroeste, nos relata estos procedimientos:

> Volvieron los caciques, acompañados de otros que no habían salido de sus marinas, arcabucos y breñas a ver al padre, y dar razón de lo que habían determinado acerca de sus Reducciones y doctrinas. La resolución que trajeron fue que los que vivían en el monte batucaris, se agregarían al pueblo de Ahorne y en un cuartel de él harían sus casas y se gobernarían por su propio cacique (que otro gobierno o que no sea de los suyos lo aborrecen estas gentes), y se acomodarían a sembrar en las tierras que les dieron los ahomenses[111].

Con relación a la organización del gobierno, los misioneros respetaron algunas costumbres de los naturales y sólo mediante procedimientos paulatinos se fueron incorporando otros modelos más adecuados a la nueva integración comunitaria, pues el interés de los

[111] Pérez de Rivas Andrés, *op. cit*., p. 106.

evangelizadores fue el garantizar la comunicación con los grupos de pobladores, no lograda hasta entonces por sus predecesores, como la forma más viable de conseguir los propósitos de evangelización y policía. Sobre estas fases de acercamiento y respeto a sus costumbres altamente fructíferas Pérez de Rivas escribió:

> Encargóseles el cuidado de este pueblo a su principal cacique, indio de muy buen natural y señalado en grandeza de cuerpo. Fue particular providencia de nuestro señor, dar por guía a ésta ranchería a un indio de tan grande valor y fuerza y por otra, mansísimo, de blando natural y querido por su gente. Este tal indio fue medio para conseguir la reducción de naciones más dificultosas de asentar en género de policía y gobierno humano de cuantos se hallan en el nuevo mundo[112].

Avanzado el proceso de Reducciones, primero se enseñaron y ensayaron modelos de organización económica para superar las formas autóctonas de subsistencia y luego se fueron introduciendo sistemas de integración política y organización del gobierno.

Los jesuitas crearon puestos de autoridad para controlar a la comunidad. Los principales fueron los de Gobernador, Alcalde y Alguacil, todos ellos desempeñados por naturales que se renovaban cada año por elección de la comunidad. El Gobernador vigilaba el desempeño del trabajo encomendado a cada quien, ya fuera en sus

[112] *Ibidem*, p. 109.

parcelas familiares o en los de la misión. El Alcalde dependía del Gobernador, le auxiliaba en sus funciones y le suplía en casos de ausencia, mientras que el alguacil era el que ejecutaba las órdenes del Gobernador, "en especial lo referente a los castigos ".[113] Había también un fiscal, que organizaba los actos del culto y cuidaba del cumplimiento de obligaciones religiosas.

Con la influencia jesuita los indígenas poco a poco se asentaron en zonas más densas y estables; se sujetaron al mando de autoridades y establecieron formas de organización política, económica, religiosa y social más articuladas en términos de comunidad y convivencia.

Los jesuitas fundaron los escuelas, no sólo para la enseñanza de los jóvenes españoles, sino también, para niños indígenas, seleccionados de entre los hijos de los habitantes más destacados de cada pueblo, a los que, además de la doctrina cristiana, se les enseñaban las primeras letras. Las escuelas, con excepción del Colegio de Sinaloa que funcionaba en la villa del mismo nombre, se ubicaban en los pueblos de los naturales donde se asentaban los misioneros, quienes consideraban que "de esta manera podían enseñar mejor a los niños que llegarían a ser jefes de los pueblos"[114].

---

[113] Ortega Noriega, Sergio, *La misión de Sinaloa 1591-1614, la presencia jesuita en el noroeste*, México, Difocur, 1992, p. 169.
[114] *Ibidem*, p. 13.

En 1610, en el actual municipio de Sinaloa, la orden jesuita funda el “Colegio de la Compañía de Jesús de Zinaloa”, primera institución pública de enseñanza de las primeras letras en el noroeste de la Nueva España, para hijos de españoles e indígenas, a cuyo responsable los jesuitas llamaron rector.

Refiriéndose a él, comenta el jesuita Francisco Xavier de Faria, encargado de la elaboración del “Apologético Defensorio, y Puntual Manifiesto que los padres de la Compañía de Jesús, misioneros de las provincias de Sinaloa y Sonora ofrecen por noviembre de este año 1657”, dirigido al Virrey de la Nueva España y al Gobernador de la Nueva Vizcaya, a cuya jurisdicción estaba entonces sujeta la provincia de Sinaloa; lo siguiente: Colegio de la Compañía de Jesús de Zinaloa. Tiene la compañía de Jesús en estas provincias un colegio en la Villa de Zinaloa dedicado a la enseñanza, doctrina.[115]

> Del colegio, nos da el apologista noticias que lo hacen distinto a los d otras provincias de la Nueva España. De principio informa que el Colegio está dedicado a la enseñanza, doctrina, del bienestar anímico de los españoles, pero estos no le aportaron al Colegio nada, pero nada de nada, ni para levantar las paredes, menos para fabricar el templo, ni para hacerse de los ornamentos en sus altares, anota que el rector es el cura de la villa de San Felipe y Santiago de Sinaloa, porque no hay otro.

[115] Nakayama, Arce, Antonio, *Apologético defensorio y puntual manifiesto*, Sinaloa, UAS, 2009, pp. 50 - 51.

> Nuestra iglesia (insiste), les sirve de parroquia más ni es parroquia de la villa, ni la villa fabricó esta parroquia. Fabricó pues esta iglesia, y erigió este colegio no particular ninguno vecino de esta, ni de otra alguna ciudad de la Nueva España, sino la Compañía de Jesús misma.
> La primera vocación del Colegio es claramente la evangelización.
> Reconoce el apologista que son las mujeres las que más frecuentemente asisten a los sermones, doctrinas, cuaresmas, conversaciones y pláticas cotidianas, confesiones anuales, las de las festividades, y muy raros los hombres que se hacen presentes.
> Para los vecinos españoles de la Provincia de Sonora y Sinaloa el evangelio era cosa de indios; y en efecto, en los naturales los padres jesuitas encontraron ejemplos de máximo y genuino aprovechamiento.[116]

El Colegio de Sinaloa, en el que se enseñaba a leer, escribir, tañer y cantar, llegó a contar con 200 niños internos y constituyó un importante germen de la instrucción pública en ese Estado.

Los misioneros de esta orden, tuvieron una visión amplia y trascendente sobre el objetivo de la educación, como un medio para formar a los futuros ciudadanos y para adjudicar las acciones de gobierno a los mejores individuos.

La instrucción se limitaba a la obsequiada por los jesuitas en esas zonas, careciéndose en el resto del territorio sinaloense. Las

---

[116] López Alanís, Gilberto J, *Volver al apologético defensorio y puntual manifiesto de 1657*, México, Colegio de Sinaloa, t. 3, 2009, pp. 66 - 67.

familias pudientes tenían la posibilidad de mandar a sus integrantes a seguir la carrera eclesiástica a las ciudades de Durango, Guadalajara y México.

No todo fue fácil, hubo grupos inconformes que no aceptaban los cambios que venían introduciendo estos nuevos colonizadores. Por ello, se tomaron diversas medidas que cambiaron la trayectoria de los acontecimientos en el noroeste novohispano. Para reafirmar la seguridad en las provincias, se establecieron sitios de avance en la periferia del reino de La Nueva España, a los que se les dio el nombre de Presidios, como defensa contra las incursiones y ataques de los beligerantes.

Los medios persuasivos que usaron los jesuitas, no fueron suficientes para convencer a los insumisos de que se reunieran a vivir en pueblos y de que permanecieran en ellos sometidos a una disciplina que antes no conocían. Junto con los misioneros, iban soldados españoles como escoltas, destinados a la formación y la conservación de los pueblos de misión La coacción de los militares fue un elemento necesario para la formación de las misiones, y así, el presidio fundado en 1595, con la llegada del capitán Alonso Díaz, en la villa de San Felipe y Santiago, de la entonces provincia de Sinaloa, actual municipio del mismo nombre, desempeñó un importante papel en esta fase de la conquista y dominación de los cahítas.

La villa de San Felipe y Santiago que sirvió de sede al presidio, se fundó en el sitio en que antes existiera la villa castellana conocida

con el nombre de San Juan Bautista de Cinaloa, fundada por el capitán Francisco de Ibarra, en el valle de Carapoa, del actual municipio de Sinaloa, en 1564, que fuera destruida en 1569 por los indígenas tehuecos.

El presidio contaba entonces con 18 soldados, número que aumentó a 32, a fines del siglo, y aún cuando siguió creciendo, nunca superó la cifra de 60 soldados. Parece difícil, que una guarnición con tal número de soldados pudiera mantener la dominación de los indígenas que se contaban por miles, pero esa percepción se aclara al tener en cuenta que el presidio operaba en combinación con la misión y que los capitanes desplegaron las estrategias adecuadas a las circunstancias del momento.

Con el proceso de pacificación derivada de la militarización de la zona, se inició una nueva forma de organización social; se intensifica a la vez la colonización con grupos de familias españolas, lo que provocó su separación de los naturales, creando especies de reservaciones que los religiosos integraran, dando lugar a la formación del sistema de misiones jesuitas, que permitió la labor de evangelización y creó una base económica para su sustento, a través de técnicas de trabajo organizado.

La historia del presidio se registra cuando Diego Martínez de Hurdaide fue su capitán y también alcalde mayor de la provincia de Sinaloa. Durante esos años se fundaron las misiones. Los cronistas jesuitas idealizaron la figura de Hurdaide como el prototipo del capitán

cristiano, porque fue eficiente como militar y guardó lealtad sin reservas a los misioneros. En estos primeros tiempos de las misiones había armonía entre los jesuitas y los funcionarios del Rey, porque aún no aparecían los intereses económicos que habían de provocar las desavenencias. El capitán frenó con mayor fuerza los alzamientos contra los españoles. Controló y reprimió la confrontación entre los indígenas sometidos. La ejecución de los líderes era inexorable. También aprovechó las antiguas enemistades entre los grupos vecinos o usó la diplomacia y pactos con naturales simpatizantes para sus luchas contra otros grupos vecinos. En Sinaloa, como en otros lugares de la Nueva España, grupos indígenas se aliaron con los españoles y los ayudaron a vencer a otros nativos.

Cuando creció el sistema de misiones, el capitán trasladó la sede del presidio al río Zuaque, donde por orden del Virrey Conde de Montesclaros, se construyó una fortaleza llamada Fuerte de Montesclaros (1609), en el actual municipio de El Fuerte, Sinaloa, a cuyo río, se le denominó posteriormente, por el mismo nombre. Debido a que los soldados del presidio, llamados presidiales, llevaban consigo a sus familias, el Fuerte se convirtió en un núcleo de población que atraía colonos españoles por la seguridad que ofrecía y la posibilidad de desarrollar algún trabajo para la atención de los militares.

Además del presidio de la villa de San Felipe y Santiago de la entonces provincia de Sinaloa, trasladado después a El Fuerte, hubo en el siglo XVII otros dos: el de Mazatlán y otro de breve existencia,

establecido en la villa de San Sebastián, hoy Concordia desde 1828, municipio del sur del Estado de Sinaloa, para contener a los xiximes, que habitaban en esa zona de la villa.

2.10.1 Organización Política y Administrativa establecida por las Misiones Jesuitas en Sinaloa

En México y Sinaloa, la Iglesia fue una de las primeras instituciones en establecerse.

Con los sistemas de Reducciones y el proceso educativo implementados en el noroeste, los padres jesuitas se empeñaron en la formación integral de los individuos, obteniendo, además de los resultados religiosos, beneficios materiales en campos tan diversos como la agricultura, ganadería y el comercio, incorporando formas de organización productivas.

En Sinaloa, tuvieron una intensa labor desde su llegada a finales del siglo XVI, dedicados a actividades que iban de lo espiritual, social, político, económico y productivo. Por ello, se considera que los jesuitas son los auténticos colonizadores en el noroeste.

Durante un largo periodo la orden alcanzó enorme influencia y sumisión de los naturales, lo que favoreció la expansión del poder colonial. Sin embargo, el contrapeso del poder espiritual jesuítico para frenar los excesos militares generó en los indígenas sinaloenses mayor acercamiento hacia el sistema de misiones, que en poco

favorecieron la implantación de esquemas administrativos o formas de organización política, desde la perspectiva del Estado, bajo el control del poder civil. Para 1624 los jesuitas habían convertido a unos 80 mil indios ocoronis, guasaves, tamazulas y sinaloas, y en 1683 los libros de bautizos registraban ya más de 300 mil en las provincias existentes: Chametla, Culiacán, San Felipe y Santiago. [117]

La organización y disciplina férrea de los jesuitas en el cumplimiento de sus principios, incrementó su influencia en los diferentes lugares donde se establecieron. El sistema de misiones jesuitas en Sinaloa, llegó a constituirse en un esquema de organización de gran cohesión y a caracterizarse por la uniformidad de gobierno, derivado de la disciplina de la orden, que funcionó como un cuerpo orgánico y eficaz en el noroeste. Sobre el particular, las crónicas de los jesuitas, nos revelan diferencias muy marcadas en los procedimientos utilizados y los alcances de su obra, incluso la desarrollada en otras partes del continente. Se cita el caso de Paraguay, donde los misioneros de la Compañía fundaron el llamado Estado jesuita de los guaraníes[118].

La presencia tenaz de la congregación en España y en los lugares donde se extendía, articulada con los ejércitos de fe, esparciendo su doctrina y afianzando sus políticas en los diversos

[117] Gámez, Enrique Daniel, *Mis tres sinaloas.* Sinaloa, Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa, 1992, p. 20.
[118] Hopkins Durazo, Armando, *Presencia jesuita en el noroeste*, Sinaloa, Difocur, 1992, p. 57.

asentamientos originó, durante casi dos siglos, condiciones difíciles con las que tropezó la autoridad de la Corona española, ante la cual la Compañía de Jesús se presentaba como un nuevo adversario a vencer, la institución a perseguir, al considerar que sus pretensiones, la plegaria y el ejemplo, se mezclaban con la política y otras acciones de dominación; lo que hizo necesaria una recomposición con la Corona, de actitudes políticas y de medidas reorientadoras para recuperar el carácter institucional del gobierno.

> El crecimiento y organización sin precedentes de la Compañía de Jesús, entre todas las agrupaciones religiosas católicas, en todo el mundo y en poco más de un milenio y medio de la historia del cristianismo, hizo temida a la orden de Loyola. Aquella institución poderosa, como las grandes tempestades en el océano se extendió rápidamente en todo el horizonte, pues en menos de tres siglos de existencia había logrado apoderarse del mundo católico. Poderosos por sus incalculables riquezas, invencibles por su ciencia, terribles y peligrosos por su sabia organización, los jesuitas eran al mediar el siglo XVIII, la más temible institución de la tierra[119]

La orden de los jesuitas fue considerada entonces por la monarquía absolutista como su principal enemigo. Tenían su propia concepción, no sólo del poder espiritual, sino del poder temporal,

[119] Riva Palacio, Vicente, *op. cit.,* p. 825.

según las enseñanzas de Ignacio de Loyola, su fundador, para el que, el poder real de la personas sería el que viera por el beneficio integral del hombre, a través de formas de organización comunitaria que les permitieran desarrollar técnicas de realización espiritual y material.

La persecución de la orden marcó el clímax de las diferencias, de la oposición de intereses, básicamente por la diferencia conceptual del individuo y del mundo entre un poder y el otro, entre la institución misional que se oponía al avance de la población civil española y ésta, ávida de expandir sus dominios y el control sobre los jesuitas.

El proceso de extinción de esta controvertida orden se inicia en Francia, con un acto eminentemente político, mediante el cual, el Parlamento los expulsó el 22 de febrero de 1764 como agrupación, permitiéndole a los individuos quedar en libertad de permanecer en el reino si prestaban el juramento solemne de no vivir en adelante ni en comunidad ni separadamente bajo el imperio del instituto y de las constituciones de lo que antes se llamó Compañía de Jesús .[120]

Lorenzo Ricci, general de los jesuitas, logra influir en el ánimo del Papa y de su ministro, el Cardenal Torrigiani, obteniendo la protección del pontífice Clemente XIII, quien firmó la Constitución apostólicum pascendi, por la que se confirmaba la existencia del instituto de la Compañía de Jesús.

---

[120] El documento completo que contiene el dictamen y el decreto que se menciona, puede ser consultados en la obra de De la Fuente, *Historia General de España*, libro VIII, cap. VII.

Por su parte, en España, el Consejo de Castilla, que asesoraba al Rey, decretó el extrañamiento a los jesuitas en todos los dominios españoles. El dictamen del Consejo y el decreto de la expulsión de los jesuitas por el Rey Carlos III, están contenidos en una amplia exposición remitida a Roma, para ser entregada al Papa por el ministro de Estado y en la que sumariamente se da cuenta de los excesos cometidos por los jesuitas y que dieron lugar a la resolución real[121].

El decreto de extrañamiento firmado por el Rey, fue conservado en secreto hasta el momento de su ejecución, tanto en las colonias españolas como en la misma metrópoli (Madrid). La ejecución del mandamiento fue organizada como un golpe sorpresivo, preparándose minuciosamente desde el procedimiento de notificación, los medios para transportarlos a un destino predeterminado y los recursos que debían suministrárseles, buscando que el momento de la expulsión fuese casi simultáneo en toda España y las provincias que conformaban sus colonias.

Las instrucciones a que debían sujetarse los jueces encargados de la ejecución del decreto fueron entregadas en pliego cerrado. En Madrid, el golpe se anticipó en la madrugada del 1 de abril de 1767 y en otras regiones, dos días después, al amanecer del día 3.

---

[121] *Idem*.

En la Nueva España, el decreto fue entregado al Virrey Carlos Francisco de Croix, en la mañana del día 30 de mayo del mismo año, según relata el propio Virrey.

> Sólo me limité a revelarlo al señor De Gálvez (se refiere a José De Gálvez, visitador general del Rey Carlos III en la Nueva España, que llegó a ser Marqués de Sonora y Sinaloa) y, en consecuencia, juntos hicimos las disposiciones correspondientes, escribiendo de propia mano todas las órdenes necesarias para su ejecución que en seguida despaché por extraordinarios para que en el mismo día y a la misma hora se cumpliese la voluntad del Rey y hasta en los lugares más lejanos de este vasto imperio[122].

La expulsión fue ejecutada en todos los colegios y casas de la compañía, cuyo dinero, bienes y todos los demás efectos que allí se encontraron, fueron secuestrados por el Rey. La expulsión transformó profundamente las condiciones de vida de las poblaciones indígenas, al alterar las formas de organización del trabajo y de aprovechamiento del producto, regresando a sus niveles de subsistencia o intentando por sí mismos vender sus mercancías y mano de obra en los asentamientos españoles, tanto en las nacientes haciendas como en la minas.

---

[122] Riva Palacio, Vicente, *op.cit.,* p. 826.

El comercio regional, que los jesuitas controlaban, fue tomado por mercaderes ambulantes llamados rescatadores (hoy llamados coyotes o intermediarios), que compraban las cosechas en las comunidades y las vendían a los hacendados y mineros de la región.

Basta mencionar los efectos fundamentales ocasionados por la secularización de las misiones: la liberación de la mano de obra indígena, para ocuparse en las minas y en las nacientes haciendas por quienes se apropiaron de las tierras de temporalidades. Con ello se dio paso a uno de los mecanismos de la formación de la oligarquía regional y la burocracia virreinal en la región noroeste.

Este momento es importante en la formación de los grupos de poder de las entonces demarcaciones gubernamentales de Nueva Galicia y Nueva Vizcaya, en la que se ubicaba lo que ahora es Sinaloa, que influyeron en la conformación de las instituciones políticas y administrativas.

Los procedimientos de conquista y evangelización de los naturales durante la conquista, generaron profundas diferencias en las zonas que hoy conforman el territorio sinaloense. Los asentamientos indígenas y los de fundación española en el centro y sur de la Nueva España, tuvieron un tratamiento muy diferente a los de la región noroeste.

La diferencia la marcó, ya la mayor influencia religiosa sobre el poder civil en la provincia de Sinaloa, ya las resistencias indígenas tanto a la evangelización como a los excesos del poder militar, en la

provincia del sur, Culiacán y Chametla. De Mendizábal señala lo ridículo que resultaba para los frailes hacer comprender el amor prójimo, el respeto a la vida humana, a la castidad y a la religión, a la luz de los incendios que alumbraban a la soldadesca de Nuño de Guzmán para robar; violar y matar a sus catecúmenos, sin que la palabra evangélica lo evitara.[123].

En la actitud considerada bárbara de los naturales, mucho tuvo que ver la defensa de su identidad étnica, de sus formas de vida, de su incipiente organización social y productiva, de sus creencias, territorio, tradición, lengua y existencia como grupo.

Los jesuitas tuvieron en cuenta esta problemática, para transformar los entornos y escenarios en esta región, con todas sus implicaciones sociales, económicas, políticas y culturales.

Resulta vigorosa la participación de la modernista orden jesuita en Sinaloa. Como resultado de su presencia, la entidad tiene un municipio con el nombre de San Ignacio, en honor del fundador de la Compañía de Jesús. Sinaloa participó en los trabajos de colonización y evangelización que se extendieron a Sonora y las Bajas Californias, así como California, Arizona, Nuevo México, Texas y parte de Colorado, en lo que hoy son los Estados Unidos, hasta donde se enviaban materiales, artesanos y familias enteras para poblar aquellas zonas. Fue trascendente en el noroeste el impacto de la orden y el

---

[123] De Mendizabal, Miguel, *La evolución del noroeste de México,* México, Departamento Estadístico Nacional, 1930, p.72.

establecimiento de las misiones. Con la llegada de los jesuitas, los naturales aprendieron métodos más desarrollados de cultivar la tierra y accedieron a las ciencias occidentales, como fueron entre otras, la gramática con la escritura, el estudio de las lenguas y el uso de medicinas.

Con las misiones y principalmente con las Reducciones, los pobladores antes dispersos se congregaron en comunidades cada vez más densas que conformaron sucesivamente pueblos, villas y ciudades, con un número tal que precisó de una mejor organización social, de autoridades que procuraran y conservaran el orden, que normaran las relaciones de los individuos para evitar o resolver conflictos y prestaran otros servicios colectivos a la población, surgiendo así, paulatinamente, las instituciones que dieron lugar a la administración pública, las que con el tiempo se han modificado, evolucionando para acomodarse a las nuevas necesidades.

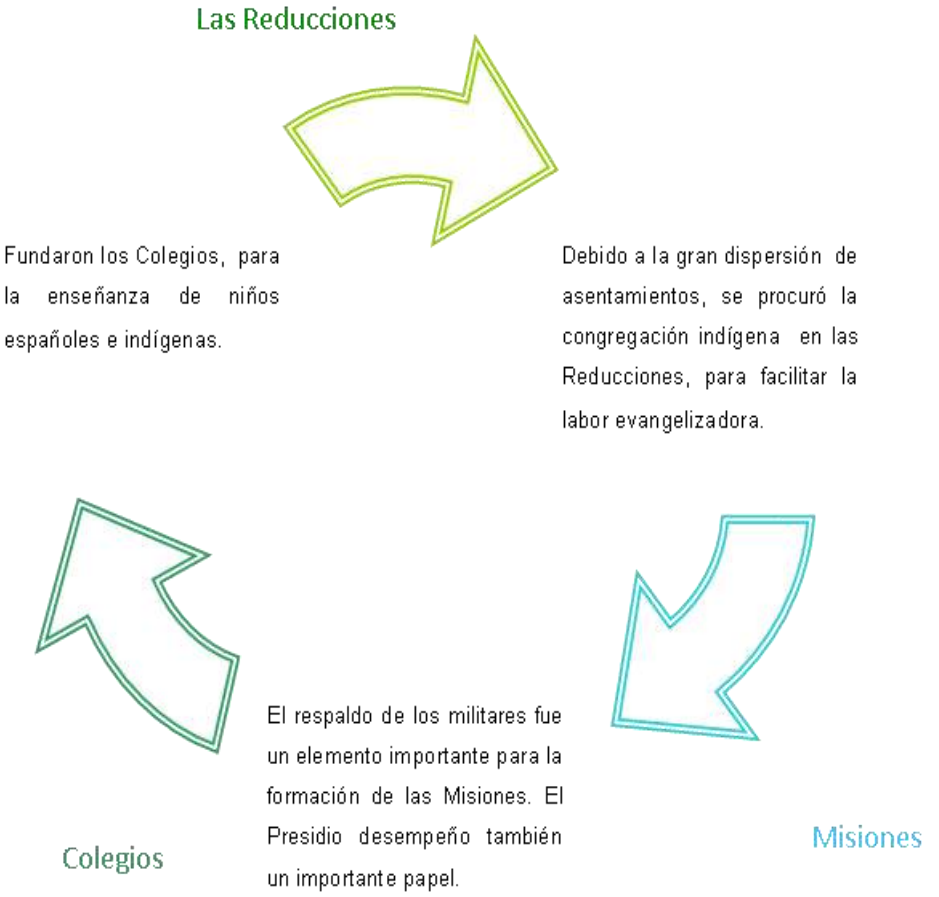
Es de señalarse por tanto, que el establecimiento de las Reducciones, no solo fue benéfica, sino necesaria. Recuérdese que mientras los indígenas vivían de forma tan desarticulada, era muy difícil sobrevivir a las epidemias y hambrunas, por lo que establecer alguna institución política sin antes organizar a los grupos era prácticamente imposible.

Otro punto importante es el concerniente a la educación proporcionada por las órdenes religiosas, que en la Nueva España se encargaron de la evangelización de los indígenas. La última en

establecerse fue la Compañía de Jesús. Los jesuitas llegaron a la Ciudad de México en 1572. Se aplicaron a la educación de los jóvenes españoles, pero también a la evangelización de indígenas, como fue el caso del trabajo misional en Sinaloa. Su labor permitió cimentar los propósitos virreinales, como medio de control y organización administrativa y naturalmente evangelizadora. Impulsaron, asimismo, las Encomiendas y favorecieron la implantación de instituciones políticas y administrativas de la Corona española, en la región del noroeste, que presentaba condiciones distintas a otras de la Nueva España.

Gráfico N°. 3

Misiones Jesuitas, Forma de Organización



Fuente: Elaboración propia.

2.11 Las Reformas Borbónicas como un Cambio Institucional dirigido y planeado.

Los borbones implementaron mediante las reformas un notable cambio institucional. En el imperio español se vivieron cambios trascendentes en el siglo XVIII que modificaron territorios, estructuras, relaciones, leyes y comportamientos. Los cambios alcanzaron el orden político, administrativo, económico, religioso y social.

Cabe afirmar que estas medidas, drásticas muchas de ellas, constituyeron un cambio institucional integral. Afectaron al imperio en su conjunto, desde la península hasta todos los dominios de ultramar.

En Europa durante los siglos XVII y XVIII, se dieron movimientos geopolíticos que modificaron el mapa del viejo continente, tales acontecimientos cambiaron también los dominios ibéricos, España perdió Flandes y parte de Italia en la guerra de sucesión.

> Perdieron territorios en Europa pero adquirieron la posibilidad de la adecuación territorial de la península como fundamento de la organización de un nuevo orden político, para franquear el tránsito a la formación del Estado moderno. La Casa de Borbón se esforzó por reorganizar a los virreinatos americanos e integrarlos al nuevo orden político bajo el concepto de un Estado competente.[124]

[124] Guerrero, Omar, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, México, UNAM, 1994, pp. 61-62.

La administración real se caracterizaba por un excesivo centralismo, que generó un proceso de descomposición social en las colonias de América.

Durante la primera mitad del siglo XVIII, el poder se concentra en manos de una burocracia incapaz, carente de ética, imposibilitada para cumplir diferentes fines propios del Estado monárquico, cuyo mal desempeño derivó en corrupción administrativa, la caída de la hacienda pública, la falta de control de grupos de poder y de capacidad para resolver viejas diferencias con los religiosos, confrontados por los privilegios de estos últimos, otorgados por la Corona mediante diversas ordenanzas o por las leyes de indias, o derivados de su influencia sobre los naturales y el amplio e indiscutible desarrollo de las misiones en los ámbitos religiosos, cultural, económico y aún político-administrativo. En el caso de la provincia de Sinaloa, particularmente donde operaban las misiones jesuitas, la mano de obra indígena hacía productivas las misiones, pero estas poco aportaban a la hacienda real.

En la primera mitad del siglo XVIII, inquietaba a la Corona, el que no se lograra el control gubernamental en las provincias del norte. Si bien la labor jesuita consiguió incursionar hasta la Alta California, Arizona y Texas, el control gubernamental y el pleno dominio a través del proceso de poblamiento era incierto. La inquietud del monarca aumentaba con las noticias que se tenían de las ocupaciones inglesas

por el oriente y las incursiones rusas por Alaska, que amenazaban con bajar hasta California por la costa del pacífico.

La preocupación desde Madrid, no encontraba eco en las autoridades virreinales y en general en la burocracia, ya influenciada por un largo periodo de centralismo. Había interés de establecer capitanías con mando directo de la Corona.

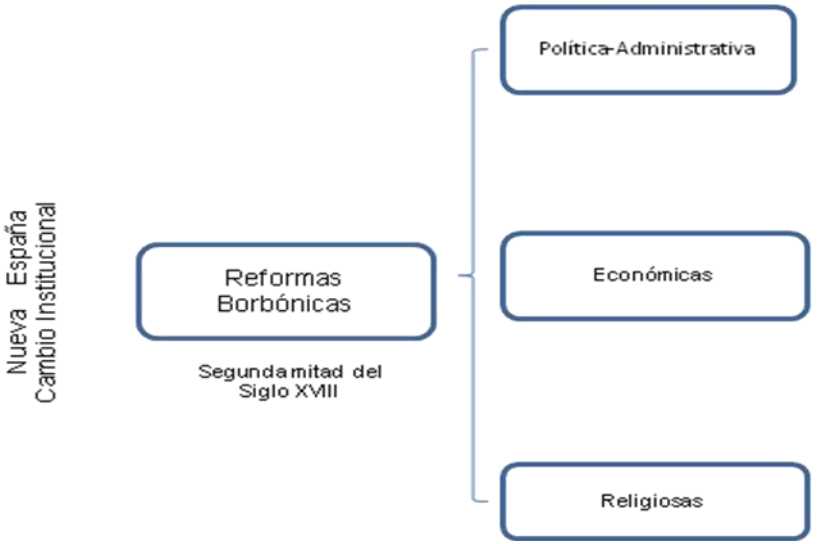
Este magno proyecto del Rey de España, requirió de un diagnóstico para erigir los modelos administrativos que fueran más acordes con las innovaciones borbónicas. Por ello, al margen de las autoridades virreinales, decide enviar visitadores a las colonias, que le informaran sobre la situación real de las provincias ubicadas en el norte novohispano, a fin de establecer las reformas administrativas y políticas, y concretamente, instituir el sistema de Intendencias.

Lo anterior, constituyó el germen y antecedente de la planeación administrativa aplicada en la Administración Pública Federal y en la del Estado de Sinaloa en la época moderna, buscando el diseño y ejecución de medidas públicas concretas para atender los intereses de la Corona, en base a estudios de campo y recopilación de las expresiones de la sociedad y sus sectores. El ascenso al poder de los borbones, vino acompañado de la ilustración francesa, con acciones más eficaces de diagnóstico previo y control gubernamental, desarrollándose, como medida tendiente a impulsar procesos reformistas en la administración pública, tanto en España como en sus colonias, el sistema de visitadores en primer término y luego la

Intendencia, institución política, administrativa y militar, que ya había probado suerte en Francia y en la propia península.

La reforma fuertemente involucrada en una estrategia económica, fue iniciada con la metamorfosis del Estado, de su administración y de sus finanzas.[125]

Cuadro N°. 8
Reformas Borbónicas 1



Fuente: elaboración propia

[125] *Ibidem*, p. 66.

Al asumir el poder Carlos III, en 1759, se aplica en revisar el funcionamiento del gobierno, transformar la administración pública, fortalecer el centralismo, así como en supervisar sus dominios en América. En este propósito se dispuso también revisar y actuar en el noroeste de la Nueva España.

El objetivo de los Borbón era la sujeción de las colonias para beneficio económico de la metrópoli, buscaban corregir las fugas fiscales y promover la producción, a fin de aumentar la recaudación de impuestos. A juicio de los reformadores, se necesitaba modificar instituciones y procedimientos viciados que se habían incrustado en las sociedades coloniales y con los que grupos privilegiados medraban al amparo de la casa de Habsburgo. El Consulado de Comerciantes, la Real Hacienda, algunas corporaciones religiosas como La Compañía de Jesús y la misma institución del Virreinato, fueron el blanco de los reformadores.

> La monarquía absolutista establecida por los borbones imprimió un elevado significado de estatidad a las actividades del gobierno, dando pie a la noción del derecho público.
>
> La modernización borbónica cumplió un papel decisivo que consistió en hacer avanzar a España y sus dominios pasos trascendentes, la reforma implantada por la Casa de Borbón es una de las

> transformaciones más exitosas emprendidas por el despotismo ilustrado por vía de la acción del Estado[126]

La primera reforma de consideración fue la expulsión de los jesuitas, que eliminó de tajo una de las más importantes fuerzas económicas y políticas de la región, con el aplauso de mineros, alcaldes mayores y comerciantes. Con ello, se despejaba el campo para que los pudientes de la región accedieran a más trabajadores indígenas y a la propiedad de la tierra y el agua. La política de incentivos a la minería también benefició a este grupo social, que aumentó la producción de plata en forma considerable.

La expulsión de los religiosos de la Compañía de Jesús, eliminó de la política imperial a un opositor temible por su poder económico y su influencia en los estratos ilustrados de la sociedad, como se ha tratado antes en otro apartado. Tamaña medida generó la desinstitucionalización de las misiones, reducciones e instituciones educativas a su cargo, con lo que se modificó la administración colonial. Además favoreció en lo inmediato económicamente a la Corona, ya que la confiscación de los bienes de la orden produjo considerables ingresos a la Hacienda Real.

El Tribunal de Cuentas que tenía la obligación de enviar cada seis meses una relación de lo recibido y egresado, llevaba años sin

---

[126] Guerrero, Omar, *op. cit.,* p. 63-64.

hacerlo, por lo que se procedió a su cambio o transformación estructural para hacerlo funcional.

Los cambios, llamados de libre comercio, minaron las bases del monopolio de los comerciantes almaceneros del Consulado de México y su poder económico y político. La otrora corporación poderosa de la Nueva España, aún la asociación más importante en la Colonia, ya no fue la única, ni la rectora de la política comercial del Virreinato, ni la acaparadora de la riqueza colonial.

La creación del ejército profesional, fue otra de las Reformas Borbónicas en su objetivo de contar con una fuerza represiva disciplinada y leal al Rey. Las reformas afectaron fuertes intereses, así que el monarca debía tener a mano el instrumento para reducir a los inconformes. El ejército profesional fue objeto de los máximos privilegios concedidos por el Rey y era tanta su confianza en los altos cuadros del ejército, que casi todos los intendentes fueron oficiales de alta graduación.

El sistema de Intendencias pretendió, desde la metrópoli, un control más directo y efectivo sobre las regiones del imperio. El intendente[127] era un funcionario de la más alta jerarquía, con un sueldo equiparable al del Virrey e investido de amplios poderes en todos los ramos de la administración pública, en su jurisdicción. Era nombrado

[127] Véase a O'Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 2007, p. 192.

por el Rey y a él debía responder de su gestión. De hecho el intendente venía a desplazar a la figura del Virrey.

Los virreyes Antonio María de Bucareli y el segundo conde de Revillagigedo, respondieron con disgusto a la limitación de su autoridad y la disminución de sus funciones, pues aunque la ley seguía otorgándoles los omnímodos poderes de sus antecesores, en adelante sólo a través de los intendentes podían ejercerlos, por lo que el Virrey los considerara como una limitación a su poder, impuesta por el Rey.

La magnitud de los cambios producidos en la Gobernación de Sinaloa y Sonora, fue tal que se transformó en la Intendencia de Arizpe. La creación de la Intendencia de Arizpe dotó a la región de un aparato burocrático: integrado por el Intendente como autoridad superior;[128] un grupo de subdelegados nombrados por él y dependientes sólo de él, a través de los cuales podía ejercer su autoridad en todos los puntos de la Intendencia, y una estructura para la recaudación fiscal, en cuya administración el intendente tenía injerencia. Por medio de esta burocracia, el intendente podía también ejercer funciones militares, judiciales y de fomento de la economía regional. Ya no hubo alcaldes mayores cuya lealtad estuviera comprometida con los comerciantes de México. A pesar de las fallas y confusiones, cosa explicable en un organismo nuevo y sin antecedentes en la región, este aparato favoreció su desarrollo.

---

[128] *Ibidem,* p. 195.

La ruptura del monopolio comercial de la Ciudad de México, puso término al más gravoso mecanismo de explotación de la región. La llegada simultánea de comerciantes extranjeros abrió la oportunidad para que los comerciantes locales, antes sujetos a los almaceneros de México, pudieran operar por su propia cuenta y evitar la salida de sus ganancias. Los capitales mercantiles acumulados podrían invertirse en la región para estimular el crecimiento de las actividades productivas.

Los intendentes de Arizpe favorecieron al grupo regional privilegiado, en la privatización de la tenencia de la tierra, tanto de la baldía como la de las comunidades indígenas. Si bien la tierra se entregaba a indígenas y mestizos, a la larga pasaba a manos de los ricos, ya por compraventa o por despojo.

Favorecieron igualmente a los comerciantes, al tolerar o permitir el contrabando con ingleses y estadounidenses, a despecho de las leyes que prohibían el comercio con extranjeros.

Este comportamiento de los intendentes derivaba de la necesidad de contar con una sustentación regional para conservar su puesto y ejercer sus funciones.[129]

El intendente era un extraño que llegaba a la región respaldado por la autoridad de un Rey muy lejano y amenazado por la enemistad

[129] Véase "La real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes", en *Portal de archivos españoles*, http://pares.mcu.es/

latente de un Virrey, por lo que hacía causa común con los importantes de la Intendencia de Arizpe, para recibir a cambio de ellos, un sólido respaldo que le permitía desafiar incluso la autoridad del Virrey.

Los cambios en la política y la economía del noroeste novohispano, produjeron el debilitamiento de las relaciones comerciales y políticas con la Ciudad de México y el consecuente reforzamiento de la organización de la economía local, en beneficio de la zona o al menos de ciertos grupos.

Antes, la región dependía del centro de México en todos los aspectos: en las decisiones políticas, económicas y religiosas. Esta situación se modificó y hubo variaciones en el noroeste.

A finales del siglo XVII, se definían tres principales grupos sociales surgidos de la conquista y colonización de las provincias del noroeste. Un pequeño grupo de prominentes españoles, algunos peninsulares, con poder económico y político, formado por autoridades, comerciantes, mineros, capitanes de presidio y religiosos jesuitas; otro más numeroso, integrado por indígenas de comunidades misionales, propietarios colectivos de la tierra y del agua, cuya organización les daba fuerza económica y política, bajo la tutela de los jesuitas, y el tercer grupo formado por mestizos, mulatos y negros, intermedio en número, que trabajaban con los dueños de minas o de tierras, o de manera independiente como artesanos.

Como repercusión de las Reformas Borbónicas, del primer grupo de los españoles salieron los jesuitas, integrándose otros religiosos,

como los párrocos seculares, los misioneros franciscanos y el nuevo obispo, sin alcanzar el poder de los jesuitas. Las autoridades de la Intendencia, propietarios de tierras, mineros y otros empresarios del mismo grupo, trabajaron en armonía, con sus intereses marcados en la región del centro de México.

El segundo grupo de los indígenas fue el más afectado al suprimirse el sistema de misiones jesuíticas que los tutelaba. La política reformista tendía a la anulación de la propiedad comunitaria y a la implantación de la propiedad privada. Se inició una lenta pero irreversible destrucción de las comunidades y la asimilación de los naturales al tercer grupo social, de los desposeídos, grupo éste que aunque creció entre 1767 y 1821, fue más controlado y objeto de las exacciones fiscales de una burocracia más amplia y eficiente.

En el noroeste, había en ese entonces, una estructura política y social activa, particularmente en las provincias de Sinaloa y Sonora, mientras que en regiones como California, Arizona y Texas, no había un asentamiento con sentido organizacional y administrativo pleno y por tanto, los dominios del Virreinato no se habían afianzado con instituciones sólidas, a pesar de las diferentes incursiones, que sólo generaron asentamientos pequeños poco controlados.

Cuadro N°. 9

Reformas Borbónicas 2

Políticas-administrativas	Nueva concepción de Estado, en que los atributos del poder antes delegados a grupos y corporaciones, pasan a ejercerlos solo la autoridad real como parte del despotismo ilustrado. Nueva organización administrativa con la implantación del sistema de intendentes. Y nuevos funcionarios reclutados de la clase media ilustrada y militares. Las intendencias dividieron el reino en doce jurisdicciones político-administrativas, cuyo titular, el intendente ejercería todos los atributos del poder, justicia, guerra, hacienda, fomento económico y obras públicas. Uniformidad de la administración, para permitir la transferencia de funcionarios a cualquier jurisdicción. Al transformarse la Real Hacienda se establecieron tesoreros en las principales ciudades de la Nueva España independientes del virrey. Abolición de los alcaldes mayores que compraban el cargo antes y les servía para la explotación de indios y beneficio personal. Reducción de la carga administrativa de la estructura virreinal, sobre todo de la ciudad de México.
Económicas	Reorganización del Tribunal de Cuentas. Cese de funcionarios y establecimiento de procedimientos de control. Transformación de la Real Hacienda. Medidas de control de los impuestos y nuevo sistema de recaudación. Creación de nuevo impuestos e imposición de alcabalas a diversos artículos antes no gravados. Creación de estancos o monopolios manejados por el Estado (tabaco, puros y cigarros, pólvora y mercurio), entre otros Establecimiento de libertad de comercio, mediante la ley respectiva; apertura de puertos y la creación de consulados en Puebla y Veracruz que afectaron de poder monopólico de la ciudad de México. Impulso a la minería e implementación de técnicas más desarrolladas de explotación y producción. ingresos importantes a la corona con motivo de los bienes enajenados a los jesuitas proporcionó.
Religiosas	Expulsión de la Compañía de Jesús, los jesuitas, de todos los dominios americanos. Los principios de la ilustración plantearon la sustitución del Estado-iglesia por un Estado laico moderno. Disminución de la jurisdicción y la inmunidad que disfrutaba el clero, favorecida con los fueros especiales. Enajenación de bienes raíces y capellanías y obras pías para la consolidación de vales reales. Sujeción de los obispos al Consejo Real. Limitar su participación política.

Fuente: elaboración propia

Las Reformas Borbónicas no tuvieron un buen impacto en los diferentes órdenes y regiones de la Nueva España. Sin duda,

incorporaron novedosas instituciones y reformas que imprimieron la modernización de la Administración Pública Colonial hasta alcanzar un grado importante de desarrollo orgánico y operacional, pero incurrió se en el error de dirigir esos cambios principalmente a favorecer los intereses de la Corona y de la sociedad española, ignorando los legítimos derechos y aspiraciones de los pobladores naturales, criollos, mestizos y demás castas que habitaban en sus dominios privados de las garantías de igualdad y libertad, propiedad y seguridad, y en ellas, del acceso a todos los bienes y servicios públicos, incluido el ejercicio del poder reservado a los peninsulares.

La innovadora medida incorporada por los borbones de enviar visitadores a sus dominios para diagnosticar su problemática y necesidades, no cumplió del todo con sus objetivos, por defecto en su aplicación o por resistirse la monarquía a limitar y compartir o ceder su poder, beneficios y espacios, por lo que las instituciones sumadas o modificadas con la reforma seguían siendo disfuncionales para la población no española, entre ella la novohispana en su mayoría, que continuaba inconforme y exigía un cambio más amplio y radical, inspirada además en los logros alcanzados por otras naciones.

Ese cambio, que buscó cristalizar normativamente después en la Constitución de Cádiz de 1812 de manera incipiente con la conversión del absolutismo a una monarquía constitucional moderada, provista de otras instituciones que compartían con el Rey las funciones del Estado y de garantías del gobernado, fue contemplado antes con

la invasión de España por el ejército francés y la promulgación por Napoleón Bonaparte, con la participación de las Diputaciones Provinciales, del documento constitucional llamado el Estatuto de Bayona que enseguida abordamos.

2.12 El Estatuto de Bayona

Al invadir España el ejército francés y ser obligado el Rey Carlos IV a abdicar a favor de José I., hermano de Napoleón Bonaparte, éste buscó legitimarlo en el poder, convocando en 1808 una Asamblea de Diputados Provinciales para expedir una Constitución, a la que se llamó Estatuto de Bayona.

En la asamblea, los 150 diputados asistentes aprobaron los contenidos redactados por el francés Jean Baptiste Esménard y revisados por el propio Napoleón.

> El Estatuto recogió algunos derechos fundamentales como la supresión de privilegios, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de imprenta, la abolición del tormento y el derecho al acceso a cargos públicos. El texto, que contenía 146 artículos dispuestos en 13 títulos, instituyó la monarquía hereditaria como forma de gobierno, aunque señalaba que el Rey debería contar con sus nueve ministros, un secretario de Estado, el Parlamento y el Consejo de Estado para gobernar el país. No proclamaba la división de poderes, sino que el Rey ocupaba el centro del sistema y era el que nombraba a los ministros, a los

> miembros del Consejo de Estado, a algunos diputados, al presidente de las Cortes y a los jueces.
>
> Se creó la figura del Parlamento, compuesto por el Senado y las Cortes. El Senado estaba compuesto por los Infantes de España y por 24 senadores elegidos por el Rey. Las Cortes tenían un carácter estamental. La iniciativa legislativa correspondía al Consejo de Estado. Se estableció un sufragio indirecto para la elección de los diputados provinciales.
>
> La religión católica era la religión del Rey y de la nación y no se permitía ninguna otra.
>
> El Estatuto contenía diversos elementos especialmente dirigidos a fomentar el desarrollo de la sociedad y a favorecer el auge de la burguesía, en detrimento de la nobleza. Así, se fomentó el comercio, mediante el establecimiento de la libertad de industria y la supresión de los privilegios comerciales. Se suprimieron las aduanas interiores y se concedió la igualdad de las colonias con respecto a la metrópoli. A pesar de que se trató de un documento directamente dictado por el invasor, lo cierto es que el Estatuto de Bayona constituyó la primera experiencia constitucional española y, aunque resulte paradójico, influyó en la que sería la primera Constitución elaborada y aprobada por los españoles en Cádiz, en 1812.[130]

Las condiciones geopolíticas y sociales en que España ingresa al siglo XIX presentaban un escenario complicado. Los conflictos con Francia e Inglaterra se tornan irreconciliables.

---

[130] Archivo Histórico General del Estado de Sinaloa, *El Estatuto de Bayona, La primera aventura Constitucional,* México, 2008, pp. 13 - 14.

Las nueva ideas filosóficas y políticas provenientes de la ilustración, la independencia de los Estados Unidos, la revolución francesa, los conflictos internos en la península y las condiciones maltrechas del erario, permearon en las capas sociales españolas.

Napoleón los invade. El imperio colonial se desvanecía. El Estatuto de Bayona surge como un código político que dispensaba a los habitantes libertades suprimidas por la monarquía absoluta. El emperador francés participó en la redacción del documento y se presenta en España, como un reformista moderado, situación que cambiará muy pronto por virtud de las acciones emprendidas y tendrá la reprobación de la población sometida.

No obstante, dicho estatuto sería la primera Constitución Política en España con aplicación extendida a la Nueva España, que contemplaría la conversión de Estado absolutista en moderado; la formación de instituciones diversas al monarca para compartir aún confundidas en las autoridades las funciones estatales, y la consagración de derechos fundamentales de los gobernados que debían ser respetados por el poder público. La administración pública se perfilaba como área principal del Rey, apoyado en los nueve ministerios y la Secretaría de Estado.

Los acontecimientos de la época son traducidos en síntomas; vendrían cambios institucionales profundos al interior del imperio y en sus dominios de ultramar.

En la Nueva España aparecía cierta agitación contra el régimen español, pero era una marcha que cada día avanzaba. Desde la metrópoli se habían inferido, durante siglos, agravios en todos los órdenes, en el social, político, económico, laboral, jurídico, como en el administrativo; los españoles gozaban de los honores, prebendas y beneficios de los cargos públicos desde la conquista misma.

En estas circunstancias y necesidades, españoles y novohispanos llegan a Cádiz, en plena revolución liberal, con propuestas innovadoras que ensayaron la transformación del régimen, en los contenidos del ordenamiento magno que aprobarían en ese lugar, llamado por ende Constitución de Cádiz.

2.13 La Constitución de Cádiz

La Constitución Política de Cádiz de la Monarquía Española, surgió del encuentro en esta ciudad de los representantes de las provincias de España y de los territorios dominados de ultramar. Constituyó el texto jurídico fundamental, un nuevo sistema político con la conversión de la monarquía tradicional en constitucional, promulgada el 19 de marzo de 1812.

> Mientras una parte de los mexicanos luchaba contra el gobierno virreinal con palos, piedras y lo que podía, otra aceptaba la invitación

> del nuevo gobierno peninsular nacido de la lucha contra Napoleón de elegir diputados para un Congreso que se reuniría en Cádiz en 1811.[131]

Desde la convocatoria para reunirse, inicialmente en la Isla de León y posteriormente en Cádiz, el propósito de las Cortes fue deliberar sobre las razones de Estado de la Corona; hecho recibido con entusiasmo, como se manifestó en las sesiones intensas sobre los múltiples asuntos en que se centró el debate: lo relativo a la nación española, su soberanía, forma de gobierno, derechos y obligaciones de los titulares de los órganos de la monarquía, los derechos de los ciudadanos, aspectos judiciales y religiosos, y el régimen interior del reino, sus provincias y los territorios novohispanos. Lo que se gestaba en la península, era producto de varios factores: primero, las condiciones de poder en España en relación con otros países, particularmente Francia; las manifestaciones que se organizaban en la Nueva España, motivadas por el descontento con la metrópoli, y la influencia de las expresiones independentistas locales, a lo que luego se sumó la invasión napoleónica en 1808.

Antecedente inmediato de las Cortes instaladas en 1810, fueron las Juntas Provinciales convocadas por la regencia de la Junta Suprema de Gobierno, la cual había asumido el poder delegado por Fernando VII, trascendiendo sendos tipos de juntas igualmente, a la

---

[131]González y González, Luis, *Obras*, México, El Colegio Nacional, t. 3. 2002, p. 22.

Junta Suprema de Gobierno de la insurgencia y a las creadas posteriormente por el llamado Imperio Mexicano de Iturbide, como en su momento se tratará.

Las Cortes prevalecieron no obstante la invasión napoleónica y la imposición de José Bonaparte en el trono español. Depositarias de la voluntad pública, constituidas como autoridad soberana, erigidas de manera formal como un Congreso Constituyente, las Cortes enfocaron sus esfuerzos a la formulación de una ley fundamental. Esa carta magna, era avanzada para su época y tuvo influencias de los pensadores Rousseau y Montesquieu, así como de la Constitución francesa de 1791.

> A Cádiz fueron diecisiete diputados de México, todos criollos, menos uno; los más, eclesiásticos y jóvenes de clase media. Exigieron allá igualdad jurídica de españoles e hispanoamericanos, extinción de castas, justicia pareja, apertura de caminos, industrialización, gobierno de México para los mexicanos, escuelas, restablecimiento de los jesuitas, libertad de imprenta y declaración de que la soberanía reside originalmente en el pueblo.[132]

El mandamiento supremo de Cádiz, surgió con un alto sentido de representatividad de las diversas regiones, como expresión de pluralidad y de integración jurídica. Es al mismo tiempo, una proclama

[132] *Idem.*

de legalidad, de parte de grupos insurgentes que rechazaron los propósitos expansionistas de Francia y particularmente del emperador Napoleón.

> La Constitución se dividió en diez títulos, subdivididos en capítulos y éstos en 384 artículos, en los que se consignan los principios fundamentales como nación; declara español a todos los nacidos en España, en ambos hemisferios; establece como única y perpetua la religión católica, apostólica y romana; demarca como territorio el comprendido por todas las posiciones de España y ultramar; un gobierno monárquico, moderado y hereditario; determina la autoridad del Rey como sagrada e inviolable y no sujeta a responsabilidad. Además, establecía y la potestad de hacer leyes para las Cortes con la participación del Rey, el orden de la sucesión; el número y funciones de los secretarios del despacho y su responsabilidad ante las Cortes; conservaba los fueros eclesiástico y militar; como garantías proscribió el tormento y la confiscación de bienes, ordenaba el establecimiento de escuelas públicas de primeras letras en todos los pueblos de la monarquía y consagró la libertad de imprenta.[133]

Define claramente tres poderes: La Corona, como rama ejecutiva, las Cortes como rama legislativa y las Audiencias como las instituciones de la rama judicial confiada aún a la autoridad ejecutiva.

---

[133] Pérez Bustamante, *Compendio de historia de España*, Madrid, Atlas, 1974, p. 479.

Discutida y votada bajo la amenaza del ejército francés, consignó en su articulado, aportaciones que muestran principios y propósitos de hombres notables. El documento tuvo el impulso patriótico de los representantes de la España invadida y de las provincias de América, La Nueva España entre ellas.

Desde el punto de vista político administrativo, referido al gobierno interior de los pueblos y de las provincias, dispuso: para los primeros, el establecimiento de ayuntamientos, nombrados por elección indirecta y que se componían de regidores perpetuos, cuyos oficios eran vendibles y renunciables. Para las provincias se erigió la figura del intendente nombrado por el Rey.

Aunque fue muy progresista en diversas prescripciones, la Constitución mantenía la filosofía de un derecho imperial tradicional; no marcaba una clara distribución de funciones y sí una excesiva concentración, tanto de las ejecutivas como de las judiciales, en las figuras del Rey y los ministros de la corte y los virreyes e intendentes en las colonias. Esta doble función, ejecutiva y judicial, que permitía legislar y emitir ordenanzas y órdenes reales a la vez, impidió que se desarrollara un gobierno meramente Ejecutivo o administrativo en América.

Había entre los Diputados reunidos en Cádiz, quienes declaran a las Cortes como un Congreso Constituyente, con la idea de formar un Estado administrativo imperial viable[134]

El propósito de formar un Estado administrativo no era nuevo en América. Ya desde el último decenio del siglo XVIII, al iniciar su gestión las intendencias, se habían dado pasos firmes para descargar el excesivo trabajo y funciones de los virreyes, y aminorar el poder y el prestigio de las instituciones de Habsburgo.

Ejemplo a mencionar, fue el nombramiento dado al secretario virreinal Pedro Antonio Cossío, para que asumiera funciones de Intendente de Ejército y Superintendente para asuntos fiscales, por mediación del influyente José de Gálvez.

La visión de los tecnócratas borbones, del Estado administrativo imperial, consistía en generar un nuevo sistema con medidas que resolvieran básicamente las necesidades financieras de la metrópoli, limitando las facultades tradicionales de los virreyes y la influencia de la sociedad local.

> Desde una perspectiva puramente administrativa, la separación del cargo de superintendente de asuntos fiscales del Virrey, fue una decisión práctica y sensata al concluir que ninguna persona sola y con un reducido personal de oficina podía administrar eficientemente los

[134] *Idem.*

> asuntos civiles, religiosos, militares y fiscales en un Virreinato tan vasto y complejo como en el de la Nueva España de finales del siglo XVIII.[135]

Los referidos, son importantes antecedentes del Estado administrativo, iniciado desde el establecimiento de las intendencias, que ensayan modelos encaminados a la distribución de funciones, que en la Constitución de Cádiz derivaron en una división de facultades. Ello, da una idea de la trascendencia de las intendencias, en que se gesta la apertura administrativa, a la que se dota de base legal en la primera Constitución española de 1812.

La Constitución de Cádiz, se promulga en un momento decisivo para México; en pleno hecho insurgente, resultando coyuntural que las provincias estuvieran representadas en las Cortes y desde ellas promovieran su autonomía política.

Por la situación coyuntural, en este periodo constitucional español se registraron hechos importantes para México, que supo insertarse adecuadamente para sus propósitos independentistas y la conformación de instituciones políticas propias.

Debe precisarse que el documento fundamental no había recogido la lucha parlamentaria de los representantes de América, como factor decisivo en la liberación del régimen colonial, estableciendo la dependencia de las colonias de la metrópoli, en lo

---

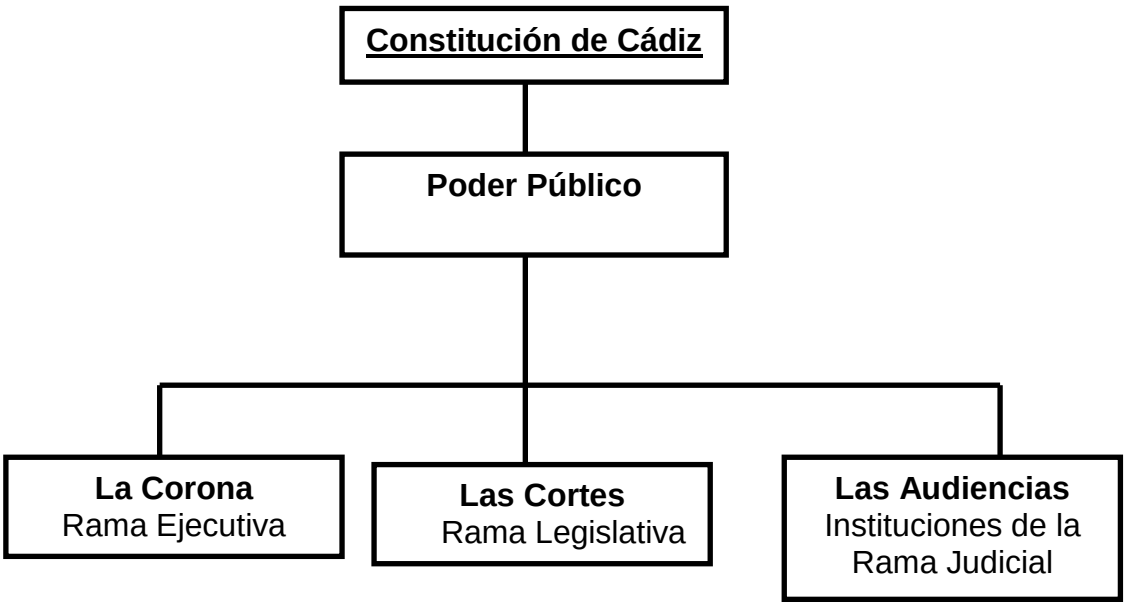
[135] Arnold, Linda, *Burocracia y burócratas de México, 1742-1835*, México, Grijalbo, 1988, p. 52.

que respecta a la representación en las Cortes y la distribución de empleos administrativos. No obstante, para México, ya en plena contienda insurgente, la participación con representantes en las Cortes tuvo una gran importancia, pues le permitía intervenir y gestionar ante el gobierno de la metrópoli, por lo que la Constitución de Cádiz significó, a pesar de las limitaciones, un avance en sus propósitos independentistas.

A pesar de lo importante de sus contenidos, resultó imposible llevarla a la práctica en todas sus disposiciones, por la dificultad material de aplicar modalidades y sistemas novedosos que buscaban desterrar añejos comportamientos. Hubo resistencias de las propias autoridades, que añoraban el regreso del viejo régimen.

Cuadro N°. 10

La Constitución de Cádiz, estructura del poder público



Fuente: elaboración propia

La Constitución de Cádiz, realizó cambios en lo referente a la delimitación del territorio. En el art. 10, la definió como las Españas y se consideró que la América septentrional comprendía a la Nueva España, con la Nueva Galicia, la península de Yucatán, las Provincias Internas de Oriente y las Provincias Internas de Occidente[136].

[136] Leyes y documentos constitutivos, *op. cit.,* p. 98.

El territorio de lo que hoy es Sinaloa formó parte de esta última jurisdicción.

La carta gaditana retomaba la antigua división, conservando la figura de provincias, sin definir cuáles eran. Se omitía el sistema de intendencias y se consignaba que se elaboraría una división más adecuada, mediante una ley constitucional, cuando la situación política lo permitiera.

Para el gobierno interior de las provincias, se consideraron unidades territoriales, y a los jefes políticos y a los ayuntamientos, como responsables de su administración. De esta manera, el territorio se organizó en dos ejes fundamentales: las provincias y las municipalidades, entidades territoriales y político administrativas compuestas por poblaciones de dimensiones variadas. Se mantenía el propósito de contar con un orden administrativo uniforme y racional, y tener una recaudación fiscal eficaz.

La nueva división del territorio fue una de las novedades relevantes de la época, junto con la representación política. La demarcación político administrativa y la población, fueron componentes fundamentales de la arquitectura constitucional puesta en marcha. Las provincias del imperio, se convirtieron en unidades del gobierno, con la voz y el voto de los ciudadanos.

Una de las enormes aportaciones de este primer texto constitucional de España y de sus dominios, fue la creación de las Diputaciones Provinciales, elegidas por el conjunto de ciudadanos con

derecho de voto al igual que los ayuntamientos. La diputación, era la encargada de promover la prosperidad como cuerpo plural, encabezada por un jefe superior e integrado por un presidente, el intendente y siete ciudadanos electos en cada provincia.

> El jefe político era el único funcionario Ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El jefe político de la ciudad de México, que de hecho reemplazó al Virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos provinciales. Cada provincia gozaba de una independencia política con respecto a las demás.[137]

En la revisión de los diarios de las Cortes de España (1810-1813)[138], se advierte una activa participación de los representantes de Europa y de América. Las propuestas y los temas que se discutieron y debatieron fueron múltiples y sobre el particular obran documentos, acuerdos y descripciones de lo acontecido en ese periodo. De los mexicanos que acudieron, destacaron en especial Miguel Guridi y Alcocer, defensor de las libertades del hombre americano y Miguel Ramos Arizpe, este último como un permanente defensor de la autonomía local, quien en sus intervenciones acerca de la situación

[137] Benson Nettie, Lee, La diputación provincial y el federalismo mexicano, *op. cit.*, p. 20.

[138] Véase España, Cortes Generales. Actas de las sesiones de las Cortes Generales Extraordinarias de la nación española que se instalaron en la isla de León el día 24 de septiembre de 1810 y cerraron sus sesiones en Cádiz el 14 de septiembre de 1813.

geográfica, histórica, económica, política y jurídica de las cuatro Provincias Internas de Oriente en México, fue el primero que propuso la nueva forma de gobierno provincial para las américas: las Diputaciones Provinciales.

Ramos Arizpe, el padre del federalismo mexicano dio su apoyo a creación de las Diputaciones Provinciales. Institución que sentó los cimientos que plasmó las Carta Constitucional de 1824.[139]

Resultante de los trabajos en Cádiz, fueron las construcciones normativas, cargadas de transformación política y social, y con la influencia que arrojaron las ideas y postulados de cambio para convertirse en instituciones públicas novedosas. El texto constitucional al establecer las Diputaciones Provinciales les confirió:

> Correspondía a las Diputaciones Provinciales: intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos, de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia; velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior cuidando que en todo se observen las leyes y reglamentos; cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya; si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia, o la reparación de las antiguas, proponer al gobierno los arbitrios que crean más convenientes para su ejecución; en ultramar, si la urgencia de las obras

[139] Benson Nettie, Lee, *op. cit.,* p. 21.

> publicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación, con expreso ascenso del jefe de la provincia, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al gobierno para la aprobación de las Cortes; para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrara depositario, y las cuentas de la inversión examinadas por la diputación, se remitirán al gobierno para que las haga reconocer y glosar, y finalmente las pase a las Cortes para su aprobación; promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos; formar censo y estadística de las provincias; cuidar de los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto; las diputaciones de las provincias de ultramar velaran sobre la economía, orden y progresos de las misiones para conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos.[140]

Las Diputaciones Provinciales son consideradas como el germen que sembró en la descentralización del poder público el principio de división de poderes, base del sistema federal que se implantó años después en el México independiente, como antecedentes de los Congresos de los estados de la República, con los cuales se separó

[140] Constitución de Cádiz, art. 335, leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana., *op. cit*., pp. 126-127.

con el tiempo del Ejecutivo la actividad legislativa, para dejarlo con la titularidad exclusiva de la administración pública. Es sin duda una transformación del pensamiento político que emerge en Cádiz de las inquietudes intelectuales con miras a practicarse en España y en sus territorios, donde propuestas de hispanos y novohispanos, entre otros, florecerían.

Diremos que el producto constitucional fue una interacción que pretendió reorganizar y activar a las regiones novohispanas al crear las Diputaciones Provinciales. Una conversión creativa: una formación institucional, que diversificó políticamente la relativa unidad del régimen colonial.

Trazar la historia y el desarrollo de la diputación provincial de México es el antecedente del Estado federal mexicano.[141]

Dos son los principios claves en la Constitución de 1812: la soberanía nacional y la división de poderes. Por lo que se refiere a la soberanía nacional, recogida en el art. tercero del texto, consignó que la soberanía reside esencialmente en la nación y pertenece a ésta, exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

> Respecto a la división de poderes aún cuando de manera expresa no se precisaba en el texto que existía en el reino una división de poderes, sí analizamos el ordenamiento desde la perspectiva de las

[141] Benson Nettie, Lee, La diputación provincial y el federalismo mexicano, *op. cit.,* p. 9.

> constituciones actuales, encontramos que de hecho sí existía tal división de funciones, de tal suerte que el poder Ejecutivo recaía en el Rey, el Legislativo en las Cortes y el Judicial en un Supremo Tribunal de Justicia[142]

En las discusiones en el seno de las Cortes, los realistas consideraban que, tal y como se redactaba el artículo, la nación podía cambiar las antiguas leyes del reino sin contar con la voluntad del Rey; algo impensable para ellos, que sostenían que las leyes fundamentales eran un pacto bilateral que no podía ser anulado unilateralmente por ninguna de las partes. Para los realistas, la nación sólo había ‘’reasumido’’ la soberanía como consecuencia de la vacancia del trono, pero que ello no le facultaba para ignorar las antiguas leyes fundamentales. Los liberales, sin embargo, consideraban que la nación era soberana en sí misma, al margen de la presencia o ausencia del Rey y que, su carácter de soberano, lo convertía en titular del poder constituyente, al que la historia no podía limitar.

La división de poderes también supuso un importante desencuentro entre realistas y liberales. Ambos parecían coincidir en la relevancia de este principio, pero su interpretación era muy diferente. Para los realistas, la división de poderes debía

---

[142] Castellanos Hernández, Eduardo, Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1940), *op. cit.,* p. 69.

materializarse en un sistema de equilibrio constitucional, de tipo británico, en el que Rey y Cortes ocuparan una posición equidistante. Para velar por este equilibrio, cada órgano dispondría de limitados medios de actuación y control sobre la actividad del otro, el veto del Rey frente a las leyes de las Cortes y la posibilidad del parlamento de exigir responsabilidad penal a los ministros del Rey.

Las ideas de los liberales iban por otros derroteros. Para éstos, la soberanía nacional conducía a un predomino de los representantes de la nación, que eran las Cortes; de modo que éstas dirigían en esencia el gobierno nacional. A pesar de que se proclamara la división de poderes, los liberales admitían que las Cortes pudieran tomar parte en los poderes Ejecutivo y Judicial que, en la práctica, les estaban subordinados en virtud de la idea de que la ley precedía a la ejecución y aplicación del derecho. Así pues, los liberales proponían un sistema prácticamente asambleario, con el parlamento como centro del Estado.

El modelo de los liberales resultó triunfante en la Constitución de Cádiz, como se advierte de su texto. El Rey aparece como un órgano Ejecutivo, al que se le señalan expresamente sus limitaciones. El monarca aparece asistido por los secretarios del despacho, que a su vez se consideran como agentes de ejecución, sin integrar un verdadero gobierno, ni tener facultades de dirección política. Finalmente, el Consejo de Estado, definido en teoría como un órgano asesor del Rey, era en realidad un comisionado de las Cortes, que proponían a sus miembros, a fin de garantizar que el monarca no se

extralimitara en sus tareas ejecutivas. Ese consejo sería el antecedente colonial del Consejo de Gobierno establecido para la Administración Pública Federal en la Constitución de 1824, de la cual trascendió a la del Estado Interno de Occidente, pasando de ahí a la administración del Estado de Sinaloa, desinstitucionalizándose posteriormente.

Las Cortes, por su parte, se encargan de las tareas más relevantes del Estado. No sólo aprobaban leyes, sujetas a un mero veto suspensivo del Rey, sino que podían elaborar decretos que, equiparados formalmente con las leyes, no precisaban de sanción regia. Las Cortes, no podían ser disueltas ni suspendidas por el monarca y contaban con una Diputación Permanente, que controlaría la observancia de sus decisiones durante los recesos parlamentarios. Tareas tradicionalmente asumidas por el Ejecutivo, como las clásicas de policía o fomento, se añadían a las facultades del parlamento.

> Es sumamente interesante el impacto causado por la Constitución de Cádiz en el medio colonial americano, porque aparentemente invitaba a la independencia. En ella tuvieron participación muy notables mexicanos como Guridi y Alcocer, Ramos Arizpe, Gordoa, Beye de Cisneros, Gutiérrez de Terán, Maniau Torquemada, Martínez Robles,

inspirados por las ideas contenidas en el discurso de Primo de Verdad.[143]

La ideología de la Constitución era novedosa: comprendía conceptos antifeudales; atacaba la teocracia imperante; extendía la representación popular en perjuicio de la nobleza, del clero y del Estado llano; concedía libertad de imprenta; suprimía la inquisición; ampliaba la representación política de los ayuntamientos, orientaba a los súbditos españoles hacia la libertad de comercio, abolía la mayoría de los monopolios, limitaba el poder del clero para la exacción de impuestos y abría un camino hacia el parlamentarismo.

Permitió una apertura política desconocida entonces en América. Elecciones, representación y juntas departamentales, fueron conceptos que alteraron la práctica de la política tradicional. Las ideas liberales eran aceptadas por un grupo importante de novohispanos, como eclesiásticos, abogados y militares.

La Constitución de Cádiz, tuvo su impacto en el noroeste, instituyó las Diputaciones de las Provincias de Occidente.

El 20 de noviembre de 1820, se hizo la primera elección para las Provincias Internas de Occidente, con sede en Durango, y les correspondió elegir dos diputados propietarios a Sonora y Sinaloa.[144]

---

[143] García y Álvarez, Juan Pablo, "La Constitución de Cádiz como inspiradora del posterior derecho constitucional," en *Memoria del (II) Congreso de historia del derecho mexicano*, México, UNAM, 1981, pp. 417-433.

La Constitución sin embargo, generó decepción, especialmente entre los criollos; sobre todo en aquellos que consideraban que se podía ganar la independencia por medio de la evolución. También entre los criollos que esperaban conseguir la emancipación nacional por medio de la revolución. En efecto, para ciertas personas la Constitución incluía varias libertades, en algunos casos, más amplias de las que deseaban, pero para otras, el propio documento supremo sólo significaba un instrumento de engaño y un obstáculo para el rápido triunfo de la causa.

La Constitución tuvo una corta vigencia, se suprimió al restaurarse el poder absoluto de Fernando VII, quien la abrogó mediante decreto de 4 de mayo y anulando también los actos legislativos de las Cortes.

Las propias Cortes fueron abolidas por decreto real el 10 de mayo de 1814.

> Fernando VII, después de la abolición de las Cortes y del retorno a la monarquía absoluta, pudo gobernar autocráticamente a España y sus dominios hasta principios de 1820, cuando la revuelta encabezada por el general Rafael Riego lo obligó a restablecer la Constitución de 1812 y a convocar a las Cortes. El nuevo cuerpo Legislativo resultó más radical que el que estuvo en funciones de 1810 a 1814. Sus sesiones tuvieron lugar en la siguientes fechas: del 26 de junio al 9 de noviembre

---

[144] Olea, Héctor R, *Sinaloa a través de sus Constituciones,* México, UNAM, 1985, p. 26.

> de 1820, del 10 de febrero al 30 de junio de 1821 y del 22 de septiembre de 1821 al 14 de febrero de 1822 (sesión extraordinaria).
> El periodo que abarca de 1810 a 1822 fue decisivo para la historia del Nueva España pues durante esos años se inició y llevó a victorioso término la lucha por la independencia de la nación mexicana.[145]

La abrogación de parte del monarca Fernando VII, de la Constitución de Cádiz, se tradujo formalmente en la desinstitucionalización del régimen monárquico moderado consagrado en ella, en el desconocimiento de sus instituciones, para reubicar en su lugar la monarquía absoluta encabezada en su persona e investidura, con efectos retrógrados pues se anulaban entre otros los avances logrados para la administración pública y respecto de las garantías de los gobernados. Al ser obligado posteriormente a restablecer la Constitución y a convocar a las Cortes, en un nuevo cambio institucional, fue suprimido el régimen absolutista y restablecido en su lugar el monárquico moderado con sus logros.

Al final de la época colonial, la Constitución de Cádiz mantuvo su vigencia en la Nueva España, paralelamente al Decreto Constitucional de Apatzingán o Constitución de Apatzingán en cuyas ideas de avanzada y del pensamiento liberal influyera, y demás documentos de la insurgencia, hasta consumarse la independencia de

---

[145] Benson Nettie, Lee, ‘’Introducción’’, *México y las Cortes españolas 1810-1822, ocho ensayos*, México, Instituto de investigaciones legislativas, Cámara de Diputados, 1985, p. 10.

México, marcando su restablecimiento con el régimen consagrado en ella, la parte última e importante de la transformación institucional colonial y el principio del cambio institucional en México.

Cuadro N°. 11

Las instituciones en la expansión virreinal

Periodo	Época	Instituciones	Características
s. XVI al XIX	Virreinal	-Comandancias de las provincias de la Nueva España -Intendencias -Intendencia de Arizpe -La Iglesia -Organización Jesuita en Sinaloa -Reducciones -Tribunal Santo Oficio -Estatuto de Bayona -Constitución de Cádiz -Diputaciones Provinciales	Desinstitucionalización, formación y desarrollo institucional.

Fuente: Elaboración propia

2.14 El Cambio Institucional Colonial.

La conquista española del ahora territorio mexicano generó en su inicio un cambio institucional discontinuo de acuerdo al criterio de North, que desapareció como causa externa las instituciones públicas de los estados o señoríos precolombinos encargadas de las diversas tareas oficiales, como el Tecuhtli, el Cihuacoátl y el Tlatocán o Consejo Supremo, Ejércitos, Sacerdocio y Calpulli con sus autoridades o dependencias internas y formó en su lugar las instituciones novohispanas del Rey de España, el Virrey, el Real Consejo de Indias, el ejército español, la Iglesia, el municipio y demás incorporadas durante la Colonia.

Dicho cambio reflejó, acorde a lo teorizado por Torres Espinosa, la evolución social con la llegada de los españoles que impusieron sus propias instituciones, sustituyendo paulatinamente las viejas formas de gobierno de los indígenas, esperando mejores resultados, conservando no obstante, una importante similitud en su organización y funcionamiento, al pertenecer ambas a regímenes absolutistas en que el Rey o Tecuhtli indígena y el monarca español concentraba en su persona la titularidad de las funciones estatales ejecutivas o administrativas, legislativas y judiciales, incluso de las del sacerdocio que entonces formaba parte del Estado, sin que existiera por tanto una frontera clara ni entre la administración pública y demás funciones estatales, ni una división de poderes o especialización de las

instituciones y autoridades que realizaban tareas diversas incluidas las religiosas sin límites hacia el gobernado; con una muy parecida organización piramidal jerárquica en la que sendos soberanos se apoyaban en una especie de rey inferior el Cihuacoátl y el Virrey novohispano con un nivel y atribuciones sustancialmente equivalentes colocados sobre el Consejo Supremo o de Estado, el Tlatócan y el Real Consejo de Indias, respectivamente, entre otras coincidencias.

Por ello, en palabras de Ayala Espino, las nuevas instituciones novohispanas no significaron un cambio radical ni fueron completamente nuevas en su organización y funcionamiento, al compartir caracteres y pertenecer al mismo tipo de régimen absolutista que habían sustituido, dividido igualmente en sus autoridades en tres grandes órdenes interconectados: político, militar y religioso.

Además de la conquista española que fue la causa principal del cambio de las instituciones novohispanas por las precolombinas, acudiendo a la propuesta de José Juan Sánchez, existieron otros factores que coadyuvaron a su creación o posterior modificación o desaparición, como el atender las diversas tareas del Estado, corregir irregularidades o excesos de las autoridades como los de los Visitadores Reales y de la primera Audiencia de México, o fortalecer política, militar y financieramente al imperio con la Reforma Borbónica, por citar unos ejemplos.

Durante la Colonia se registraron los diversos tipos o procesos de cambio institucional propuestos por Jepperson. El proceso de

formación institucional se daría, en la incorporación del Rey de España como soberano de la Nueva España, el Virrey, el Real Consejo de Indias y demás sumadas durante la época colonial; el proceso de desarrollo, en las instituciones transformadas para mejorar su organización o funcionamiento y con ello las tareas del Estado como la administración pública, como lo fueron el Real Consejo de Indias al ser convertido en Secretaría de Estado, la primera Real Audiencia de México al dar paso a una segunda Audiencia supeditada a la autoridad del Virrey como superior inmediato y la primera Comandancia General de las Provincias Internas al ser convertida en dos diferentes y viceversa, por ejemplos; el de la desaparición de las instituciones precolombinas y de las novohispanas que incurrieron en irregularidades o no alcanzaron su cometido como la de los Oficiales Reales, o simplemente fueron anuladas como las Misiones, Reducciones e instituciones educativas y administrativas jesuitas parte de la Iglesia novohispana, o sustituidas, como las de la monarquía absoluta reemplazadas en la Constitución de Cádiz por la de una monarquía moderada, y de reinstitucionalización, con el regreso del absolutismo por Fernando VII y posteriormente de la monarquía moderada.

En el transcurso del periodo colonial, la Administración Pública Novohispana marcó en sus diversas etapas un paulatino desarrollo, con la adecuación de las atribuciones de las instituciones ya existentes, su modificación o la introducción de nuevas instituciones o

figuras, buscando acomodarlas, y con ellas al Estado, a las necesidades imperantes. Así, verbigracia, después de creado el Real Consejo de Indias, que se mantuvo como instancia más alta dependiente de la Corona, se estableció la Real Audiencia de México para gobernar como cuerpo colegiado a la Nueva España.

Fue durante la expansión del Virreinato que la Administración Pública Novohispana recibió su mayor impulso, pues al crearse la figura del Virrey como representante directo del Rey y superior de la Audiencia y de las demás figuras subalternas, la administración entra en una fase de mejora, más articulada y vigilada de manera cercana por la Corona, con instituciones o dependencias que ampliarían con un mayor orden y grado de especialización su órbita de acción y que irían separándola en la práctica de las otras funciones del Estado, influyendo en su incipiente división formal en la Constitución de Cádiz y en su posterior separación definitiva en el México independiente, con el principio de división de poderes, asignada al poder Ejecutivo, con instituciones distintas a las legislativas y judiciales.

En esta etapa, la administración colonial reflejaría su mayor crecimiento estructural y diversificación, al formarse, además de la figura del Virrey y de la segunda Real Audiencia de México, la Real Audiencia de Guadalajara o de Nueva Galicia en 1548, establecida en Compostela y trasladada posteriormente a Guadalajara en 1560, para compartir y descentralizar la jurisdicción primigenia de aquella y acercar su servicio a regiones alejadas de la primera como el noroeste

novohispano; la figura de los corregidores para brindar justicia a los indígenas y protegerlos de los excesos de los encomenderos; los gobiernos provinciales, para gobernar nuevas divisiones político administrativas militares de la Nueva España; la Capitanía General de las Provincias, dependiente directamente del Rey, para compartir la autoridad del Virrey y controlar de manera más directa y efectiva las provincias del septentrión, más alejadas de México, sede del Virreinato; el sistema de Secretarías de Estado y en él la Secretaría del Despacho de Indias, que con mayor dinamismo absorbió en la península, todos los asuntos de las Indias occidentales y orientales, en los aspectos de gobierno, administración, hacienda y guerra, que antes tenía el Real Consejo de Indias, que sólo mantuvo el de justicia; el Consejo de Hacienda con funciones de organización y administración hacendaria que desde España se apoyaba en las Caxas y Oficiales Reales novohispanos, cuyo estructura y sistema tributario se fue modificando con nuevos tributos o instituciones como la Dirección General de Alcabalas.

En esa misma fase virreinal, con la llamada “Reforma Borbónica” se implementaron las modalidades concretas de cambio o transformación institucional llamadas de Reforma y Modernización administrativa, implícitas tácitamente en los tipos o procesos de cambio propuestos por Jepperson, con la incorporación de novedosas instituciones como las intendencias y la Comandancia General de las Provincias Internas, entre otras, y de modificaciones estructurales y

funcionales de las instituciones previamente establecidas como el Tribunal de Cuentas, que no sólo impulsaron el desarrollo de la Administración Pública Novohispana en lo gubernativo y hacendario, sino las otras funciones oficiales.

Durante la reforma borbónica, se verificó un histórico proceso transformador. Al grado de consignarse como una de las etapas de mayor acento en cuanto a cambio institucional. Se modificó la administración pública y particularmente la hacienda pública que recibió un fuerte impulso, al crearse para América en el siglo XVIII, la Secretaría del Despacho Universal de Asuntos de Indias, para conocer de todo lo relativo a la Real Hacienda, interviniendo el Consejo de Indias, sólo en asuntos de justicia hacendaria; se ordenaron las visitas generales, como la practicada en Nueva España por José de Gálvez (1765-71) y las especiales en materia de hacienda para ser fiscalizada, y establecerse a sugerencia del mismo Gálvez, el sistema de intendencias, en un proceso de descentralización gubernativa administrativa y de mejoramiento del sistema tributario y su estructura, en la que el secretario de aquel despacho fungía como Superintendente General de la Real Hacienda apoyado por los superintendentes de las capitales virreinales y principales provincias, auxiliados a su vez por intendentes subordinados nombrados en sus jurisdicciones y cajas y tesorerías, organizados para incrementar las contribuciones a favor de la Corona.

En la propia época se implementó, como continuación del cambio institucional, el sistema de Secretarías de Estado o ministerios y las figuras de las direcciones, que imprimieron un gran impulso a la definición de las instituciones de la administración novohispana y que, con las adecuaciones del caso, trascendieron a la Administración Pública del México independiente.

Desde el principio de la Colonia, se registró la normación escrita de las diferentes dependencias españolas con funciones en América y de las novohispanas, lo que significó otro importante impulso al proceso de desarrollo de la Administración Pública de la Colonia. A diferencia de la escasez y dispersión de disposiciones regulatorias en los señoríos precolombinos, las figuras e instituciones públicas de la Nueva España fueron normadas con mayor detalle en su integración y atribuciones y en el desempeño que debían observar sus servidores, en aras de imprimir mayor orden, legalidad y por tanto, eficacia y eficiencia a sus actos. Ello se dio, primero en leyes o disposiciones u ordenamientos diversos y dispersos derivados directamente del monarca y finalmente en un documento supremo, la Constitución de Cádiz, con antecedente en el Estatuto de Bayona, aprobada con la participación de las Diputaciones Provinciales en un proceso de democratización que evolucionó en las siguientes etapas históricas, en el que se incorporaron por primera vez garantías fundamentales para los gobernados.

> La administración estatal de México también tiene sus antecedentes en la época novohispana, en particular las referidas al dispositivo de gobierno y administración regional; aún más marcadamente en las desarrolladas como consecuencia de las reformas borbónicas y en el producto de la revolución liberal española, concretada en la labor de las Cortes de Cádiz por tanto en la definición de las diputaciones provinciales.[146]

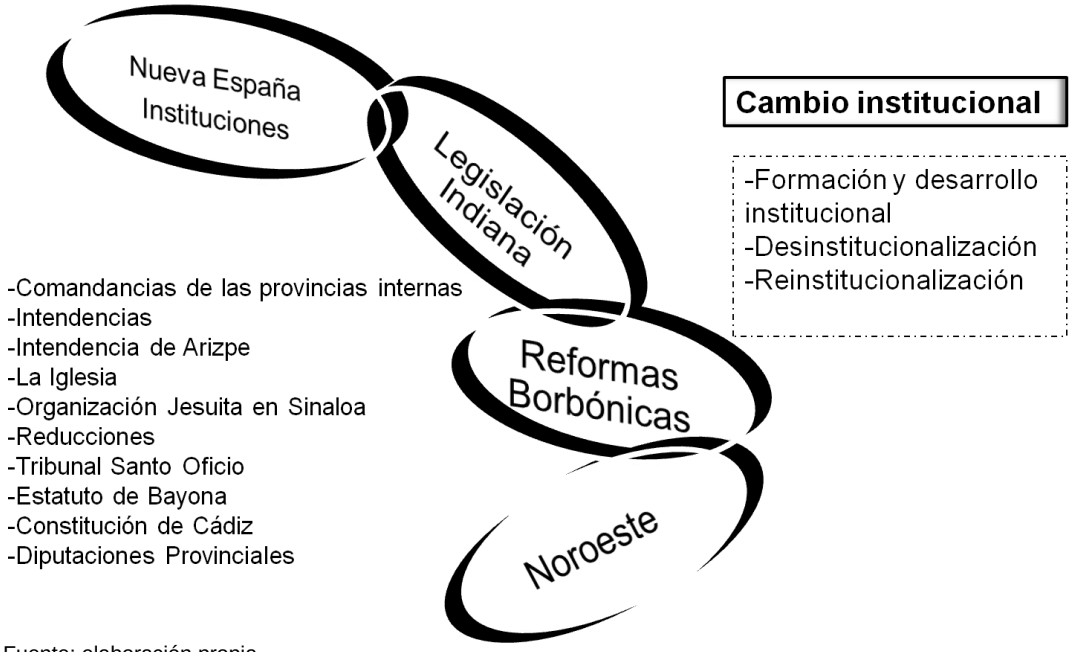
Sería al final de la época colonial, precisamente en la Constitución de Cádiz, cuando la legislación lograría gestar en la letra principalmente, el mayor desarrollo a las instituciones públicas en general y particularmente a la administración pública española y novohispana, al establecerse el cambio de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional y el germen del principio de división de poderes con la formación de nuevas instituciones diversas al monarca, las Cortes encargadas de la función legislativa y las Audiencias responsables de la tarea judicial, además del Consejo de Estado, compartiendo las facultades estatales, que servían de límites a su poder y por ende de contrapeso y que fueron el antecedente de los congresos y tribunales del México independiente, influyendo por tanto con otras aportaciones coloniales y conjuntamente con las propuestas, documentos e instituciones de la insurgencia, se plantó igualmente el germen para el nacimiento del constitucionalismo mexicano que ha

[146] Moreno Espinosa, Roberto, La Administración territorial en México, antecedentes históricos, *op. cit.,* 137.

perdurado hasta nuestros días adecuado a las nuevas realidades, influyendo en el cambio institucional en México.

Como una institución relevante en la formación del constitucionalismo y federalismo mexicanos, emana de Cádiz la Diputación Provincial, considerada como el antecedente del federalismo mexicano, plasmado desde el inicio de la vida independiente.

Gráfico N°. 4
Cambio Institucional en la Expansión Virreinal



Fuente: elaboración propia

El impulso impreso a las instituciones novohispanas, con sus importantes adelantos sobre todo en el ámbito de la administración pública, no logró del todo acomodarlas a las nuevas necesidades, pues su desarrollo se enfocó a favorecer principalmente los intereses de la Corona y peninsulares, sometiendo a los novohispanos y desconociendo sus legítimos derechos individuales y aspiraciones sociales, resultando para éstos opresoras y consecuentemente disfuncionales, por lo que buscarían primeramente su reconocimiento a través de las Diputaciones Provinciales y posteriormente la sustitución de aquellas con instituciones propias de los mexicanos propuestas inicialmente por los precursores de la independencia y enseguida por los insurgentes al final de la Colonia en que se gestará a la par de la desinstitucionalización de ese régimen monárquico, el inicio del cambio institucional en México.

CAPÍTULO 3. EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN MÉXICO

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

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

La revolución independentista de 1810, se erigía como la causa del cambio institucional discontinuo que con su triunfo final en 1821, generaría el desconocimiento formal de las instituciones

novohispanas, para formar en su lugar las de la nueva nación mexicana, inspirándose parcialmente en ellas.

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

> Después de tres siglos de haber explotado los inagotables tesoros de México y de haber acumulado en el erario, como horrorosas vejaciones y gabelas, millones sobre millones, ¿qué mejoras materiales o morales hizo aquel gobierno a nuestro país con las rentas públicas? ¿En qué estado se hallaban con respecto a su administración municipal los principales pueblos y villas y aún algunas ciudades de México, al consumarse la independencia nacional en 1821? Todo lo que hizo aquel gobierno en clase de mejoras administrativas, es de muy poca monta, comparado con el mucho tiempo que duro su dominación.[147]

De las instituciones precolombinas, a las de la Colonia y a la expansión virreinal se ha llegado al cambio institucional en México. En él, se advertirá la edificación de un universo público cuya integración es influenciada en mayor o menor medida por las instituciones que las antecedieron. Significa entonces que, los organismos, estructuras,

[147] De la Rosa, Luis, Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla, *op. cit.*, p. 20.

competencias y atribuciones, los sistemas, costumbres y prácticas administrativas, incorporados a partir del México independiente, hasta los tiempos actuales, comparten algunos de los caracteres heredados de las instituciones de las épocas pasadas. Sea con semejanzas o modificaciones o como producto de nuevas aportaciones, se trata de instituciones mestizas que dieron un nuevo rostro a la naciente Administración Pública Mexicana.

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

3.1 El Proyecto de Nación y sus Instituciones

Si bien México se inicia en la vida independiente hasta 1821 y se establece formalmente como nación soberana en su primera Constitución federal promulgada hasta 1824, en la que se define como Estado federal y republicano que prevalece hasta nuestros días, con las variaciones sufridas en ciertos periodos provocados por las

confrontaciones internas o las invasiones del exterior; conviene referirse a los antecedentes del movimiento de independencia, no sólo en su aspecto de contienda armada, sino principalmente, como expresión de un bagaje de valores, principios e ideales que permitieron diseñar un proyecto de nación, bajo los modelos más avanzados de la época.

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

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

Con posterioridad a Hidalgo, la lucha se ruraliza en grado extremo y propició el surgimiento de jefes regionales, de un número importante de figuras que tuvieron indudable importancia local y que

dieron al movimiento la corriente ideológica fundamental, impulsada por los principales caudillos que sucedieron al cura de Dolores: Ignacio López Rayón, José María Morelos y Vicente Guerrero.

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

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

Los más notorios y estudiados son los que realizan Rayón y Morelos, sucesores inmediatos de Hidalgo, y posteriormente, ya ausentes aquellos, Vicente Guerrero, último custodio relevante del ideario de Dolores. Examinar tal secuencia en sus líneas

---

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

fundamentales, es tarea que nos aproxima al conocimiento medular del proceso revolucionario, posterior a la etapa de Hidalgo.

Antecedente indiscutible del ideario independentista, fue la primera proclama en Tlalpujahua, del 23 de octubre de 1810, en la que se reproducen los propósitos del generalísimo Miguel Hidalgo y Costilla, sobre la abolición de la esclavitud y la exención de tributos. Bajo este influjo, se dio el anuncio del "Congreso Nacional', que figura en la proclama de Guadalajara, firmada por Hidalgo, en diciembre de 1810.[149]

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

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

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

> número de ejemplares a los tribunales, jueces y demás personas a quienes corresponda su inteligencia y observancia[150]

En la Hacienda de Pabellón, se obliga a Hidalgo a renunciar al mando militar, para otorgárselo a Allende, hecho que se hizo público el 5 de marzo en Saltillo. Con Allende a la cabeza, éste ordenó a los insurgentes dirigirse a los Estados Unidos, tomando la ruta de Monclova, lugar desde el cual Ignacio Elizondo, persona que figuraba entre el realismo y la insurgencia, tendería una emboscada a los insurgentes que pasarían por el camino de Saltillo, registrándose esta tragedia en Acatita de Baján, el 21 de marzo de 1811, en la que eliminó a todos los integrantes de la caravana.[151] Con estos sucesos, se entrega a las principales cabezas del movimiento insurgente a las autoridades virreinales, para ser juzgados en Chihuahua, que era la capital de las Provincias Internas de Oriente.

En el camino del movimiento insurgente, hay momentos cruciales con ideas y conceptos muy precisos. En un principio, se localiza el desafío de la insurgencia por liberarse de las ataduras de la Corona española y más concretamente del gobierno virreinal, y su pugna por la abolición de grandes desigualdades y de los privilegios

---

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

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

exclusivos para los peninsulares y/o sus descendientes. Posteriormente, con el crecimiento del movimiento, se acentuó más la concepción de formar un país con estructuras renovadas, pero sobre todo, libre y soberano.

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

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

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

insurrección. Contaban con solidez normativa y resonancia nacionalista.

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

Dignos de mencionar, son también, los bandos de Teacapán, expedidos para convertir las rentas reales en rentas nacionales; las

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

ideas agrarias de Morelos, de restituir los derechos a las comunidades de los naturales, así como la orden para la emisión de moneda nacional, garantizando su conversión con reservas de metales preciosos, y que trastocó la economía estática del Virreinato.

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

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

3.1.1 La Junta Suprema de Gobierno

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

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

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

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

> La celebración de una Suprema Junta Nacional Americana que compuesta de cinco individuos llene el hueco de la soberanía, (habiéndose) verificado con juramento de obediencia en las personas de los Excmos. señores licenciado don Ignacio López Rayón, Ministro de la Nación, Teniente General don José María Liceaga y doctor don

> José Sixto Verduzco, quedando dos vacantes para que las ocupen cuando se presente ocasión igual número de sujetos beneméritos de los que se hallan a grandes distancias.[153]

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

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

Era un paso político importante en el desarrollo de la revolución. Aunque instaurada a nombre de Fernando VII, significaba el inicio de un poder autónomo, de soberanía nacional mediatizada, que en un

---

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

futuro no lejano podía afinarse y superar las trabas propias de su apresurado alumbramiento.

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

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

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

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

3.1.2 El Congreso de Anáhuac

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

El cura Hidalgo lo comisionó para insurreccionar el sur y tomar el puerto de Acapulco. Morelos hizo solicitud a la mitra para ausentarse

de su curato, en virtud de tener que marchar “con violencia a correr las tierras calientes del Sur” [155], para cumplir la comisión.

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

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

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

Documento de gran trascendencia para el Congreso que se iniciaba, fue el reglamento expedido por Morelos, el 11 de septiembre de 1813. Dos días después, se efectuó la preapertura, con la elección del doctor Herrera como diputado por la provincia de Tecpan. El día 14 siguiente, fue la ansiada fecha de la solemne inauguración. Hubo un discurso de Morelos y la lectura de los Sentimientos de la Nación por

---

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

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

Rosainz, su Secretario Particular, por designación de los demás diputados. El 15 del memorado mes, se llevó a cabo la elección de Morelos como Generalísimo, encargado del Poder Ejecutivo.[157]

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

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

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

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

---

[157] *Ibidem*, p. 131.

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

Tres ideas resaltan en el Acta: se declara que la soberanía corresponde a la nación mexicana y que se encuentra usurpada; que quedaba rota para siempre la dependencia del trono español, y por último, que a la nación correspondían los atributos esenciales de la soberanía: dictar las leyes constitucionales, hacer la guerra y la paz, y mantener relaciones diplomáticas.

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

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

> Que se reúnan, autoridades y vecinos, para darles a entender el nuevo Gobierno; en inteligencia de que todo es a su favor; porque sólo se va

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

> mudando el gobierno político y militar que tienen los gachupines, para que lo tengan los criollos, quitando a éstos cuantas pensiones se puedan, como tributos y demás cargas que nos oprimían.[159]

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

> A excepción de los europeos, todos los demás habitantes no se nombrarán en calidad de indios, mulatos ni otras castas, sino todos generalmente americanos. Nadie pagará tributo, ni habrá esclavos en lo sucesivo, y todos los que los tengan serán castigados. No habrá Cajas de Comunidad y los indios percibirán los reales de sus tierras como suyas propias.
>
> Morelos señala el agrario, la tenencia de la tierra y el despojo de ella a los pueblos indígenas, como uno de los problemas principales, respecto del que determinó: y en cuanto a las tierras de los pueblos, harán saber dichos comisionados a los naturales y a los jueces y justicias que recaudan sus rentas, que deben entregarles las correspondientes cantidades que deben hasta la publicación de este

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

> decreto, y hechos los enteros, entregarán las justicias las tierras a los pueblos para su cultivo, sin que puedan arrendarse, pues su goce ha de ser de los naturales en los respectivos pueblos.[160]

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

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

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

> Y por cuanto esta moneda es una libranza segura de letra vista, que ha de pagar nuestra Caja Nacional en el acto que se presente el que la llevare, debe tener; por lo mismo, el propio valor y estimación, como sí

[160] *Ibidem*, pp. 111-112.

> fuera de plata o de oro, y servir para todos los tratos y contratos de compras, ventas, vales y libranzas, cobros pagos, etcétera, en todo este reino, como ha servido y sirve la del cuño mexicano.[161]

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

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

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

---

[161] *Ibidem*, p. 115.
[162] *Ibidem*, p. 116.

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

> ¿No habéis oído decir siquiera, que lo mismo fue faltar Fernando VII y su familia de España, que empezar los europeos a formar juntas para gobernarnos, ya la de Sevilla, ya la Central, ya la de Regencia, queriendo que en cada una de ellas resida la soberanía, que ninguna de ellas tiene legítimamente?.
> Sabed que la soberanía, cuando faltan los reyes, sólo reside en la Nación. Sabed también que toda Nación es libre y está autorizada para formar la clase de gobierno que le convenga y no ser esclava de otra.[163]

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

> Nuestro designio no se reduce a otra cosa que a defender la libertad que nos concedió el Autor de la Naturaleza, y de la cual se trata de despojarnos injustamente”; y del despojo no sólo es culpable el gobierno tiránico de Nueva España, sino también, y en gran medida, el

[163] *Idem.*

> liberal de la Península, pues, las Cortes de Cádiz han asentado más de una vez que los americanos eran iguales a los europeos, y para halagamos más, nos han tratado de hermanos; pero sí ellos hubieran procedido con sinceridad y buena fe, era consiguiente que al mismo tiempo que declararon su independencia, hubieran declarado la nuestra y nos hubieran dejado libertad para establecer nuestro gobierno, así como ellos establecieron el suyo.[164]

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

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

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

Nuestra causa no se dirige a otra cosa sino a representar la América por nosotros mismos en una Junta de personas escogidas de

---

[164] *Ibidem,* p. 118.
[165] *Idem.*

todas las provincias, que en ausencia y cautividad del Sr. D. Fernando VII de Borbón, depositen la soberanía.[166]

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

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

El pensamiento de Montesquieu, la división de poderes, para equilibrar atribuciones y evitar una dictadura personal o de grupo, se convirtió, luego de los logros iniciales de septiembre de 1813, en la meta de aquellos pioneros de la política mexicana. Se ha criticado el exceso de romanticismo de los hombres de Chilpancingo, que forjaban tales sueños en una época y en un medio que no podían ser más

---

[166] *Ibidem,* p. 119.
[167] Alvear Acevedo, Carlos, *Breve historia de México*, México, Jus, 1961, pp. 90-94.

adversos para su realización, pero, justamente en ello radica el gran mérito de Morelos y de su equipo de legisladores: alzándose sobre las contingencias del momento, confiaban en una evolución cívica del pueblo.

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

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

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

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

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

3.1.3 Decreto Constitucional de Apatzingán

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

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

---

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

publicar oportunamente el Decreto Constitucional, en Urecho, Michoacán.

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

> En breves días veréis, oh pueblos de América, la carta sagrada de libertad que el Congreso pondrá en vuestras manos, como un precioso monumento que convencerá al orbe de la dignidad del objeto a que se dirigen nuestros pasos.
>
> La división de los tres poderes se sancionará en aquel augusto código; el influjo exclusivo de uno solo en todos o algunos de los ramos de la administración pública, se proscribirá como principio de la tiranía; las corporaciones en que han de residir las diferentes potestades o atribuciones de la soberanía, se erigirán sobre los sólidos cimientos de la dependencia y sobre vigilancia reciproca; la perpetuidad de los empleos y los privilegios sobre esta materia interesante, se mirarán como detractores de la forma democrática del gobierno. Todos los elementos de la libertad han entrado en la composición del reglamento provisional, y este carácter os deja ilesa

> la imprescriptible libertad de dictar en tiempos más felices la Constitución permanente con que queráis ser regidos. [169]

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

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

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

> conquistada será uno de los principios inmutables, de que ya nunca más se verá privado el mexicano. [170]

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

Mario de la Cueva, en el análisis del decreto, destaca sus méritos:

> Creemos que en la historia constitucional no existe otro conjunto de principios sobre la idea de la soberanía del pueblo y sus efectos, que pueda compararse con las reglas recogidas en los artículos 2 al 12 del Decreto; su armonía y su belleza resultan incomparables y piden un tributo de simpatía, afecto y admiración para sus autores. En esos preceptos, como en los anteriores de Morelos y en la primera Acta de la Independencia, se advierte el amor infinito por la libertad del pueblo y la decisión férrea para destruir las cadenas que había impuesto una monarquía despótica, que carecía de justificación ante la razón y la conciencia, y de sentido histórico. [171]

---

[170] Senado de la República, *Planes de la Nación Mexicana*, México, Senado de la República, t. 8, 1986, p. 29.
[171] De la Cueva, Mario, *op. cit.,* p 334.

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

Es la manifestación expresa, soportada en hechos y realizaciones concretas de un cambio institucional amplio para ir a la edificación de una nación desprendida de sus ataduras y vasallajes, como vía para conformar un orden autónomo, propio; en suma una conversión hacia un Estado con principios, organización y destino.

El doctor José María Luís Mora (1821), admirando la esencia y el significado del decreto, expuso:

> Tómese en las manos este precioso código sancionado entre el miedo y el estruendo de las armas en el pueblo de Apatzingán. Se hallarán consignados en él todos los principios característicos del sistema liberal, la soberanía del pueblo, la división de poderes, las atribuciones propias de cada uno de ellos, la libertad de la prensa, las obligaciones mutuas entre el pueblo y el Gobierno, los derechos del hombre libre y los medios de defensa que se deben proporcionar al delincuente. En una palabra, se hallarán demarcados con bastante precisión y puntualidad los límites de cada una de las autoridades establecidas y

> perfectamente combinadas la libertad del ciudadano y el supremo poder de la sociedad, de suerte que no dudamos afirmar resueltamente que este código, con algunas ligeras correcciones, hubiera efectuado nuestra independencia y libertad desde el año de 1815 si las maniobras insidiosas del gobierno español, calculadas para dividirnos, no hubieran producido el pernicioso efecto de separar de los intereses comunes una porción de ciudadanos que, aunque muy pequeña comparada con el resto, era la más necesaria para el efecto por hallarse con las armas en la mano.[172]

De esa manera, el decreto, además de constituir el germen más directo, inmediato y acabado del constitucionalismo mexicano, antecedente insurgente de las constituciones políticas federales mexicanas, superando los adelantos alcanzados por el gobierno colonial, depositó formalmente la soberanía nacional o titularidad primigenia del poder público en el pueblo, hasta entonces del poder absoluto del Rey o soberano, convirtiendo al titular del Ejecutivo en simple depositario, al que confió de manera exclusiva la administración pública; estableció el principio de división y equilibrio de poderes con diversas instituciones encargadas de las funciones legislativas y judiciales, que no podrían intervenir en aquella, y consagró mayores garantías al gobernado. La administración pública proyectada

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

constituiría un área predeterminada del Estado, con instituciones públicas y autoridades propias, y limitada por las garantías del gobernado, lo que la obligaría a mejorar su estructuración y desempeño. Sinaloa, entonces en calidad de provincia, como parte de la nación diseñada, compartiría en lo conducente esos elevados logros.

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

A fines de 1814, fue despachado por Morelos, desde Apatzingán a Nueva Orleáns, Estados Unidos, el jefe Juan Pablo Anaya, con una misión de sondeo diplomático. Al mismo tiempo, se hizo la designación, por el propio caudillo Morelos, en la persona del diputado José Manuel de Herrera, para el ramo de relaciones exteriores, en cuyo ministerio se recibieron despachos del norte, que facilitaban el contacto oficial entre Washington y Apatzingán, con las recomendaciones de presentarse en la “palestra internacional’ seguros

de sí mismos, más prácticos, más categóricos en sus misiones diplomáticas y no como representantes de una facción beligerante, sino como autoridades legales de un Estado perfectamente constituido.

A estos memorables momentos, corresponden los actos relacionados con el Manifiesto de Puruarán cuyo título original fue El Supremo Congreso Mexicano a todas las naciones, en el cual se hace una reseña de la insurgencia, dirigida al mundo entero, en la que se justifica con razones históricas, naturales, filosóficas, políticas, jurídicas y religiosas, la legitimidad del movimiento independentista. Tanto el Decreto de Apatzingán como el Manifiesto de Puruarán, recibieron amplia difusión en los Estados Unidos, a finales de 1815.

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

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

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

En 1957, con motivo del centenario de la Constitución Federal de 1857, el Gobierno de la República decidió llamarlo Año de la Constitución y del Pensamiento Liberal Mexicano. Este acto, es una merecida recordación de los heroicos esfuerzos de las más sobresalientes etapas de la historia nacional, que llevaron a cabo valiosos mexicanos, en la formación del plan de vida institucional y nacional. Por la importancia que reviste la nota preliminar de la obra publicada por la Secretaría de Gobernación, en ese año, se

transcriben los siguientes párrafos, que dan una visión de los grandes propósitos que animaron a Morelos y a los constituyentes de Apatzingán, así como las penurias bajo las cuales realizaron sus deliberaciones y perfilaron el país de instituciones.

> Tal como lo declaró el Cura Morelos, el Decreto Constitucional expedido en Apatzingán no pretendió ser la Constitución definitiva de México. En el artículo 237, se reserva a la soberanía nacional, la facultad permanente de dictar y sancionar la Constitución de la nación. El mismo Supremo Congreso Mexicano, en el decreto expedido en Apatzingán, con fecha 24 de octubre de 1814, para la promulgación del Decreto Constitucional sancionado dos días antes, expresa que éste define la forma de gobierno que debe regir a los pueblos, mientras que la nación, libre de los enemigos que lo oprimen, dicta su Constitución.
>
> En el manifiesto de los diputados de las provincias mexicanas a sus ciudadanos, fechado en 23 de octubre de 1814, se establece: “la profesión exclusiva de la religión católica, apostólica romana, la naturaleza de la soberanía, los derechos del pueblo, la dignidad del hombre, la igualdad, seguridad, propiedad, libertad y obligaciones de los ciudadanos, los límites de las autoridades, las responsabilidades de los funcionarios, el carácter de las leyes: he aquí mexicanos, los capítulos fundamentales en que estriba la forma de nuestro gobierno.
>
> En relación a las circunstancias adversas en que el Supremo Congreso Mexicano llevó a cabo su labor constituyente, el manifiesto citado refiere con estilo heroico: pero nuestras miras y conatos, superiores siempre a nuestros desastres, se extendieron más allá de los

> angustiados límites a que parece estrechar nuestra afligida situación. Y en otra parte se agrega: así es, que variando de ubicación frecuentemente, se continuaban día y noche nuestros trabajos, consultando medidas, discutiendo reglamentos, y acordando providencias, que se expedían sin intermisión, para ordenar la vasta y complicada máquina del Estado, ni la malignidad de los climas, ni el rigor de las provisiones, ni los quebrantos de la salud harto comunes, ni los obstáculos políticos que a cada paso se ofreció, nada pudo interrumpir la dedicación con que se trataba desde los asuntos más graves y delicados, hasta las minucias y pequeñeces, que llamaban entonces el cuidado de la soberanía.[173]

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

> Con el fusilamiento de Morelos en San Cristóbal Ecatepec, el 22 de diciembre de 1815, pareció sofocarse la insurgencia, sin embargo, años

[173]Secretaría de Gobernación ,"Introducción", *op. cit.,* p. XXXII.

> más tarde, Agustín de Iturbide lanzó el 22 de febrero de 1821 el Plan de Iguala, acaudillando ‘’el llamado ejército trigarante o de las tres garantías, proclamando la unión entre mexicanos y europeos, la conservación de la religión católica sin tolerancia de ninguna otra y el establecimiento de una monarquía moderada intitulada Imperio Mexicano’’.[174]

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

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

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

---

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

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

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

3.2 Crisis de Independencia en Sinaloa

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

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

> El pueblo rosarense estaba a favor de los realistas, combatiendo a los insurgentes a pedradas, pero a pesar de esa ayuda al acercarse los insurrectos, los soldados de Villaescusa huyeron del lugar; quedando éste con sólo 40 hombres. También un gran número de Insurgentes

> huyó del lugar pregonando en Acaponeta la derrota de Hermosillo. La lucha continuó hasta el día siguiente y terminó cuando la poca tropa que le restaba a Villaescusa se fugó de la población dejándolo solo, y ante tal circunstancia se rindió ante el jefe de la expedición que salió del pueblo con amplias garantías. En recompensa a esta hazaña Hidalgo le otorgó el grado de Coronel, el día 30 de diciembre".[176]

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

Otro aporte independentista sinaloense, eminentemente regional e indígena, fue el emprendido por el indio ópata Apolonio García a principios de 1811, en Badiraguato, con extensiones a Sinaloa, Bacubirito y hasta el pueblo de Charay en el municipio de El Fuerte, y que fue diluido por el ejército realista. Nakayama, afirma que después de estos sucesos "una pesada calma se extendió sobre el noroeste de la Nueva España con algunos brotes en la abrupta serranía y las profundas cañadas". [177]

---

[176]Nakayama Arce, Antonio, ''La independencia'', en Sergio Ortega y Edgardo López (comps.), *Sinaloa, textos de su historia*, Sinaloa, Gobierno del Estado, Difocur, Instituto de Investigaciones Dr. Mora, 1987, pp. 41-43.
[177] Nakayama, *op. cit.*, 82.

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

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

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

La promulgación por las Cortes Españolas y el Congreso de Representantes del Reino, de la Constitución de Cádiz, repercutió en las colonias con la restauración del régimen municipal y la creación de la Diputaciones Provinciales, que era un cuerpo formado por diputados electos en cada provincia y cuya función, citada previamente, era proponer a las autoridades centrales las medidas convenientes para el buen orden de los asuntos locales. Dichas instituciones coloniales trascenderían en el Estado de Sinaloa, en la formación de los municipios y sus administraciones, y del congreso

[178] Secretaría de Gobernación, "Introducción", *op. cit.*, pp. XXXV-XXXVI.

local, vigentes en la actualidad. El propio documento supremo, antecedido e inspirado por el Estatuto de Bayona, conjuntamente con los emitidos por la insurgencia, repercutiría en el México independiente y de ahí al Estado de Sinaloa, en la adopción del constitucionalismo para regular su organización y funcionamiento.

Al desconocer la Constitución el Rey Fernando VII, en 1814, no hubo tiempo para aplicarla inicialmente en la Intendencia de Arizpe, pero al restaurarse en 1820 se inició la creación de ayuntamientos en las ciudades de la intendencia y la instalación de una diputación con jurisdicción en las provincias de Arizpe y de ambas Californias. Este hecho resultó trascendente porque a través de los ayuntamientos y la diputación, los mineros, comerciantes y otros personajes importantes empezaron a ejercer funciones políticas reconocidas por la autoridad real.

Al lanzar Agustín de Iturbide el Plan de Iguala en 1821, acaudillando el llamado ejército trigarante o de las tres garantías, hubo adhesiones en la Intendencia de Arizpe. El 16 de julio del mismo año, el teniente coronel Fermín de Tarbé y el párroco fray Agustín José Chirlín, juraron el Plan de Iguala en el Real de El Rosario. A fines del mes de agosto, el brigadier Alejo García Conde, que entonces era Comandante General de las Provincias Internas, lo respaldó igualmente. En septiembre, lo juramentaron el teniente coronel Arvizu, en Tucson, y Antonio Narbona, en Arizpe. Antonio Cordero era intendente de Arizpe por esas fechas, pero prefirió renunciar a su

cargo para no adherirse al Plan de Iguala. Como la aceptación del plan se generalizó en la Intendencia, el entonces obispo de Sonora, fray Bernardo del Espíritu Santo, ordenó a los párrocos de la diócesis no se opusieran a las adhesiones.

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

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

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

Con la consumación del movimiento de independencia iniciado en 1810, como vía discontinua del cambio, desaparecieron formalmente las instituciones novohispanas, entre ellas, la Administración Pública Colonial. Sin embargo, no se fueron del todo, al mantenerse parcialmente vigentes, sobre todo, las intendencias y las diputaciones provinciales en el llamado Imperio Mexicano, cuyo régimen es

identificado con la monarquía, que se aferraba al centralismo, opuesto a los principios e instituciones independentistas.

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

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

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

Con la Regencia como Poder Ejecutivo depositado en triunvirato en un grupo de personas encabezadas por Iturbide, se formó la primera institución, la cabeza de la nueva administración pública, que siguió el sistema colonial de las Secretarías o Ministerios de Estado en cuatro grandes ramas. Iturbide fue coronado Emperador Constitucional. Cabe destacar que, la estructuración y funcionamiento de los órganos del naciente Estado propuesto por él mismo como una especie de monarquía constitucional igual que la denominada por la Constitución de

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

Cádiz, no se contempló en una Constitución como documento supremo, sino en un reglamento, que marcaría el antecedente mexicano de ordenamientos adoptados posteriormente con una categoría inferior de regulación de las instituciones dentro del derecho positivo. En ese Estado Imperial se concebía la existencia de un Poder Judicial que con la Junta como Congreso pretendía ser contrapeso del Ejecutivo, en una fórmula incipiente de división de poderes.

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

En la revisión de las sesiones y en las actas levantadas por la Junta[180] No se localiza el reglamento de marras, ni la discusión u opiniones de parte de los legisladores. Es decir, no está consignado que dicho documento cursó el proceso parlamentario. Sin embargo el 8 de noviembre inició su vigencia, fecha en que la Regencia lo expidió.

Estamos hablando de que este reglamento es el primer documento formal que establece dependencias y competencias genéricas de la administración pública nacional.

---

[180] *Idem.*

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

El primero de esos ministerios, sería el origen de la actual Secretaría de Relaciones Exteriores de la Administración Pública Federal. El Ministerio de Justicia con el agregado de los Negocios Eclesiásticos por los que vinculaba a la iglesia con la Administración Pública del Imperio Mexicano, y las de Hacienda y Guerra y Marina, constituyeron la adopción de los modelos de las secretarías de Estado virreinales.

En mayo de 1822 Agustín I, protestó, juró y fue coronado como Emperador Constitucional.

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

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

El periodo de 1821 a 1823, se caracterizó por la inestabilidad y por no construir un régimen que respondiera a las aspiraciones que los

mexicanos buscaron con la emancipación, pues el impuesto significó un alejamiento de las propuestas e instituciones de la insurgencia antiimperialista y un retroceso jurídico al no proveer al Estado encabezado por Iturbide de una Constitución, cuyo modelo ya había realizado la propia insurgencia con contenidos vanguardistas.

La situación nacional en lo político y económico era difícil, grupos antagónicos, finanzas deficitarias, rivalidades entre monárquicos y republicanos y el desconocimiento de España a la independencia nacional. Iturbide disolvió al Congreso para ejercer el gobierno sin ese contrapeso, estableciendo un gobierno dictatorial, mostrando la incipiencia e inoperancia de la fórmula de división y equilibrio de poderes asumidos.

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

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

---

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

3.3.1 El Primer Congreso Constituyente y la Junta Gubernativa

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

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

Un día después el Congreso determinó[183] que el Poder Ejecutivo, lo ejercería provisionalmente la denominada Junta Gubernativa, compuesta de tres miembros que se alternarían cada mes en la presidencia, por el orden de su nombramiento. Dicha Junta tendría tratamiento de alteza y sus miembros de excelencia, sin que pudieran ser elegidos del seno del Congreso y se regiría por el mismo reglamento,

---

[182] *Ibidem*, pp. 162-164.
[183] *Ibidem*, p. 168.

que para la anterior regencia, se presentara al Congreso para su aprobación, menos en lo tocante al generalisimato.

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

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

El 1 de abril el Congreso elige como individuos suplentes del Poder Ejecutivo a Mariano Michelena y a Miguel Domínguez.

Durante los meses siguientes el Congreso sesionó regularmente y fue actor principal del complicado acontecer nacional, ocupándose de los más diversos asuntos.

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

Distintos diputados y representantes provinciales acuden al Congreso solicitando una nueva convocatoria para realizar un Congreso Constituyente; incluso plantearon en su mayoría, una república federal. Para ese efecto, el Congreso formó una comisión especial y en mayo dio a conocer su dictamen, que inmediatamente se admite y discute en lo

particular, declarándose el Congreso en sesión permanente. Por 71 votos contra 33 se aprueba: que se forme desde luego convocatoria para el nuevo Congreso.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

de república, representativa popular federal, con Estados independientes libres y soberanos; además, se dispuso que los Estados integraran sus respectivas legislaturas.

El federalismo resultó triunfador, primeramente en el Acta Constitutiva de la Federación[186] del 31 de enero de 1824, en la que se consagran sus principios fundamentales, a saber, el de soberanía nacional (art 3); el de la división de poderes y la prohibición de la reunión del Legislativo y Judicial en una persona o corporación (art. 9); y el de la sumisión de las constituciones locales al pacto federal (art. 24). Asume como partes integrantes los estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior (art. 6); consagra como entidades de la federación, el Interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa (art. 7).

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

---

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

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

Durante los siguientes meses, el Congreso continuó las deliberaciones con miras a la elaboración del texto constitucional.

En el mes de agosto, emitió el decreto que convocaba a elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República. Celebradas las elecciones por las legislaturas locales, el primero de octubre, el Congreso computó los votos estatales, resultando electos Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo. El 4 de octubre se firmó y sancionó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la nueva nación mexicana, desaparecieron formalmente, además de las instituciones del llamado Imperio Mexicano, el segundo Congreso Constituyente y la Junta Gubernativa con la administración pública a su cargo como instituciones transitorias. La naciente república se alejó del modelo monárquico o centralista de la Colonia e impuesto por Iturbide, para organizarse en un documento supremo, la Constitución

del 24, bajo un régimen federal más plural y democrático que perdura en lo sustancial hasta nuestros días, más acorde a las aspiraciones de la insurgencia, de los mexicanos, con órganos e instituciones formados dentro del principio de división de poderes para cumplir separadamente las diversas tareas fundamentales del Estado, y con algunas garantías para los gobernados.

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

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Ejecutivo federal ya no se deposita en una regencia o triunvirato con un grupo de personas elegidas por el órgano legislativo, sino en un ciudadano llamado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", como titular de la Administración Pública Federal que habrá de desarrollarse separada de las otras tareas del Estado, elegible en un proceso un tanto más avanzado aunque no del todo democrático, por la mayoría absoluta de votos de las legislaturas de los estados y reelegible luego del cuarto año de haber cesado en sus funciones. En caso de imposibilidad física o moral de su titular, lo asumía el Vicepresidente de la República (arts. 74 y 75). Incluso en su composición titular, a cargo sólo del Presidente, el

Ejecutivo se distinguiría en adelante del Legislativo confiado al Congreso de integración plural, clarificando aún más esos caracteres la separación de poderes.

El Legislativo era depositado en la nueva institución denominada Congreso General compuesto de dos cámaras que han trascendido hasta la actualidad, la de Diputados y la novedosa de Senadores, con la que superaba la anterior fórmula exclusiva de diputados, buscando una mejor representación de los Estados federados (art. 7). En los recesos del Congreso operaba un Consejo de Gobierno dependiente del Ejecutivo Federal, compuesto por la mitad del número de Senadores, con facultades un tanto similares a las que tiene actualmente la Comisión Permanente, siendo aquella su antecedente más antiguo, la cual inspiró la formación institucional igualmente de la llamada Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sinaloa vigente a la fecha, en un modelo más avanzado que excluye la dependencia del Ejecutivo estatal, en mejor observancia del principio de división de poderes. Los Diputados, en un proceso más adelantado que el sustituido, eran elegibles en su totalidad cada dos años, un propietario por cada 80,000 ciudadanos o fracción que pasara de la mitad y un suplente por cada tres propietarios o por fracción que llegara a dos, en tanto que los Senadores se elegían por mayoría absoluta de las legislaturas de los estados, dos por cada uno de ellos, renovados por mitad de dos en dos años.

El Poder Judicial se depositaba en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Jueces de Distrito (art. 123),

nuevas instituciones que reemplazaban y superaban al Supremo Tribunal del Imperio Mexicano con más dependencias organizadas jerárquica y funcionalmente para llevar la justicia con mayor prontitud a las diversas regiones de la república en un proceso de descentralización. Los ministros de la Corte permanecían de manera vitalicia en sus cargos, a no ser que por incurrir en responsabilidad se vieran separados.

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

Es de mencionarse que, si bien el Constituyente de 1824 tuvo como modelo la Constitución de Estados Unidos de América, para la elaboración de nuestra primera Carta Magna, sobre todo en lo que atañe a la organización del poder público bajo el sistema federal, tuvo la virtud de adecuarlo a las circunstancias históricas que imperaban en México, a la idiosincrasia mexicana, muy distintas a las de la nación anglosajona, superando a aquella en el sentido de incorporar el principio de la soberanía nacional, que atribuye al pueblo la titularidad del poder soberano instituido para su beneficio y en contemplar un catálogo de garantías del gobernado, que omitió en sus inicios la de Estados Unidos, de igualdad, propiedad, libertad y seguridad jurídica, sumando los logros de la Revolución Francesa, plasmados en la célebre "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

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

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

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

---

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

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

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

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

A pesar de los elevados y visionarios contenidos de la Constitución de 1824, de la revisión de las actas de las sesiones del Congreso[189] relativas a los asuntos de ministros secretarios del despacho, se advierte que, no hubo entre los poderes de la unión, corresponsabilidad laboral para atender los asuntos públicos. La nación mexicana se vio envuelta en querellas y desacuerdos por los actores y grupos políticos, representados sobre todo en el Congreso, en la esfera gubernamental, en el clero y en la milicia. A ello se sumaron las

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

dificultades con las autoridades provinciales y regionales. El escenario nacional era complicado, los asuntos de la cosa pública a cargo de la administración mostraron inconsistencias. No se desplegó una actividad coordinara y regular que realizara las tareas esperadas.

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

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

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

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

Muy pronto Santa Anna, pide licencia por seis meses y se retira del cargo, asciende en 1833 a la presidencia Gómez Farías, precursor de la reforma, con el doctor José Luis Mora, entre otros. El nuevo presidente decretó medidas gubernativas contra el clero y los militares, entre ellas, la cesación de la obligación jurídica de pagar diezmos; la potestad a la autoridad civil en la designación de los curas encargados de las parroquias; la desaparición de la obligación civil de los votos eclesiásticos; la prohibición al clero de vender sus bienes; la supresión de la censura de prensa en materia religiosa; la prohibición al clero de tratar asuntos políticos; la exclusión del clero de la enseñanza; la libertad

de enseñanza; la secularización de todas las misiones de la república. Lo anterior provocó el movimiento conocido como "Religión y Fueros" y motivó el regreso de Santa Anna a la presidencia, antes de la conclusión de su licencia. El Congreso expidió un nuevo ordenamiento fundamental en diciembre de 1835, llamado las "Siete Leyes Constitucionales", que imponía el régimen central.

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

Con el nuevo ordenamiento llamado Las Siete Leyes Constitucionales se desinstitucionalizó o sustituyó el régimen federal previsto en la Constitución de 1824 con sus instituciones republicanas, por el sistema central, que anulaba el principio de la división de poderes, con la creación de un cuarto poder denominado "Supremo Poder Conservador", en virtud del cual el Presidente, además de encabezar el Ejecutivo y la Administración Pública Federal, la centralizaba y reasumía en su persona la titularidad de las otras funciones del Estado, anulando el principio de división y equilibrio de poderes, al debilitar y someter a su autoridad suprema al Legislativo y Judicial.

El conjunto de leyes conformó la nueva Constitución, tenía la característica de ser la única carta magna mexicana dispersa, ello por no

estar contenida en un solo código constitucional[190]. Con su aprobación se interrumpió la vida republicana de la nación mexicana.

En la primera de esas Siete Leyes[191] se refieren como derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la república, diversas garantías de seguridad jurídica, tales como la de que nadie podía ser detenido sin mandamiento de juez competente y que la privación de los bienes de una persona, de su libre uso y aprovechamiento solo podría llevarse a cabo cuando lo exigiera la utilidad pública; entre otras.

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

Cabe mencionar, que la composición de esa nueva administración, con secretarías similares en su número o denominación o caracteres de

---

[190] Márquez Rábago, Sergio, *Evolución constitucional mexicana*, México, Porrúa, 2011. p. 204.
[191] *Ibidem*, p. 206.

las que integraran administraciones anteriores, no significa que continuaran las mismas instituciones públicas operando ininterrumpidamente, pues en el nuevo ordenamiento supremo eran sustituidas formalmente para crear como nuevas las instituciones de la siguiente administración, que de resultar coincidentes con las precedentes, importarían en todo caso, una reinstitucionalización formal.

Los ministros deberían ser de exclusiva elección del presidente, mexicanos por nacimiento; todo asunto grave del gobierno será resuelto por el presidente en la nueva institución colegiada llamada Junta de Ministros; a cada ministro le corresponden los negocios de su ramo; autorizar con su firma los reglamentos, decretos y órdenes del presidente sobre asuntos de su ministerio; presentar a ambas cámaras una memoria específica del Estado en que se hallen los diversos ramos de la administración pública a su cargo.

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

La sexta aborda la división territorial de la república y el gobierno interior de sus pueblos; divide a la república, convierte a los Estados en

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

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

El régimen introducido con este ordenamiento, aunque incorporaba figuras novedosas, era contrario al federal diseñado por los mexicanos desde la insurgencia y perjudicial para los Estados y sus administraciones por las razones expuestas, por lo que sus instituciones

en su mayoría eran disfuncionales y no respondían a sus aspiraciones y necesidades, provocando inestabilidad política, económica y social que debilitaba al Estado mexicano, exponiéndolo a nuevos movimientos de inconformidad y conflictos con el extranjero, que mostraban la urgencia de un nuevo cambio.

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

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

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

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

El documento, reinstituye el régimen central y el sistema de las cuatro causas en la administración pública, estableciendo igual número de Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores e Interiores; Instrucción Pública e Industria; Hacienda; y, Guerra y Marina. La primera se reinstitucionalizaba con la unión de las dos distintas de Relaciones Exteriores y de lo Interior, en que se había dividido en la administración anterior. La segunda significaba una nueva institución que diversificaba la administración pública hacia las áreas sustantivas de instrucción pública e industria; en tanto que la dos últimas, importaban la reinstitucionalización de las mismas secretarías existentes en el gobierno anterior. Además preceptuaba que las facultades del Ejecutivo

provisional, serían todas las necesarias para la organización de los ramos de la administración pública.

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

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

En esencia, se reinstitucionalizaron los órganos principales en un documento fundamental que cambio su denominación pero no el sistema central o conservador que seguía vigente, confrontado con el federal o

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

liberal, con instituciones que no funcionaban adecuadamente para atender las necesidades sociales de las mayorías, que no interpretaban fielmente sus aspiraciones, que mantenían la inestabilidad del país y la exigencia de un cambio institucional de fondo.

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

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

Este nuevo ordenamiento constitucional, que reitera el régimen central, tuvo una vigencia de cuatro años[193], adopta deficientemente, como los ordenamientos centralistas anteriores, la división de poderes, pues aunque separa el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, confiere al primero, a cargo de un magistrado “Presidente de la República”, como titular de la Administración Pública General, para un periodo de cinco años, amplias

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

facultades, incluso extraordinarias que afirman la preeminencia del Ejecutivo respecto de los otros poderes y hacia el interior del país, que anulan el principio de división y equilibrio. Al Legislativo lo deposita en dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, elegibles estos últimos en las Asambleas Departamentales que a manera de las juntas coloniales o imperiales sustituían a los congresos locales, por la Cámara de Diputados, por el Presidente de la República y por la Suprema Corte de Justicia; y al Poder Judicial, en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces Inferiores de los Departamentos, debilitando estructural y funcionalmente a la judicatura. En lo que se refiere a garantías individuales, incluyó un capítulo más completo y explícito que las Siete Leyes.

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

Con la primera secretaría se sustituía a la Secretaría de Relaciones Exteriores y de lo Interior existente en la pasada

administración, y en la segunda, la anterior Secretaría de Gobernación era desplazada por una nueva a la que se le agregaba la función de policía. La Secretaría o Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública e Industria, ocupaba el lugar de la anterior Secretaría de Instrucción Pública e Industria, reasumiendo las áreas de Justicia y Negocios Eclesiásticos que había constituido un ministerio en el imperio iturbidista, con la segunda de las cuales se vinculó a la iglesia con el Estado, al incluir en la administración pública las atribuciones de aquella, como acontecía en la Colonia y en la época precolombina. Por último, las Secretarías de Hacienda y de Guerra y Marina, implicarían la reinstitucionalización formal de las mismas, existentes en el gobierno previo.

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

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

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

> Aunque posteriormente se haya variado la forma estatal implantada en la Constitución de 24 sustituyéndose el régimen federal por el central y a

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

> pesar de los constantes cambios de la forma de gobierno operados por otros ordenamientos constitucionales que registra nuestra historia, el Estado mexicano instituido en dicha Ley Fundamental no desapareció merced a tales fenómenos, ni éstos fueron creando sucesivamente un ‘’nuevo’’ Estado no obstante las alteraciones que experimentaron esas dos formas jurídico-políticos.[195]

El cambio institucional centralista registrado en esos ordenamientos, expresado en la desinstitucionalización del régimen federal y de las propias instituciones centralistas formadas en los dos primeros, así como en la formación institucional registrada en el tercero, no tuvo en cuenta la evolución histórica de la sociedad mexicana, ni pretendió en el fondo una mejora con las transformaciones para atender las aspiraciones nacionales. No se propuso realmente construir una administración pública con instituciones dirigidas efectiva y eficientemente a proveer a la población de los bienes y servicios públicos en el régimen democrático anhelado, en congruencia con los objetivos del Estado edificado para servir a las sociedades, por lo que en vez de resolver las necesidades y reclamos sociales, continuó generándolos y con ellos el requerimiento de nuevos cambios.

En octubre de 1843, Santa Anna se ausenta de la presidencia debido a problemas de salud y queda como encargado Valentín

---

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

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

> El 30 de diciembre de 1845 triunfó el levantamiento que proponía el Plan de San Luis de Mariano Paredes y Arriaga. En ese Plan se convocaba a "una asamblea nacional revestida de toda clase de poderes, sin término ni valladar a sus decisiones soberanas". En enero de 1846 Mariano Paredes expidió la convocatoria para el Congreso Nacional extraordinario con funciones de constituyentes, que se apoyaba en un documento elaborado por Lucas Alamán y que distribuía la representación nacional en nueve clases.
>
> Ante la sospecha de las tendencias monárquicas de Mariano Paredes, estalló la inconformidad social; el 4 de agosto se desató el levantamiento de la ciudadela del general Mariano Salas apoyado por Gómez Farías, quienes denunciaron traición a la independencia, solicitaban un nuevo Congreso Constituyente y pedían el regreso de Santa Anna. Al triunfo del movimiento cayó Paredes y el fin de las Bases Orgánicas de 1843.[196]

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

3.7 Las Repercusiones del Centralismo en Sinaloa

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

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

Hacia 1836, en Sinaloa, operaban dos grupos de comerciantes que contendían por el poder político: los de la Vega en Culiacán y los comerciantes extranjeros de Mazatlán. influía además, otro grupo formado por militares dispuestos a servir a quien pagara. Los de la Vega practicaban el contrabando en el puerto de Altata —que no estaba autorizado para la navegación de altura— y su mercado comprendía las comarcas del norte y centro del Estado. Los comerciantes extranjeros importaban sus mercancías por el puerto de

Mazatlán, procurando también evadir el pago de impuestos al Estado, en cohecho con las autoridades fiscales o por otros medios. Su mercado comprendía la parte sur del Estado, pero también se extendía a los estados de Jalisco y Durango.

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

En 1835, los notables de Culiacán, lograron colocar en la gubernatura a su líder, Manuel de la Vega y Rábago, pero sería por un breve lapso, pues al año siguiente, en 1836 se instauró el régimen

central en el país que perduraría hasta 1846, en que el gobierno de la república nombraría a los principales funcionarios estatales.

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

Durante la época del centralismo, con marcada frecuencia se nombraba gobernador al comandante militar en turno, quien solía cambiar a Mazatlán la capital del Departamento, situación que favorecía a los comerciantes extranjeros y perjudicaba al grupo de Culiacán. Los comandantes militares desempeñaban un papel político preponderante, no sólo por ejercer la gubernatura, sino también porque participaron en numerosas rebeliones, unas veces por problemas internos de Sinaloa y otras por adhesiones a movimientos de carácter nacional originados en otras regiones. Los de la Vega controlaban la Junta Departamental y la retuvieron en Culiacán, pero era casi nula su influencia como órgano consultivo.

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

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

nacional con el Poder Ejecutivo, como se advirtió en los apartados anteriores, que da cuenta de la vulnerabilidad política del país en las primeras décadas decimonónicas.

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

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

piedad, doctrinas cristianas, sermones, compendios de religión, meditaciones, entre otros títulos.

Años después se establecieron en algunas poblaciones las escuelas lancasterianas:

> Para el 26 de octubre de 1842, momento en que era presidente Santa Anna, surge el decreto que establece una dirección general de instrucción primaria que se confía a la Compañía Lancasteriana. Así, se crea una organización sustentada en esta dirección con subdirecciones en las capitales de los estados; se obligaba a la compañía a educar en términos de la doctrina Lancaster, establecer y conservar una escuela normal y formar cartillas de educación primaria; se establece la obligación de los padres, tutores y protectores de huérfanos de enviarlos a las escuelas para recibir la instrucción primaria.
>
> El 2 de diciembre de 1845 se emite la ley a través de la cual no se ratifica el decreto que erigió a la compañía lancasteriana en dirección general de instrucción primaria, y se señala que queda a cargo de las autoridades y corporaciones a quienes estaba encomendada antes, autorizando a las asambleas departamentales a que establezcan lo que crean conveniente.[197]

El centralismo tuvo repercusiones negativas para Sinaloa, al imponer un régimen disfuncional contrario a las aspiraciones de los mexicanos y concretamente de los sinaloenses al degradarlo a la

[197] *Ibidem*, p. 68.

categoría de Departamento que supeditó a los gobernantes locales y particularmente a la Administración Pública del Estado al gobierno central, alterando en perjuicio su estructuración y funcionamiento, con el consecuente retraso y ambiente de inestabilidad política e inconformidad social, que exigía el retorno del federalismo**.**

El general Mariano Paredes de Arrillaga, el mismo que había derrotado a los federalistas sinaloenses, se rebeló contra el gobierno central el 14 de diciembre de 1845, en la ciudad de San Luís Potosí, con el apoyo de numerosos jefes militares, como el teniente coronel Ángel Miramón, Comandante General y Gobernador de Sinaloa. Al triunfo de esta rebelión, en enero de 1846, Sinaloa reasumió el federalismo y se celebraron elecciones para integrar la Asamblea Legislativa, la cual designó a Rafael de la Vega y Rábago, como Gobernador Constitucional, el 21 de noviembre de 1846. Así terminó la accidentada historia política del Departamento de Sinaloa, de ese periodo centralista, recuperando los notables de Culiacán, su injerencia en los poderes estatales.

En el ámbito nacional, fungiendo como Presidente de la Nación José Joaquín de Herrera, en 1845, se declaró estado de guerra con los Estados Unidos, por la anexión de Texas, y en 1846 se perdió la mitad del territorio nacional; lo que aprovecharon los federalistas para oponerse al gobierno centralista, proclamar el "Plan de la Ciudadela", que pedía el regreso de Santa Anna y convocar a un nuevo y transitorio Congreso Constituyente, que se instaló el 10 de febrero de 1847 y expidió el "Acta

Constitutiva y de Reformas" del 18 de mayo de ese año, dejando sin efecto las Bases Orgánicas de 1843, desinstitucionalizando formalmente el régimen central y restaurando la Constitución de 1824 con el régimen federal consagrado en ella.

3.8 El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

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

El dictamen de la comisión adjuntó el histórico voto particular de Mariano Otero[198] en el que propuso que el Acta Constitutiva, la Constitución Federal de 1824 y un Acta de Reformas, que acompañó, con fecha 5 de abril de 1847, serían los códigos a observarse.

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

> Que los Estados Mexicanos, por un acto espontáneo de su propia é individual soberanía y para consolidar su independencia, afianzar su

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

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

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

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

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

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

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

La facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a efecto de "erigirse en gran jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero" (art. 12). Declarada la procedencia, "cuando el delito fuere común", el expediente pasaba a la Suprema Corte, pero "si fuere de oficio, el Senado se erigirá en jurado de sentencia y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable" con el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, correspondiendo a la Corte la designación de la pena (art. 13);

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

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

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

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

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

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

En ese tenor, el Acta Constitutiva y de Reformas reinstitucionalizó formalmente el régimen federal consagrado en la Constitución de 1824, enfatizando el principio de división y equilibrio de poderes, en virtud del cual se confería de manera exclusiva la administración pública al Ejecutivo y se diversificaba y fortalecía al incorporar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, antecedido de manera más simple en el Imperio de Iturbide y antes por el Juicio de Residencia de la Colonia; régimen que se adoptaría en la Administración Pública del Estado de Sinaloa donde se ha mantenido vigente, además de que

restablecía la autonomía de las administraciones públicas de los Estados.

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

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

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

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

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

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

> Santa Anna asumió el poder presidencial y rápidamente formó su gabinete con miembros centralistas: el jefe de gabinete era Lucas Alamán, en Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Teodosio

[200] Zoraida, Vázquez Josefina, "Los primeros tropiezos", en El Colegio de México, *op. cit.*, p. 550.

> Lares, en Justicia y Negocios Eclesiásticos e Instrucción; Antonio de Haro y Tamariz, en Hacienda; José Ma. Tornel, en Guerra y Marina. Estos cuatro personajes firmaron el 22 de abril de 1853, el decreto por el que se daban las "Bases para la Administración Pública de la República hasta la promulgación de la Constitución.[201]

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

Las Bases para la Administración de la República[202] representaron la desinstitucionalización de nuevo del régimen federal y la reinstitucionalización del centralismo, reorganizando la administración pública nacional con las Secretarias de Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina; y Hacienda, con las que transformaba el viejo sistema español de las cuatro causas adoptado en las anteriores administraciones mexicanas, incorporando como nuevas áreas las de fomento y colonización, a la par de eliminar las de gobernación y policía.

Un mes después se emite un decreto que modifica a la Secretaría de Gobernación, a cuya competencia asignan los asuntos relacionados con el Consejo de Estado, de gobierno interior y penitenciarias, entre otras. De nuevo en este régimen, los Estados serían degradados a

---

[201] Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación, *op. cit.,* 164.
[202] Véase Leyes y documentos de la Nación Mexicana, t. 2, vol. I, *op. cit*., pp. 435-438.

Departamentos administrativos, cuyos titulares y su administración pública, en una transformación retrógrada, serían supeditados al gobierno nacional.

> Santa Anna acentúa el centralismo y reviven algunas de sus instituciones. En el mes de septiembre ordena cambiar la denominación de estados de la Federación por los de departamentos, mismos que repartió entre militares, así como los gobernadores, jefes políticos, prefectos y demás autoridades locales se convirtieron en agentes directos del poder central, único concentrador de fondos. En noviembre revive el Tribunal de Cuentas, eliminando a la Contaduría Mayor y con ello obliga a todos los funcionarios que manejaban caudales públicos a que le informaran sobre el estado de sus cuentas, por conducto de la tesorería.
>
> Hacía falta una administración pública más diversificada, por primera vez en la historia administrativa de México aumentaron a seis el número de las secretarías de Estado. Se superó el principio de la administración colonial que sustenta que el gobierno debería administrar el ramo de las "cuatro causas". Asimismo, en este periodo se les cambió el nombre de ministerios por el de secretarías de Estado."[203]

Con el Tribunal de Cuentas, la administración de Santa Anna reinstitucionalizó esa dependencia de la época colonial, para sustituir a la

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

Contaduría Mayor de su gobierno que no obstante con el paso del tiempo se reinstitucionalizó con las adecuaciones correspondientes en el Estado de Sinaloa como Contaduría Mayor del Poder Legislativo hasta ser sustituida por la Auditoría Superior del Estado.

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

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

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

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

> Juan Alvarez dejó al general Ignacio Comonfort todo lo concerniente al ejército como Ministro de Guerra y Marina; entregó a los reformistas, Melchor Ocampo, el despacho de la Secretaría de Relaciones Exteriores; a Benito Juárez la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; a Guillermo Prieto la Secretaría de Hacienda; a Lerdo de Tejada la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; y a José Guadalupe Martínez la Secretaría de Estado y Gobernación.
>
> Una nueva generación de funcionarios, la más brillante de la historia llegaba al poder. Entre los líderes estaban Benito Juárez, Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera, Melchor Ocampo, Joaquín Cardoso, León Guzmán, Francisco Zarco, José María Iglesias, Miguel Lerdo de Tejada, Ignacio Luis Vallarta, Antonio Escudero, Ignacio Mariscal, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, José María Mata, Santos Degollado y José María Lafragua. En esta generación destacan Valentín Gómez Farías, símbolo de esta tendencia desde 1824. Ocampo y Juárez tuvieron un papel preponderante en la elección del caudillo Juan Álvarez, con excepción de

> Ignacio Comonfort. No obstante, la influencia de éste sobre el presidente Álvarez y sus propios méritos de campaña, hicieron que predominaran sus ideas al grado de obligar las renuncias de Ocampo, Juárez y Prieto, principalmente por diferencias relacionadas con el Estatuto Orgánico de la República."[204]

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

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

Días después, el 31 de diciembre del mismo año, en la Ley de Presupuesto se suprimieron la propiedad de los cargos públicos,

---

[204] *Ibidem*, p. 168.

haciéndolos revocables. “Con esta medida, los empleados terminaron por perder la inmovilidad que les aseguraba estabilidad, ascensos por escala, sueldos y pensión para viudas y huérfanos. Por extensión, aunque dicha ley no lo mencionaba, se desinstitucionalizó el Montepío de Ministros y Oficinas, debido a que sus fondos habían sido utilizados por la hacienda pública.

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

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

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

[205] *Ibidem*, p. 170.

como, la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, el arreglo de la deuda pública y el arreglo del Ejército y de la Marina.

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

3.10 La Reforma y la Constitución de 1857

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

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

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

pública, de acuerdo a los postulados fundamentales de la Constitución Federal.

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

La administración pública muestra un proceso de desarrollo, a la par de la formación del Estado y de las relaciones capitalistas.[206] Era concebida de manera diferente, mejor distribuida hacia los destinatarios de los bienes y servicios públicos, para que sirviera de mediación, de adecuado enlace, entre el Estado y la sociedad civil.

De la Constitución de 1857 se desprendía una administración pública federal coexistente con tantas administraciones públicas locales como estados de la republica existieran, más la del Distrito Federal.[207]

El Poder Legislativo lo depositó en una asamblea denominada Congreso de la Unión, compuesto de Diputados elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos, un propietario y su suplente por cada 40,000 habitantes o fracción que excediera de la

---

[206] *Ibidem*, pp. 172 - 174.

[207] Fernández Ruiz, Jorge, "La administración pública durante la tercera República", en Valadés , Diego y Márquez Gómez, Daniel (coords.), *200 años de administración pública en México*, México, INAP. 2010. p. 88.

mitad, por votación indirecta en primer grado. Desaparece el Senado y se forma la Diputación Permanente.

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

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

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

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

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

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

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

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

Al año siguiente 1858, los generales conservadores Echegaray y Robles Pezuela derrocaron a Zuloaga y nombraron Presidente a Miguel Miramón, quien igual que el derrocado, ejerció la administración pública mediante las seis secretarías de Estado existentes de antemano. Además, en el propósito de degradar nuevamente a los Estados, en perjuicio de sus instituciones, entre ellas las de sus administraciones públicas, dividió al país en partidos judiciales y emitió un decreto para el gobierno económico de los Departamentos y Territorios, aplicado en las regiones bajo su control, en tanto duró la guerra contra los liberales que triunfaron a la postre.

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

> "Inmediatamente, Juárez expidió una serie de leyes y decretos, conocidos como las "Leyes de Reforma" que reforzaron su actitud frente al clero y que fueron en verdad una respuesta valiente a la resistencia del partido conservador. En el periodo de Juárez se expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos el 12 de julio de 1859, en la que establecía que sería sin pago alguno y en la que realiza una independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos. Así mismo, suprimió las órdenes religiosas, la fundación de conventos, cofradías, congregaciones, entre otras. El 23 del mismo mes se publicó la Ley del Matrimonio Civil; el 28 la Ley Orgánica del Registro Civil; el 31 el decreto que cesa toda la intervención del clero en los cementerios y camposantos; el 11 de agosto, un decreto que declara los días que debían tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia. El 4 de diciembre de 1860, expide aún desde Veracruz, la Ley sobre Libertad de Cultos que tenían los individuos y señalando que la autoridad de los sacerdotes era exclusivamente espiritual, desconociendo los procedimientos judiciales o administrativos por causa de herejía.
>
> Para finales de 1859, las fuerzas leales a Juárez habían controlado las rebeliones y mantenían la estabilidad política del país."[208]

La regulación del estado civil de las personas y la creación de la institución del Registro Civil, cesando la intervención de la iglesia en

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

esa y otras áreas que asumió el Estado mexicano, trascendió en el mismo sentido a la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

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

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

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

trascendentes con visión de Estado. El 18 de julio de 1861, el gobierno en un Manifiesto referente a las medidas administrativas que aplicaría para consolidar al país, expresó:

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

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

En 1863, Elías Federico Foley ocupó la capital de México de parte del gobierno francés, estableciendo, en tanto el emperador Maximiliano de Habsburgo llegaba al país, una Regencia o Poder Ejecutivo Provisional compuesto por Juan Nepomuceno Almonte, José Mariano de Salas y Juan B. Ormaechea, que el 26 de junio emitió un decreto en el que se contemplaban las atribuciones de cuatro Secretarías de Estado: las de Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, y de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. El 6 de julio siguiente, expidió un nuevo decreto en el que se establecían las atribuciones de las dos

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

secretarías restantes, de Guerra y Marina, y de Hacienda. De esa manera, la administración centralista reinstitucionalizaba unilateralmente la Regencia como Ejecutivo plural, antecedida en el Imperio de Iturbide y adoptaba una división similar a la de la administración liberal.

El restablecimiento de esas instituciones fue temporal, pues llegado el emperador Maximiliano, Archiduque de Austria, organizó su gobierno imperial y centralista con otras instituciones, creando un gabinete dividido en dos departamentos, uno para asuntos civiles y el otro para los de carácter militar, y un Consejo de Estado, facultado para formular los proyectos de ley y reglamentos, formar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y juzgar sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos. Los aludidos departamentos constituían nuevas instituciones administrativas, al igual que el Tribunal Contencioso Administrativo que con el tiempo trascendió con adecuaciones a la Administración Pública del Estado de Sinaloa, con vigencia a la fecha. Por el contrario, el Consejo de Estado y el juicio de responsabilidad de los funcionarios importaban la reinstitucionalización de pasadas instituciones con las modificaciones del caso.

Un año después de su arribo, Maximiliano Emperador de México, con el propósito de preparar la organización definitiva del imperio, habiendo oído a su Consejo de Ministros y de Estado, decretó el

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

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

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

entidades y se creaban los Distritos y las Municipalidades con antecedentes coloniales que trascendieron al actual Estado de Sinaloa.

> En abril de 1865 Maximiliano creó un Comité Protector de Menesterosos, con objeto de atender las demandas campesinas y de otras clases rurales, para mejorar su situación social. Los problemas presentados eran numerosos, pero la falta de autonomía en las decisiones del Comité, dado que dependía del Ministerio de Gobernación y de autoridades locales y provinciales, obstaculizó su eficacia.[211]

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

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

---

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

Enseguida, Benito Juárez convocó a elecciones de Diputados, Presidente de la Suprema Corte y Presidente de la República, resultando electo en este alto cargo.

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

A Juárez lo alcanza la muerte en 1872, con una administración pública que reafirmaba la identidad nacional, que tuvo en su haber una transformación de raíz en muchos de sus ramos, y que trascendió en las relaciones de poder y en la sociedad mexicana misma. Fue una etapa de un cambio institucional que dejo honda huella en lo jurídico, administrativo, militar, secular, social y económico. Posteriormente

ocupa la presidencia Lerdo de Tejada, en cuya etapa se incorporaron las Leyes de Reforma a la Constitución de 1857 y se restableció la Cámara de Senadores al Congreso de la Unión (1875), le sucede en el cargo Manuel González, hasta llegar a Porfirio Díaz.

3.12 El Régimen Porfirista

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

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

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

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

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

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

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

[212] *Ibidem*, pp. 190 y 191.

La Junta de Beneficencia Privada, la Dirección General de Catastro y la Dirección General de Agricultura, serían antecedentes de la Junta de Asistencia Privada (IAP), la Dirección de Catastro y del Departamento de Agricultura, respectivamente, establecidas después en Sinaloa, transformándose posteriormente la segunda en el Instituto Catastral de Sinaloa y la última en Secretaría, a la que se agregarían con el tiempo las atribuciones de ganadería y pesca, con las que opera actualmente.

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

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

La gestión de Díaz, la más larga que gobernante alguno haya tenido en México, incluyendo a los tlatoanis precolombinos, duró 34 años y se caracterizó inicialmente por la estabilidad política y económica, la “pax porfiriana”. Sin embargo, avanzada su gestión con las repetidas reelecciones, desató, entrado el siglo XX, la inconformidad social, el rechazo al régimen dictatorial, que se inclinaba hacia el centralismo, concentraba el poder y protegía los intereses de

grupos afines nacionales y extranjeros en la explotación de las clases sociales discriminadas, a las que adicionalmente impedía el desarrollo de sus actividades productivas y el acceso al poder público.

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

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

El mismo año estalló la Huelga de Cananea y fue violentamente reprimida, al igual que las rebeliones de Acayucan, Minatitlán y Puerto México, en el Estado de Veracruz. No obstante, el PLM incrementó

sus actividades en México y los Estados Unidos, con una serie de rebeliones y la reedición de periódicos como “Regeneración”.

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

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

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

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

Madero se fugó de San Luis Potosí hacia San Antonio, Texas, donde proclamó el Plan de San Luis el 5 de octubre de 1910,

declarando ilegales las elecciones y sin gobernantes legítimos la Presidencia de México, la que asumió provisionalmente, en tanto el pueblo los designara conforme a la ley, señalando el 20 del mes de noviembre para el inicio de la lucha armada, llamada por ende la Revolución de 1910.

3.13 La Revolución de 1910

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

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

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

> "No obstante las condiciones adversas en su administración, Madero logró realizar algunas reformas importantes en la administración de justicia, educación, asistencia pública, reforma agraria, reforma electoral, legislación, transportes, conflictos laborales y financieros. Destaca, entre ellas, los trabajos de la Comisión Nacional Agraria, que permitieron recuperar más de 21 millones de hectáreas de terrenos nacionales y las acciones a favor de los indios yaquis y mayas, así como la construcción de los ejidos de los pueblos en forma comunal e inalienable. Instituyó el directorio postal, celebró un contrato para establecer una escuela de aviación, además de crear la Inspección de Caminos, Carreteras y Puentes. Amplió las facultades del Consejo de Salubridad y reorganizó algunos servicios como los de la Dirección General de Correos, del Servicio de Faros, el de la Dirección General de Estadística, el de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento Agrícola.
>
> Madero igualmente propuso al Congreso la expedición de una ley sobre accidentes de trabajo, mejoras para obreros y otras de carácter benéfico como la ampliación de hospitales gratuitos, aumento de sueldos y concesión de jubilaciones a maestros, creación de comedores escolares, distribución de ropa y calzado a niños necesitados, así como la puesta en marcha de escuelas especiales nocturnas y de carácter industrial en el Distrito Federal."[213]

La Comisión Nacional Agraria, el Consejo de Salubridad y la Dirección General de Estadística creados en la anterior administración

[213] *Ibidem*, p. 201.

porfirista y reorganizados por la de Francisco I. Madero, trascenderían por sus ramos a futuras administraciones federales a las Secretarías de Reforma Agraria y de Salubridad y Asistencia, trasformada después como Secretaría de Salud, y en el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), respectivamente.

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

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

mismo día 19 de febrero de 1913 a Huerta como Ministro de Gobernación y enseguida renunciar a la presidencia a efecto de que éste la asumiera. Días después, el 22 de febrero, Madero y Pino Suárez fueron sacados de la prisión de Lecumberri para ser asesinados.

> “Sin Madero, la presencia de Victoriano Huerta en el poder provocó la repulsa más enérgica del pueblo. En su corto mandato y para apaciguar el clamor popular introdujo en su programa de gobierno objetivos revolucionarios que permitían reivindicaciones obreras y campesinas. El 7 de febrero de 1914, emitió un decreto que reformó la Ley de Secretarías de Estado y con el que distribuyó de manera diferente los diversos ramos de la administración pública federal en nueve secretarías de Estado: 1. Relaciones Exteriores; 2. Gobernación; 3. Justicia; 4. Instrucción Pública y Bellas Artes; 5. Industria y Comercio; 6. Agricultura y Colonización; 7. Comunicaciones y Obras Públicas; 8. Hacienda y Crédito Público; y 9. Guerra y Marina. Reestructuró la administración pública para dar cabida a una Secretaría de Agricultura y Colonización, por una parte, y a la Secretaría de Industria y Comercio por la otra.
>
> Detrás de estos subterfugios predominaba el desorden en su gobierno. En 17 meses todos los estados de la República cambiaron dos o tres veces de gobernador, el ministro de Relaciones fue cambiado cinco veces, el de Gobernación cuatro, el de Justicia tres, el de Instrucción Pública cuatro, el de Fomento cinco, el de Agricultura dos, el de Comunicaciones tres, y el de Guerra dos, y para reforzar la base de su

> régimen militar reclutaba soldados mediante la leva en las calles y centros de reunión popular."[214]

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

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

El 26 de marzo de 1913, Venustiano Carranza, Gobernador de Coahuila lanza el "Plan de Guadalupe" contra el gobierno de Huerta, formando el llamado "Ejército Constitucionalista" del que fue primer jefe. Dicho ejército se estructuró en tres agrupaciones: el Ejército del Noreste a cargo del General Pablo González Garza; el Ejército o División del Norte al mando de Francisco Villa, y el Ejército del

---

[214] *Ibidem*, pp. 202 y 203.

Noroeste dirigido por Álvaro Obregón. Paulatinamente, las líneas de resistencia federales fueron doblegadas.

> "Ya establecido a finales de 1913 en la ciudad de México, inició una efectiva gestión administrativa, no obstante los traslados de la sede del Ejecutivo que tuvo que realizar y sus diferencias con los convencionistas, con los caudillos y con los Estados Unidos. Al asumir la primera jefatura del ejército constitucionalista, formó su gabinete con las mismas dependencias que habían funcionado con la administración maderista, desconociendo los cambios realizados por Huerta."
>
> La administración pública con Carranza carecía de titular en algunas secretarías, como la de Justicia, así como la de Instrucción Pública y de Bellas Artes. Los asuntos encomendados a la Secretaría de Fomento se atendían por la de Comunicaciones y Obras Públicas. Sin embargo, consideró que, dadas las condiciones extraordinarias de su administración, era fundamental apoyarse en las secretarías de Guerra, Gobernación y Hacienda para organizar al ejército y administrar el territorio que paso a paso se le quitaba a la usurpación. Reorganizó de inmediato la Secretaría de Fomento para dar orden a 30 dependencias y creó la Oficialía Mayor con el fin de acometer los programas de gobierno que dieran respuesta a sus demandas revolucionarias. Esta secretaría declaró nulo todo lo llevado por la administración de Huerta".[215]

[215] *Ibidem*, pp. 203 y 204.

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

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

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

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

Veracruz, donde expidió algunas leyes como, la Ley de Relaciones Familiares, la Reforma del Municipio, la Ley del 6 de enero de 1915 que promovía la reforma agraria y otras de protección a la clase obrera.

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

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

En octubre de 1915, los Estados Unidos reconocieron como único gobierno al de Venustiano Carranza, no obstante que de acuerdo con las leyes mexicanas el legítimo era el de la Convención de Aguascalientes. Molesto Villa por ello, atacó la población de Columbus, Nuevo México. En represalia, Woodrow Wilson con la anuencia de Carranza, envió a suelo mexicano la llamada "Expedición Punitiva", al mando del General John. Pershing, buscando infructuosamente capturar a Villa.

Entretanto, el gobierno de Carranza convocaba a un nuevo congreso constituyente como institución transitoria para formular una nueva Constitución general.

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

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

La Constitución reitera los postulados fundamentales de la carta magna de 1857, con importantes innovaciones.

En su primera parte, la dogmática, constituida por sus 29 artículos iniciales, con algunas adecuaciones, refrenda en favor de los gobernados las garantías individuales de libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica, reconocidas en la de 1857. A ellas, en armoniosa conjugación, agrega las importantes garantías sociales otorgadas en las materias agraria y laboral, en los arts. 27 y 123, respectivamente, en favor de las clases sociales desvalidas campesina y obrera del país. Con ello, se aleja de la tesis individualista y liberal, pero sin llegar al otro

extremo, el del colectivismo, tomando una posición equilibrada entre ambos, al dar igual importancia para el Estado, el individuo en particular, como los grupos sociales, interviniendo en su protección, en busca de la justicia social, como logro de la Revolución que le dio vida y en la que participó conjuntamente la sociedad mexicana.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De este documento supremo, cúspide del derecho positivo, conocido también como carta magna, emanan las leyes secundarias, que como leyes orgánicas o reglamentarias, regulan las disposiciones constitucionales, normando de manera más amplia la organización y

funciones de las instituciones o dependencias básicas del Ejecutivo nacional, es decir, de la Administración Pública Federal.

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

Así en la Constitución Federal de 1917, Venustiano Carranza y el Constituyente de Querétaro, a la par de establecer la organización y funcionamiento de los poderes e instituciones nacionales, incorporan modificaciones a la estructura administrativa, al expedirse la “Ley de Secretarías y Departamentos de Estado”, asignándoseles en esta primigenia ley secundaria o reglamentaria, a las primeras, funciones sustantivas o políticas de gobierno, y a los segundos, funciones de apoyo administrativo. Así, por citar un ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, apareció integrada y apoyada por el Departamento de Aprovisionamientos Generales y el Departamento de Contraloría. Con la denominación de Secretaría de Hacienda fue incorporada esa institución en Sinaloa, que tuvo su antecedente remoto en la Colonia, sucediendo al Departamento de Hacienda Pública, sucedido a la postre por la actual Secretaría de Administración y Finanzas.

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

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

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

> ‘’Se formaron los departamentos de: Biblioteca, para propagarse en el país; el de Bellas artes; de Cultura Indígena, que a través de misioneros (maestros rurales), impartían instrucción en los lugares más alejados; de la campaña contra alfabetización, entre otros. Se creó en 1923, el Departamento de Estadística Nacional, dentro de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Se reorganizó la Secretaría de Relaciones

> Exteriores, al expedirse la ley orgánica del cuerpo consular y se establecieron agencias comerciales en varias ciudades del mundo. ‘’[216]

En tanto la aún vigente Secretaría de Educación Pública (SEP), fue adoptada localmente, con la adecuación de su denominación en la Secretaría de Educación Pública y Cultura (SEPyC) sinaloense, que sucedió al Departamento de Educación y Bellas Artes; la Secretaría federal de Agricultura trascendió en el Departamento de Agricultura y Ganadería de la Administración Pública de Sinaloa, sucedido finalmente por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca vigente.

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

Para Calles fue muy importante promover el sistema financiero, buscando desde la administración pública fortalecer y dar mayor estabilidad a la economía del país, reduciendo el gasto público, a la vez de impulsar las actividades productivas. En ese sentido, creó la Comisión Nacional Bancaria. Fundó el Banco de México al decretar su

---

[216] Rives, Roberto, *La administración pública de México en su bicentenario*, México, FUNDAp, 2009. p. 226.

ley constitutiva. Trascendente fue también la formación del Banco de Crédito Agrícola y de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

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

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

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

[217] *Ibidem*, pp. 228-233.

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

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

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

En la presidencia de Abelardo L. Rodríguez (1932 – 1934) desaparecen los Departamentos de Presupuesto y de Contraloría de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; se crean, el Departamento del Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, y el Departamento Agrario de la Secretaría de Agricultura y Fomento; se convierte el Departamento Judicial en Procuraduría General de la República, la cual trascendería con el tiempo a Sinaloa como parte

también de su administración pública, sucediendo a la dependencia llamada “Institución del Ministerio Público” y el Departamento Central del Distrito Federal cambia al nombre de Departamento del Distrito Federal.

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

Fue la primera gestión, por mandato constitucional de seis años de un Presidente. Presentó un programa sexenal emanado del Partido Nacional Revolucionario que comprendía un diagnóstico general del país y los rubros y acciones que le corresponden atender al gobierno.[218] Dicho programa constituyó el antecedente del actual Plan Nacional de Desarrollo que busca orientar la administración pública hacia la efectiva consecución de sus objetivos y metas sexenales, que del ámbito federal derivó al Estado de Sinaloa, para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo.

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

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

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

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

La administración de Lázaro Cárdenas dinamizó las tareas de la administración pública que, por supuesto, se vieron influidas por

---

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

medidas nacionalistas, de trascendencia mundial, tal es el caso de la expropiación petrolera y la creación de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

En la presidencia Manuel Ávila Camacho (1940 – 1946), se fusionaron la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública, dando lugar a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, y la Secretaría de la Economía Nacional se convirtió en Secretaría de Economía. Ambas dependencias federales de salubridad y de economía, trascendieron a la administración del Estado de Sinaloa, la primera con la denominación de Secretaría de Salud y la segunda con el mismo nombre de Secretaría de Economía, incorporándose inicialmente con la categoría de departamentos colocados entonces como áreas de apoyo directo al Ejecutivo estatal en el nivel de las secretarías, como se refirió en páginas anteriores. El Departamento del Trabajo se convierte en Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Departamento de Marina se eleva a Secretaría de Estado. Se expidió la Ley de Cámaras de Comercio e Industria; se creó el Colegio Nacional; nace el Instituto Mexicano del Seguro Social. La transformación de aquellas instituciones y la creación de éstas últimas, en una nueva fase de cambio institucional, imprimieron otro importante impulso al desarrollo de la Administración Pública Federal, sobre todo al garantizar el acceso a la salud a la clase social trabajadora. Las áreas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social trascenderían a la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en la

Dirección del Trabajo y Previsión Social, dependiente de la Secretaría General de Gobierno, desapareciendo posteriormente.

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

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

Estado, sopesando con madurez los costos y beneficios en pro del interés público.

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

En el periodo presidencial de Adolfo López Mateos (1958 – 1964), se imprime una importante reestructuración en las áreas presupuestal y financiera: lo relativo a inversiones sale del área directa del Ejecutivo y pasa a formar parte de la naciente Secretaría de la Presidencia; la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se transforma en Secretaría de Patrimonio Nacional; la Secretaría de Economía se convierte en Secretaría de Industria y Comercio; la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (área adoptada en Sinaloa, inicialmente como Departamento de

Comunicaciones y Obras Públicas, sucedido actualmente por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas) se divide en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas; el Departamento Agrario se denomina Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; la Secretaría de Gobernación (área adoptada inicialmente en Sinaloa como Departamento de Gobernación, sucedido posteriormente por la Dirección de Gobierno) se divide en una secretaría de la misma denominación y el Departamento de Turismo, antecedente de la actual Secretaría de Turismo. Se nacionaliza la industria eléctrica en 1960, ampliando la presencia del Estado en esa actividad estratégica.

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

Así, las empresas del Estado fueron definidas como parte de patrimonio nacional junto a las zonas arqueológicas y las grandes obras de la cultura nacional. [220] Tal división de la administración pública, trascendió del ámbito federal a la Administración Pública del Estado de Sinaloa, donde pervive con caracteres regionales.

---

[220] Guerrero, Omar, *El Estado y la administración pública en México*, México, INAP, 1989, p .709.

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

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

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

---

[221] Rives, Roberto, La administración pública de México, *op, cit*., p. 296 y 297.

sistematizado, permanente y general de las instituciones de la administración pública.

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

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

En la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970 – 1976), el Departamento de Turismo se convirtió en Secretaría de Turismo (adoptada posteriormente en Sinaloa con la misma denominación, con la que se mantiene vigente) y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria. Este gobierno tuvo un acento importante en política social y educativa. Creó el Fondo de Vivienda para los Trabajadores, el Comité Mixto de Protección al Salario, el Instituto Nacional al Consumidor, la Procuraduría Federal de la Defensa al Trabajo, nacieron organismos trascendentes en la vida educativa del país, la Universidad Autónoma Metropolitana, los Colegios de Bachilleres, formándose el Colegio de Bachilleres del

[222] *Ibidem,* p. 301.

Estado de Sinaloa (COBAES) por convenio entre la Federación y el Estado, los Colegios de Ciencias y Humanidades, los Institutos Tecnológicos Regionales, entre ellos el Instituto Tecnológico de Culiacán, Sinaloa, el CONACYT que trascendió en la formación del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Sinaloa, y los Colegios de Educación Profesional Técnica (CONALEP) establecidos igualmente en la entidad sinaloense, entre otros, continuando así la Administración Pública Federal el ascenso en su diversificación, organización y funcionamiento, creciendo en estructura y sobre todo en la calidad y sentido social de sus servicios, impulsando paralelamente el desarrollo de las administraciones locales.

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

> Contar con una opinión pública informada, en el momento oportuno, de los objetivos de la Reforma Administrativa (la que) –como planeación del desarrollo económico y social- (era) un proceso que afecta a un gran número de ciudadanos y en el que participan básicamente todos los empleados de la administración.
>
> "Sólo así será posible –se decía también en ese documento- que todos los ciudadanos y organismos involucrados en ella, en una forma u otra

> presten su más amplia colaboración a la misma", sus redactores estimaban "que la información para la opinión pública y la simpatía y la colaboración que se requieren de ésta sólo podrán lograrse a través de un programa de orientación".[223]

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

---

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

paraestatales de su sector. A la par de esos cambios estructurales y funcionales de las dependencias, al final del sexenio se expropió la banca, reformando el art. 28 constitucional, ampliando la administración pública en esa área.

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

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

en la formación de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Sinaloa.

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

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

---

[224] Carrillo Castro, Alejandro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada en México*. México , INAP, 2006, p. 39.

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

La administración salinista radicaliza la denominada reforma del Estado. En realidad lo que se produjo fue un severo desmantelamiento del patrimonio que durante décadas y con mucho esfuerzo había construido el país. El Estado dejó de participar en rubros trascendentes de la actividad financiera, económica, social y comercial, que le permitieron ofrecer servicios en condiciones más accesibles a la población; además quedo fuera del control directo de áreas importantes, en donde se requiere, no solo ser regulador del mercado, sino contener excesos y desequilibrios en un contexto comercial y global complejo. El caso es que privatizó, entre otras, la banca nacional, la CONASUPO, la industria siderúrgica, teléfonos de México, las líneas aéreas, las televisoras del Estado, los ferrocarriles

nacionales. Así, las entidades paraestatales se redujeron de 412 a 216.

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

delegaciones políticas y su órgano parlamentario, la Asamblea Legislativa.

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

Asimismo, se crea en dicho sexenio la Oficina Ejecutiva de la Presidencia con 13 nuevas unidades administrativas que en el propio ejercicio se reducen después a 8, que son: la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental; la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (área incorporada en la Coordinación General de Asesores del Ejecutivo de la Administración Pública de Sinaloa existente de antemano, que en consecuencia se transformó en la Coordinación General de Asesoría y Políticas Públicas vigente); la

Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad; la Comisión Nacional de la Educación para la Vida y el Trabajo; la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía; la Coordinación General de Comunicación Social (adoptada en Sinaloa como Coordinación de Comunicación Social); la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen; la Secretaría Particular (incorporada de antemano en Sinaloa), y la Coordinación General de Administración.

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

Cuadro N°. 12

Evolución Institucional a partir del México Independiente

Periodo	Época	Instituciones	Características
s. XIX al XXI	México Independiente Ámbito Federal	INSTITUCIONES -Junta Soberana Provisional Gubernativa del Imperio Universal -Regencia del Imperio (Ejecutivo ejercido en triunvirato) -Primer Congreso Constituyente -Junta Nacional Constituyente -Ejecutivo ejercido por un triunvirato encabezado por Gpe. Victoria -Segundo Congreso Constituyente CONSTITUCIONALISMO -Constitución Federal de 1824 -Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 -Bases de organización para el Gobierno Provisional de la República (1841) -Bases de organización política (1843) -Acta Constitutiva y de Reformas (1847) -Leyes de Reforma y Constitución Federal de 1857 -Estatuto Provisional del Imperio Mexicano -Constitución Política de 1917 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (AP) -Inicio de la Administración Pública Mexicana con nueva estructuración de secretarías (1824). -Bases para la Administración de la República (1853). -Primera gran Reforma de la Administración Pública con Juárez (1861). -Continuo proceso de transformación administrativa que se desdobla en las siguientes décadas del siglo XX: múltiples instituciones nacionalistas, sociales y económicas durante décadas y ampliación de actividades y funciones de secretarías y departamentos administrativos. Creación de leyes secundarias para regular órganos y actividades de la AP. -Reforma integral administrativa en 1976 y articulación de estructuras y sectores con organicidad y última etapa de nacionalización y crecimiento de la AP paraestatal. A partir de los 80, disminución o adelgazamiento del aparato público en su patrimonio y actividades. -Siglo XXI- AP limitada presencia en áreas estratégicas y prioritarias y complicada capacidad de respuesta a requerimientos sociales.	Proceso dialéctico de desinstitucionalización, formación y desarrollo institucional, reinstitucionalización. Reforma, modernización e innovación.

Fuente: Elaboración propia

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

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

Al consumarse la independencia de México, el cambio institucional discontinuo no alcanzó a cristalizar del todo los objetivos

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

Con la expedición de la primera Constitución General de 1824, por el Segundo Congreso Constituyente, se dio la desinstitucionalización formal del imperio de Iturbide y paralelamente la formación de las instituciones del régimen federal o liberal proyectado por la insurgencia que consagra los principios de soberanía nacional y de división de los Poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, prohibiendo su reunión en una misma persona, depositando el primero en un solo individuo en el Presidente de México, como titular exclusivo de la Administración Pública Nacional, contemplando adicionalmente las

garantías individuales que limitarían el poder de las autoridades y las forzarían a mejorar su organización y desempeño en el marco de la ley.

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

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

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, reiteran el régimen central, adoptando deficientemente, como los ordenamientos centralistas anteriores, la división de poderes, afirmando la preeminencia del Ejecutivo como titular de la administración pública general, sustituyendo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía a la anterior Secretaría de Relaciones Exteriores y de lo Interior, y con el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública e Industria a la Secretaría de Instrucción Pública e Industria, retomando las áreas de Justicia y Negocios Eclesiásticos del imperio iturbidista, en tanto que con los Ministerios de Hacienda y de Guerra y Marina, reinstitucionalizaba las secretarías preexistentes con los mismos ramos. Las instituciones centralistas impuestas en este ordenamiento y los dos anteriores, al anular el principio de división de poderes y concentrar en el Ejecutivo la titularidad de las diversas funciones estatales y degradar a los Estados, supeditando a sus gobernantes y administraciones a la autoridad del presidente, resultaron disfuncionales, generando inestabilidad e inconformidad social y el reclamo de retornar al federalismo.

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

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

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

A través del Plan de Tacubaya pronunciado por los conservadores encabezados por Félix Zuloaga en contra de la Constitución de 1857, se estableció una administración centralista paralela, transformada posteriormente por la imperial de Maximiliano de Habsburgo, que no obstante introducir nuevas instituciones como los Departamentos Administrativos y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que trascendieron a otras administraciones, pertenecía a un régimen disfuncional y no aceptado por la mayoría de mexicanos.

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

En los años siguientes, se modificó la Comisaría General de Guerra y Marina; se formaron nuevas instituciones como la Dirección General de Beneficencia Pública adscrita a la Secretaría de Gobernación, y se reinstitucionalizaron las Secretarías de Fomento y

Gobernación en 1867, por lo que de nuevo se tuvieron seis secretarías de Estado.

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

Durante el primer periodo porfirista, aunque la administración pública mantuvo su integración por las seis secretarías de Relaciones Exteriores; Gobernación; Fomento; Justicia; Hacienda, y Guerra, formó la Escuela de Comercio y Administración e implementó otras acciones en aras de fortalecerla. En el segundo periodo, en un proceso de desarrollo de la administración federal, bajo el lema “menos política y más administración”, implementó un plan general de reorganización, transformando la Secretaría de Hacienda, en Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, e incorporando las de Comunicaciones y Obras Públicas, y de Instrucción Pública y Bellas Artes, a la par de formar una serie de nuevas instituciones que ampliaron de manera importante su estructura y órbita de acción. No obstante, al volverse el gobierno porfirista dictatorial, protegiendo los intereses de ciertos grupos en perjuicio principalmente de las clases sociales desprotegidas e impidiendo el libre desarrollo de sus actividades y su

acceso al poder público, su régimen en la práctica dio un vuelco al centralismo y se volvió disfuncional para la mayoría de los mexicanos, provocando su inconformidad y el requerimiento social de un nuevo cambio institucional que desencadenó la Revolución de 1910 encabezada por Francisco I. Madero y la caída del porfirismo.

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

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

El usurpador Victoriano Huerta, tras el asesinato de Madero y Pino Suarez, formó las Secretarías de Agricultura y Colonización, y de Industria y Comercio, con las que se desarrolló la administración pública estructuralmente y ampliando su ámbito de competencia, empero, dentro de un régimen espurio con tendencia al centralismo

repudiado por los mexicanos que exigían el cambio, particularmente de su titular.

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

La creación del Congreso Constituyente de Querétaro, significó la formación de esa nueva institución transitoria para formular la Constitución Federal de 1917, en la que se restablecieron formalmente las instituciones, principios y derechos individuales consagrados en la Constitución de 1857, además de prohibir la reelección del Presidente, suprimir de nuevo la Vicepresidencia de la República y consolidar la separación del Estado y la Iglesia.

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

En esos términos, durante la presidencia de Álvaro Obregón la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, se transformó en Secretaría de Educación Pública enfocando a esa área sus esfuerzos

y se formó el Departamento de Estadística Nacional de la Secretaría de Agricultura y Fomento con lo que se fortaleció estructuralmente a dicha secretaría y por ende a la administración pública.

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

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

El General Lázaro Cárdenas transformó la Secretaría de Guerra y Marina en Secretaría de la Defensa Nacional, imprimiéndole un

sentido más nacionalista; formó la nueva institución pública de la expropiada industria petrolera, y el Departamento de Marina Nacional de la Secretaría de la Defensa Nacional, fortaleciendo el patrimonio nacional y la administración pública.

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

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

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

Adolfo López Mateos reorganizó las áreas presupuestal y financiera, reestructurando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para formar la Secretaría de la Presidencia, para una mayor supervisión del Ejecutivo Federal; transformando la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría de

Patrimonio Nacional, la Secretaría de Economía en Secretaría de Industria y Comercio, y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en dos secretarías, la de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas, el Departamento Agrario en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y el nuevo Departamento de Turismo, y formó como nueva institución del Estado la industria eléctrica, ampliando la estructura y presencia de la administración pública hacia otras áreas prioritarias, a la par del patrimonio nacional.

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

En la presidencia de José López Portillo se inició la reforma administrativa, en base a los trabajos de la Comisión de Administración Pública (CAP), reorganizándola estructural y funcionalmente en sus dependencias, transformando la Secretaría del Patrimonio Nacional en Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, y la Secretaría de Industria y Comercio, en Secretaría de Comercio, y fusionando las Secretarías de Agricultura y Ganadería, y de Recursos Hidráulicos, en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a la vez de expropiar la banca para ejercer un mayor control sobre ella

como importante factor de la economía nacional, ampliando las funciones de la administración pública.

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

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

En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, la Secretaría de Pesca se transformó en Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, para atender la cada vez más trascendente área ambiental; la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, incorporando estas áreas fundamentales para impulsar las zonas rurales; la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en Secretaría de Energía, y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a efecto de fiscalizar e impulsar al mismo tiempo a las instituciones y servidores de la administración. Se otorgó la autonomía y elección popular al gobierno del Distrito Federal y a su administración, facilitando la participación de la ciudadanía en su definición.

Durante el periodo de Vicente Fox Quezada, se formó la Secretaría de Seguridad Pública, para incorporar esa importante función a la Presidencia; y transformó, la Secretaría de Agricultura y Ganadería en Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, con esta nueva área fundamental para el desarrollo; la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en Secretaría de Economía; y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en Secretaría de la Función Pública. Adicionalmente, se instituyó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia con 13 nuevas unidades o entidades administrativas que después se reducen a ocho, mencionadas anteriormente, en las que destacan la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad, la Comisión Nacional de la Educación para la Vida

y el Trabajo, la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía.

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

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

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

> Las instituciones públicas han ingresado a una etapa que se caracteriza por la combinación de la crisis y el cambio, la rearticulación de la centralización y la descentralización, la nueva interacción de los estados y los mercados, la comunicación más directa de los ciudadanos y el Estado, la formación de movimientos que luchan por los derechos civiles y políticos y el impulso de las organizaciones ciudadanas para tener mayor participación de los procesos de toma de decisión y en la implementación de los cursos de acción del gobierno.[225]

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

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

---

[225] Uvalle Berrones, Ricardo, La responsabilidad política e institucional de la administración pública, *op. cit.,* pp. 25-26.

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

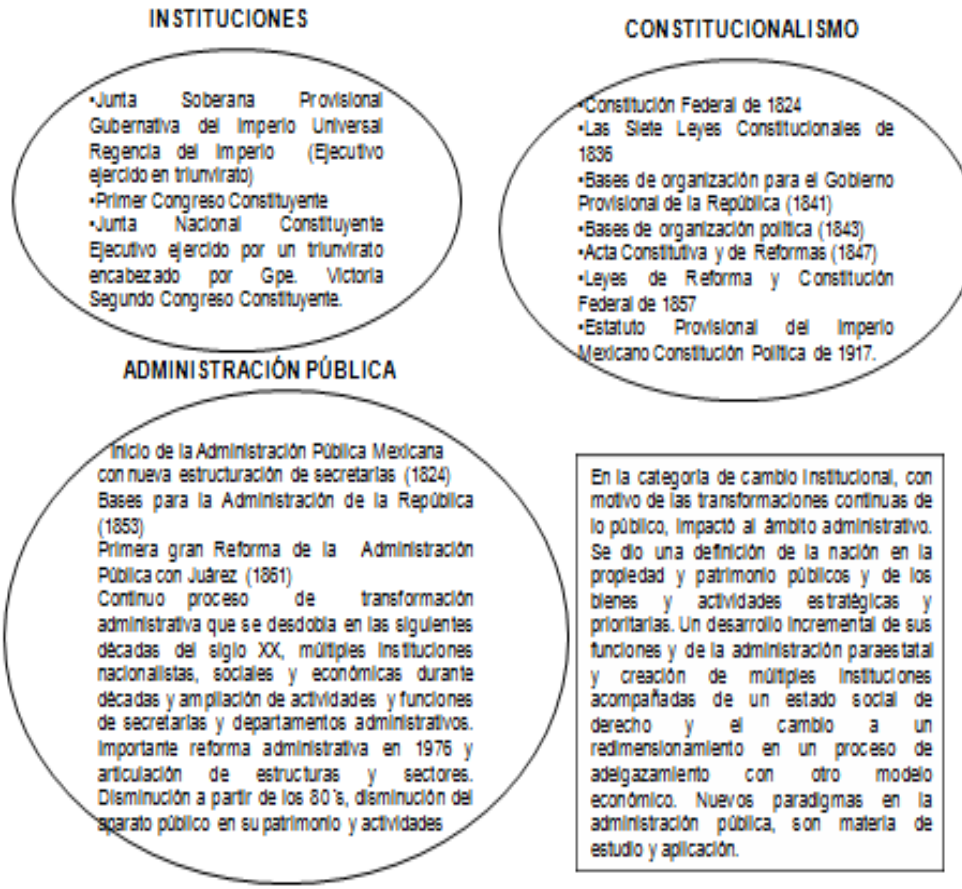
La cobertura de varios siglos que, ambiciosamente se han repasado en este trabajo, bien pueden tener una consideración mitológica de la que las instituciones también forman parte. Jano[227], dios romano representado con dos caras que miraban simultáneamente a occidente y oriente, y que divisaba desde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

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

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

Gráfico N°. 5

Cambio Institucional en México



Fuente: elaboración propia

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

Implícitas en esos mismos procesos, se han registrado las modalidades de transformación de la administración pública, de Reforma, Modernización e Innovación administrativa, en las diversas y respectivas etapas de la vida nacional mencionadas en el capítulo primero de este trabajo de investigación al que nos remitidos para evitar repeticiones innecesarias.

Hasta la Constitución Federal de 1917, la causa común del cambio institucional fueron los movimientos, revoluciones y planes que hicieron aparecer a la administración nacional cíclicamente en los regímenes central y federal, respectivamente, no obstante ser éste último el proyectado y aceptado mayoritariamente por los mexicanos desde la insurgencia independentista. Por ello, los diferentes gobiernos centralistas, conservadores o imperialistas que se ejercieron

en diversas etapas, constituyeron con sus instituciones, la imposición de un régimen adverso y contrario y por ende disfuncional para los mexicanos, en virtud de que no interpretaba sus verdaderas aspiraciones, generando inconformidad e inestabilidad política, económica y social, que obstaculizaban el desarrollo de la sociedad y el Estado, y particularmente de la administración pública que no lograba mantener un crecimiento sostenido, ni estructural ni funcionalmente, por las constantes interrupciones centralistas, cambios repentinos de titular y de instituciones, sumado a la intermitente afectación de los estados degradados a Departamentos y sus administraciones.

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

Desde la Constitución de 1917 a la fecha, en que se ha mantenido sin interrupciones el régimen federal o liberal, las causas del cambio institucional, de los diversos procesos o modalidades de Reforma, Modernización e Innovación de la administración pública, han sido las reformas o adiciones aprobadas de acuerdo al procedimiento establecido en sus propias disposiciones o la

determinación del Ejecutivo en turno conforme a la facultad reglamentaria derivada de la ley emanada de la misma Constitución.

A través de esas vías legales de cambio institucional se ha transformado la administración pública en un proceso evolutivo y sostenido en el interés de ser más eficiente y eficaz y congruente con los fines del Estado de brindar a la sociedad los bienes y servicios públicos en sentido amplio, entendidos como todos aquellos elementos que faciliten el desarrollo individual y colectivo en un ambiente democrático, de tranquilidad y justicia social, en el que todos participemos en la organización del poder público, de sus responsabilidades y sus beneficios.

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

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

CAPÍTULO 4. EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE SINALOA

Al final de la época precolombina, en que arribaran los conquistadores españoles capitaneados por Nuño de Guzmán o Nuño Beltrán de Guzmán al noroeste de México, los pueblos indígenas que habitaban los diversos señoríos, llamados repúblicas, naciones o provincias por los peninsulares, contaban desde tiempo atrás, como ya se refirió en un inicio, con instituciones políticas, militares y religiosas aunque fuera en sus formas más primitivas. Las primeras encabezadas por los gobernadores o señores de las cabeceras de esas provincias, como Culiacán, y en los señores de las poblaciones aliadas o sujetas dentro de sus jurisdicciones; las segundas en sus ejércitos de los que eran los propios señores sus máximas autoridades; y las religiosas, en sus templos y sacerdocio. Los tahues y totorames que entre otros pueblos naturales habitaban el territorio en las zonas centro y sur, tenían la organización político social más desarrollada, pues se regían por una especie de nobleza, en la que sus señoríos de Culiacán y Chametla eran hereditarios.

Los llamados “estamentos” sinaloenses, como vocablo más preciso y general, son el antecedente remoto de las instituciones que luego van a alcanzar un estado superior de formalización y desarrollo.

En efecto, ¿no son en estricto sentido formas de convivencia, el reconocer líderes que dictaban normas, la existencia de la familia, la

división del trabajo, las contiendas bélicas para afianzar relaciones hegemónicas, extensión de fronteras y las visiones esotéricas del mundo y el enfrentamiento a las fuerzas de la naturaleza? ¿Acaso no son éstas auténticas expresiones organizativas? ¿No constituyen verdaderos estamentos, o sea, formas de cohabitar de aquellos grupos humanos en un territorio determinado y sujetos a normas de convivencia?. Como ocurriera en el resto de México y Mesoamérica, las instituciones de los naturales fueron desconocidas por los españoles, que las sustituyeron paulatinamente formando sus propias instituciones. Las autoridades políticas indígenas fueron reemplazadas por las de los conquistadores que representaban descentralizadamente al Rey de España; las instituciones militares por el ejército español, y las religiosas, por la Iglesia cristiana representada por los religiosos que acompañaron a los conquistadores y en general por las órdenes que operaron en la zona, particularmente franciscanos y jesuitas.

En apartados precedentes se ha mencionado la implantación en Sinaloa, de instituciones españolas, algunas como reproducción de modelos europeos, otras surgidas de criterios eclécticos, valga decir “formaciones administrativas mestizas”, e incluso la práctica de esquemas con visiones diferentes, que lograron cohabitar paralelamente. Los españoles efectivamente importaron a la Nueva España, las instituciones oficiales que operaban en la península e implantaron otras nuevas.

Las primeras instituciones públicas novohispanas en el noroeste y concretamente en el ahora territorio sinaloense, fueron las villas y ayuntamientos o regimientos formados en lugares estratégicos por los europeos e integrados por las autoridades civiles como los alcaldes menores y los regidores integrantes del cabildo y otras. Como extensión o descentralización del ejército español y de la Iglesia, respectivamente, en cada villa se establecía un destacamento militar y un templo. Al mismo tiempo, con el reparto de tierras y pueblos indígenas entre los conquistadores, se instituyeron las encomiendas y repartimientos, las colonias militares, fuertes y presidios. Como parte considerada de la Nueva España y del Reino de Nueva Galicia, el territorio sinaloense tuvo inicialmente como nuevas y máximas autoridades peninsulares al Rey de España, al Real Consejo de Indias y a la Casa de Contratación de Sevilla, y como novohispanas a la Real Audiencia de México y al Gobernador de Nueva Galicia Nuño de Guzmán. Al ser desplazado el Real Consejo de Indias por la dinámica Secretaría del Despacho de Indias, el ahora territorio de Sinaloa dependió como región novohispana de esa nueva autoridad formada. Asimismo, dependió del Consejo de Hacienda, del Tribunal de Cuentas, Caxas Reales, la Dirección General de Alcabalas y demás dependencias hacendarias reales formadas para la Nueva España y estuvo por ende sometido a su sistema tributario y de fiscalización, y a la competencia de los Oficiales Reales.

Posteriormente, como nuevas instituciones para el territorio novohispano y por ende para el ahora sinaloense, se formaron, la del Virreinato encabezado por la figura del Virrey, y para compartir la jurisdicción de la Real Audiencia de México, en una región que comprendía a la de Sinaloa, se registró la formación institucional de la Real Audiencia de Guadalajara. También como nuevas instituciones y figuras novohispanas que lo serían en territorio sinaloense se formarían la Mesta, la Casa de Moneda con asiento en Culiacán, el servicio de correos, las prisiones con sus alcaides y carceleros, los gobiernos provinciales, corregimientos y alcaldías mayores.

A finales del siglo XVI, en las villas, fuertes y presidios, los jesuitas formarían las Misiones y Reducciones, como nuevas instituciones sujetas como la propia Iglesia a la Corona, para la concentración, control y adoctrinamiento de los pueblos de naturales, y posteriormente el Colegio de la Compañía de Jesús de Zinaloa, como primera institución de enseñanza de que se tiene noticia. Con la expulsión posterior de la orden jesuita por la Corona, dichas instituciones resultaron suplantadas.

Durante la reforma borbónica, como parte de la reforma administrativa y en un proceso paralelo de formación institucional y desarrollo de la Administración Pública Colonial, se formaron en el siglo XVIII, las nuevas instituciones de las Intendencias, como la de Arizpe a que perteneció Sinaloa; la Capitanía o Comandancia General de las Provincias Internas, que compartía la jurisdicción del Virrey y

dependía directamente de la Corona, para el control de las provincias del septentrión que incluía al territorio sinaloense; la Secretaría del Despacho Universal de Asuntos de Indias con autoridad principalmente hacendaria en toda la Nueva España, y las figuras del Superintendente General y el respectivo intendente regional con competencia en el ahora territorio del Estado.

A lo largo de la época colonial, las diversas disposiciones o leyes de la Corona, sumadas en la Recopilación de Leyes de Indias, tuvieron vigencia en la región sinaloense como parte integrante de la Nueva España. Lo mismo ocurrió con la Constitución de Cádiz. Por ende, la sustitución temporal que ésta generó sobre las instituciones de la monarquía absoluta y la formación de las nuevas instituciones de la monarquía constitucional que consagraba tuvieron vigencia formal en Sinaloa, al igual que el desconocimiento o abrogación de ese máximo código político de parte de Fernando VII en 1814, la desconocimiento de las instituciones en él establecidas y la reincorporación en su lugar de la monarquía absoluta. Lo mismo debe decirse de los diversos cambios impresos en las instituciones que significaron procesos de desarrollo en la Administración Pública de la Nueva España.

Al iniciarse el movimiento de independencia, los sinaloenses como parte de la insurgencia nacional buscaron desconocer a las instituciones de la Nueva España y compartieron la aspiración de emancipar a México de la Corona y dotarlo de sus propias instituciones, así como los documentos, instituciones y actos emitidos

paralelamente por los insurgentes como el Congreso de Anáhuac, la Constitución de Apatzingán, la Declaración de Independencia y demás.

Con la entrada triunfal del ejército trigarante comandado por Agustín de Iturbide a la capital novohispana en 1821, en Sinaloa como en el resto del país, las instituciones novohispanas e insurgentes fueron desconocidas y suplantadas en la práctica.

En la aspiración de Iturbide de establecer el llamado Imperio Mexicano, con aplicación para todo el país, se formó la nueva institución de la Junta Soberana Provisional Gubernativa del Imperio Universal, que para ejercer el Ejecutivo nacional estableció la institución de la Regencia compuesta por tres personas y presidida por una de ellas, el Emperador, quien nombraba como autoridad descentralizada a los jefes políticos como gobernantes de las provincias, entre ellas la de Sinaloa. Después de integrarse el Primer Congreso Constituyente y de abdicar Iturbide, se formó el Segundo Congreso Constituye y un nuevo Ejecutivo como instituciones transitorias que abrogaron para todo el país, las instituciones imperiales.

Con el régimen instituido por la Constitución del 24, nacían los Estados de la República, dotados de sus propios poderes locales Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de gobiernos autónomos en cuanto a su régimen interior. Las provincias de Sinaloa y Sonora constituyeron en dicho documento al nuevo Estado Interno de Occidente, que sujeto

al pacto federal, formaría sus propias instituciones, conforme a un incipiente principio de división de poderes, pues cada uno de ellos tendría injerencia en el desempeño de los demás.

Con la expulsión de los jesuitas en el último tercio del siglo XVIII, se registraron una serie de cambios. En lo que atañe a la educación, al darse la salida de esta orden y crearse el obispado de Sonora, se establecieron escuelas de primeras letras en Álamos, Culiacán, El Rosario y Sinaloa, aunque aún en beneficio de una pequeña parte de la población.

En La Villa de Culiacán funcionó una escuela de primeras letras, a instancias del obispo Fray Francisco Reusset de Jesús y Rosa, entre los años de 1800 y 1804. El Congreso Constituyente del Estado de Occidente, presentó un proyecto educativo, con un procedimiento especial para los pueblos indígenas, lo que se materializó en el “decreto no. 22, expedido en El Fuerte el 9 de marzo de 1825”.

La salida abrupta de la Compañía de Jesús desquició las actividades productivas de la provincia sinaloense. El suceso hundió en la incertidumbre a los pobladores y no sólo a los de los territorios jesuitas, sino a todos los inmersos en el amplio sistema de misiones que vertebraban toda una estructura económica, producto de una situación floreciente, pues sus estancias contaban con ganado y almacenes de granos para satisfacer las necesidades comunitarias y

prever reservas suficientes para la época de sequías, así como para desarrollar el comercio fuera de las comarcas misionales.

Los habitantes de las misiones, ya sin el amparo de la potestad que sobre ellos ejercían los misioneros, tuvieron que transformar su "modus vivendi": al perder su derecho a la tierra, se convierten en peones. Emergen los nuevos ricos, logrando así viejas ambiciones acotadas hasta entonces por la acción misional.

En un par de años la población aumentó de manera importante. Las poblaciones de la provincia de Sinaloa habían cobrado importancia por la reorientación de la economía, por ejemplo, Rosario llegó a ser una de las localidades más prósperas de la vertiente del pacífico, después de Guadalajara. Lo mismo ocurrió con Culiacán, el Fuerte e incluso con Sinaloa (antigua villa de San Felipe y Santiago), con todo y que fue la más afectada con la salida de los jesuitas, al tener en esta región su centro más importante.

En este panorama se gestan los nuevos grupos de poder y con ello se desarrollan mecanismos para continuar transformando las instituciones de acuerdo a los nuevos requerimientos. Esta transformación se impulsa en dos vertientes: por un lado, la creación de grupos para consolidarse dentro del sistema aún colonial y, por otro, el inicio de un proyecto emancipador. En esa transición se da la disputa entre quienes pugnan por preservar el statu quo, contra los que impulsan el cambio, ambos, con claros intereses hegemónicos.

Nakayama, quien representa una fuente local necesaria para adentrarse en el estudio de la entidad, afirma que el tiempo comprendió de 1780 - 1810 es una de las etapas más oscuras de la historia sinaloense, toda vez que no se encuentra información sobre lo que haya ocurrido durante ella, a no ser los cambios de gobernadores de la Intendencia o de los prelados que ocuparon el obispado de Sonora.[228]

En 1982, apareció la "historia regional del noroeste mexicano, en el periodo comprendido entre 1810 y 1877" [229] de Voss Stuart F., que precisamente trata sobre la actuación de los grupos oligárquicos locales en sus aspectos político, económico y social. En esa etapa de Sinaloa, ausente de testimonios, de apenas tres décadas, los sucesos más importantes fueron el impactante cambio de las estructuras económicas tras la expulsión de los jesuitas, con las consecuencias ya señaladas y el surgimiento de grupos emergentes, que fueron protagónicos en la transferencia de las temporalidades de misiones para su explotación por particulares. La formación de grupos oligárquicos que luego incidieron en la conformación de las instituciones políticas primigenias de Sinaloa independiente, surge en los últimos decenios del siglo XVIII, fecha coincidente con la expulsión

---

[228] Nakayama Arce, Antonio, *Sinaloa, un bosquejo de su historia*, Sinaloa, UAS, 2006, p. 211.

[229] Voss, Stuart , *On the periphery of nineteenth century of Mexico, Sonora and Sinaloa, 1810-1877*, Tucson, Arizona, the university of Arizona press, 1982..

de los jesuitas. Nakayama (1982)[230] refiere, que es posible encontrar importantes acervos documentales que nos permitan reconstruir con una gran proximidad a la realidad, la historia del norte sinaloense, por la existencia de "cronistas nacionales". Pero eso no ocurrió respecto del sur del estado, donde los encomenderos "no se preocuparon por legar noticias". Una vez expulsados los jesuitas de sus asentamientos en Sinaloa, se interrumpieron las referencias escritas sobre el acontecer sinaloense. La coyuntura de la independencia acentuó el carácter marginal de la región del noroeste mexicano, al desvincularlo del centro de México, pronunciando la actuación de "los grupos oligárquicos locales, que lucharon por imponer sus propios proyectos de hegemonía regional, situación que caracterizó los primeros 50 años de vida independiente"[231].

Ese lento proceso de integración de Sinaloa, como provincia integrante del Estado Interno de Occidente y luego como Estado independiente, en la vida nacional, que concluye en la etapa posterior a la restauración de la República, da una idea clara de cómo se forjaron, siguiendo patrones de conducta locales, y sin ceñirse del todo a pautas nacionales, las instituciones políticas y sociales que integraron a aquel viejo Estado de Occidente y posteriormente el Estado de Sinaloa. Sinaloa y Sonora, conformaban la provincia del antiguo Estado Interno de Occidente, que se rigió, por la Constitución

[230]Nakayama Arce, Antonio, Sinaloa un bosquejo de su historia, *op. cit.,* p. 179.
[231] *Idem.*

local de 1825, vigente hasta el año de 1831. Al desaparecer el Estado Interno de Occidente, se convirtieron formalmente en los estados autónomos de Sonora y Sinaloa. A partir de esa fecha se han dado sus propias constituciones. Enseguida se muestra un estudio de la conformación y el cambio institucional del marco constitucional y de la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, que refleja, el surgimiento, desaparición, desarrollo, conversión y rediseño de las instituciones público administrativas de esa entidad del noroeste del país, antecedida por el Estado Interno de Occidente.

La evolución y transformaciones normativas y administrativas, tienen su referente en las distintas Constituciones locales de 1831, 1852, 1861, 1870, 1880, 1894, 1917 y la vigente de 1922; en su Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1950; en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de 1973 y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981, así como los reglamentos de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981 y 1999, para observar los cambios reflejados en los periodos de vigencia de esos cuerpos normativos, desde su establecimiento como Estado autónomo hasta la actualidad.

Cuadro N°. 13

Constituciones de Sinaloa como Estado Autónomo

No.	FECHA DE PROMULGACIÓN			NOMBRE DEL GOBERNADOR QUE LA PROMULGÓ	CONGRESO CONSTITUYENTE	LUGAR DE REUNIÓN	AÑOS DE VIGENCIA
	DIA	MES	AÑO		PRESIDENTE		
1	15	DICIEMBRE	1831	FERNANDO ESCUDERO	PEDRO SÁNCHEZ	CULIACÁN	21
2	31	ENERO	1852	FRANCISCO DE LA VEGA	ANTONIO OCHOA	CULIACÁN	9
3	3	ABRIL	1861	FORTINO LEÓN	EUSTAQUIO BUELNA	MAZATLÁN	9
4	11	ENERO	1870	DOMINGO RUBI	EUSTAQUIO BUELNA	MAZATLÁN	10
5	2	NOVIEMBRE	1880	CLEOFAS SALMON	S. CARRASCO PÉREZ	CULIACÁN	14
6	22	SEPTIEMBRE	1894	FRANCISCO CAÑEDO	ALBERTO ARELLANO Y MILLÁN	CULIACÁN	23
7	25	AGOSTO	1917	RAMÓN. F. ITURBE	EMILIANO Z. LÓPEZ	CULIACÁN	5
8	22	JUNIO	1922	JOSÉ AGUILAR	FRANCISCO DE P. ALVAREZ	CULIACÁN	86

Fuente: elaboración propia

4.1 Antecedentes en el Estado Interno de Occidente

En el Congreso Constituyente, instalado el 5 de noviembre de 1823, el Dip. Ramos Arizpe, Presidente de la Comisión de Constitución, presentó el proyecto constitucional en el que se establecían los estados de la federación, en cuyo punto tres aparecía el Estado Interno de Occidente, compuesto por las provincias de Sonora, Sinaloa y de las Californias.

No obstante, el Acta Constitutiva de la Federación expedida en 1824,[232] en su art. 7, expuso las entidades de que se componía la nación, mencionando "el Estado Interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa", suprimiendo las Californias que figuraban en el proyecto inicial, lo que fue ratificado en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre del mismo año.

Por disposición de la misma Acta Constitutiva, la legislatura del naciente Estado se compondría de seis diputados por Sinaloa y cinco por Sonora, electos los primeros, en las personas de Antonio Fernández Rojo, Antonio de Iriarte, Carlos Espinoza de los Monteros, presbítero Francisco de Orrantia, Luis Martínez de Vea y Manuel Álvarez de la Bandera, y los de Sonora en las personas de Fernando Domínguez Escobosa, José Francisco Velasco, José de Jesús

[232] Secretaría de Gobernación ,"Introducción", *op. cit.,* pp. XLIV-XLV.

Almada, Manuel Escalante y Tomás de Escalante. Dicho Congreso Constituyente se instaló en la designada capital de la villa de El Fuerte, el 12 de septiembre de 1824 y eligió Gobernador Interino a Juan Miguel Riesgo, quien designó al Vicegobernador y a las autoridades civiles y militares. Concluyó sus sesiones el 31 de octubre de 1825, en que sancionó La Constitución del Estado.

De acuerdo con su Constitución, el Gobierno del Estado de Occidente, siguiendo el modelo establecido en la Constitución General de 1824, como parte del pacto federal, adoptó el sistema republicano, representativo, popular y federado, estableciéndose que “no puede haber en él empleos ni privilegios hereditarios”. Estableció terminantemente que el poder general del Estado “jamás podrá reunirse en una sola persona o corporación” y que para su ejercicio debería dividirse en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, acorde al principio de división de poderes. Así, la administración pública estatal debía ser encabezada de manera exclusiva por el Ejecutivo del Estado y habría de conformarse con sus propias instituciones.

4.1.1 Las instituciones del Estado Interno de Occidente, en la Constitución de 1825

La promulgación de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Occidente, del 2 de noviembre de 1825, "correspondió al Gobernador encargado Nicolás María Gaxiola".[233]

> "Esta carta magna de Occidente, que según la opinión de personas peritas en la materia ha sido tal vez la mejor que ha regido en los estados de Sonora y Sinaloa, tuvo conceptos y normas superiores a los de la Constitución Federal de 1824, y fue el resultado del intento de trazar una forma republicana de gobierno. En la primera Constitución de Sinaloa se incorporaron algunos de sus preceptos; igual se hizo en las de Sonora de 1831 y 1848, y cuando se erigió el territorio de Arizona también se incluyeron algunos en las leyes que lo rigieron."[234]

En esta primera Constitución se plantea la visión de una administración pública, entendida como auténtico servicio público a la sociedad, al estatuir el art. 22 una clara evaluación social del quehacer administrativo, facultando a todo ciudadano a "reclamar la observancia de esta Constitución y denunciar directamente al Congreso las

---

[233] Véase Olea R, Héctor, Sinaloa a través de sus Constituciones, *op. cit.*, p. 37.
[234] Nakayama Arce, Antonio, Sinaloa un bosquejo de su historia, *op. cit.*, p. 219.

infracciones que se cometan por los tribunales y funcionarios del Estado".

En ella se plasma con claridad la obligatoriedad del titular del Poder Ejecutivo, de informar al pueblo, por escrito, a través de la asamblea legislativa, la situación de la administración pública. La trascendencia de esta norma, no sólo corresponde a una tradición republicana, que con raíces en la Constitución General, es aplicable a Sinaloa como integrante del pacto federal, sino también a la vocación regional perfilada desde entonces por transparentar el quehacer de la administración pública e informar a los habitantes sobre el ejercicio gubernamental.

Cabe señalar que la Constitución nacional de 1824, no estableció la obligatoriedad para el titular del poder Ejecutivo Federal, de rendir al Congreso General, el informe sobre el estado de la administración pública a su cargo. Fue hasta la Constitución Federal de 1857, cuando el constituyente asignó esta responsabilidad al Presidente[235].

En la Constitución de 1825 del Estado Interno de Occidente, se observan limitaciones al titular del Ejecutivo, en el nombramiento de importantes funcionarios de entidades orgánicas a su cargo. Es así, como la fracción V del citado artículo 138, si bien facultaba al

[235] El artículo 63 de la Constitución Federal de 1857 establecía que "a la apertura del Congreso asistirá el Presidente de la Unión y pronunciará un discurso en el que manifieste el Estado que guarda el país.

Gobernador a nombrar, entre otros funcionarios a los “jefes de policía, asesores de departamento y demás empleados civiles que no sean de nombramiento popular” debía mediar la propuesta del Consejo de Gobierno.[236].

En el artículo 148 de la sección undécima, la Constitución de 1825 normó la existencia del organismo denominado “Consejo de Gobierno”, al disponer que “el Gobernador del Estado tendrá un cuerpo consultivo para todos los casos de gravedad, que demanden ilustración y consejo”. De integración plural, lo conformaban, el Vicegobernador que lo presidía, el fiscal de la corte de justicia, el tesorero general y dos individuos nombrados popularmente, uno de los cuales podía pertenecer al clero secular.

Se considera su antecedente el Consejo de Gobierno que se crea en el ámbito federal por la Constitución de 1824.[237].

Destaca el carácter autónomo del consejo y el principio de imparcialidad que el constituyente le otorgó en la toma de sus decisiones, al establecer que el Gobernador podía acudir a sus sesiones, pero sólo con voz (art. 151) y al Secretario de Gobierno, que concurría a los actos del consejo “para sólo Instruir de los negocios del Estado que necesiten tener a la vista aquel” (art. 150).

---

[236] Las fracciones XIV y XV obligaban al Ejecutivo a oír al consejo para otras importantes decisiones, como la proposición de nuevas leyes o reformas a las existentes.

[237] Secretaría de Gobernación , “Introducción”, *op. cit.,* p. 47.

Cabe hacer notar que la Primera Legislatura del Congreso del Estado Interno de Occidente tuvo un desempeño principal. En su carácter de constituyentes, elaboraron una Constitución que asignó facultades de manera equilibrada. Este primer Congreso de Sinaloa se comportó como un contrapeso que permitió el atemperamiento con los otros poderes e hizo valer su voz, voto y peso institucional en sus determinaciones.

Como atribuciones del Congreso, cabe señalar en primer término, la de decretar las leyes concernientes a la administración y gobierno interior del Estado, en todos sus ramos.

En cuanto a las atribuciones del Congreso, en relación con la organización funcional del Ejecutivo, el constituyente de 1825 planteó algunas vertientes de control y evaluación, para la buena marcha de la administración, como las de declarar cuando ha lugar a la formación de causa por delitos comunes o de oficio, al Gbernador y demás funcionarios; fijar los gastos anuales de la administración; examinar y aprobar o reprobar su ejercicio; autorizar los reglamentos que forme el gobierno para el despacho de la administración a su cargo, e incluso, el cesar, suprimir y dotar competentemente los empleos del Estado.

El Congreso tenía una fuerte injerencia en el Ejecutivo, contaba como formas de control y evaluación, además de las ya señaladas, las relativas a la regulación y control de los procesos electorales, así como la de imponer contribuciones y “aprobar el repartimiento que se haga de ellas entre los partidos del Estado” (se refiere a los municipios).

Igualmente, las preceptuadas en el capítulo relativo a las atribuciones del Ejecutivo (art. 138) en las que se le señalaba que “los reglamentos que forme para el mejor gobierno de los ramos de la administración pública deberá pasarlos al Congreso para su examen y aprobación”.

El Poder Judicial se ejercía por los Tribunales de la Corte de Justicia, los jueces de Primera Instancia y los Alcaldes de los pueblos.

Si bien la Constitución de entonces, dispuso que “ni el Congreso ni el Gobierno pueden en ningún caso ejercer funciones judiciales”, los alcaldes “de los pueblos de menor vecindad a las 3,000 almas” eran conciliadores de todos los asuntos civiles y de injurias, y otros que ocurran en sus distritos; dependían de los ayuntamientos, que se elegían para el gobierno interno municipal y que se desempeñaban “bajo la inspección de los jefes de departamento”, nombrados por el Gobernador del Estado, o sea, por el titular del Poder Ejecutivo. También es de mencionarse la facultad constitucional del Gobernador, para nombrar a los Jueces de primera instancia, a propuesta del Consejo de Gobierno y aún a los Ministros de la Corte y el Fiscal.

Existía otra figura que establecía un puente claro entre el Poder Judicial y el Ejecutivo: el “Asesor Letrado”, que el Gobernador nombraba, con la doble finalidad de que los jueces tuvieran una instancia de consultoría, en sus dudas respecto al desempeño de sus funciones y de que los propios Asesores Letrados pudieran conocer de

las causas civiles y criminales “que se formen contra los jueces de primera instancia de su respectivo departamento.”

El constituyente local de 1825, estableció las normas que garantizaban el derecho de los ciudadanos a conocer de las actividades de las diferentes instituciones políticas y jurídicas del Estado y de la evaluación del desempeño de los funcionarios que las encabezaban. En ese tenor, respecto del Poder Judicial se preveía, en el art. 284, que “cada dos meses la corte de justicia dará al público una noticia exacta de todas las causas despachadas, con extracto de sus sentencias, número de las que han recibido en dicho tiempo de las que quedan pendiente”.

La precaria situación económica por la que entonces pasaban los poderes del Estado debido a la evasión de impuestos y su baja recaudación, el aislamiento de la entidad respecto del centro del país y sus desfavorables condiciones climáticas, impedían la llegada de personas letradas o debidamente preparadas a la entidad, para integrar la Corte de Justicia y sobre todo para fungir como jueces en los puntos de importancia, por lo que se acudía a la designación de los alcaldes constitucionales, en su mayoría faltos de conocimientos en la materia, para el desempeño de esas funciones judiciales.

La memoria estadística del Estado de Occidente, ofrece un claro diagnóstico en su apartado de justicia, sobre la situación que en él prevalecía en la época; por ello, vale la pena traer a colación la siguiente referencia:

> "No obstante esta organización del Poder Judicial, la justicia no aparece bien administrada en el Estado, á causa, sin duda, de no haberse reducido completamente a práctica el sistema de administración de justicia que previene la Constitución. Es necesario confesar que con motivo de los pocos medios de educación que hay en el Estado, los alcaldes constitucionales son por lo común ignorantísimos, y á veces muy inclinados á los actos de despotismo de la antigua jurisprudencia, no omitiendo muchas veces hasta el uso de grillos y de barras. Y como los letrados son muy raros en estos pueblos, es menester que las causas corran sus trámites con todos los vicios inseparables de la ignorancia, ó que se eroguen gastos extraordinarios y se sufran demoras perjudiciales, remitiendo los expedientes en consulta á dilatadas distancias"[238]

La formación de un Estado de la República es naturalmente iniciación institucional local. Es renovación de cambio institucional, de interacciones, creación, desintegración y regeneración.

De manera paralela a la creación local e institucional, se advierte un importante impulso político y administrativo del centro del país, a raíz del surgimiento del Estado mexicano y la concepción de sus principios normativos fundamentales.

---

[238] Riesgo Juan, Valdés Antonio, Memoria estadística del Estado de Occidente, Guadalajara, Imprenta de C.G. Alatorre, 1828. http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/estados/libros/sinaloa/html/sec_72.html.

A partir de la primera Constitución formal federal mexicana, se despliega una construcción notable del armazón constitucional en el país.

Desde entonces se aprecia una estructuración con definiciones importantes respecto de los alcances asignados en las distintas funciones estatales. Se observa también en la estructuración de las actividades y tareas a realizar un sentido de organización definido.

Las principales instituciones políticas creadas por la Constitución del Estado de Occidente de 1825, fueron las siguientes:

- El Gobierno Estatal, con características de republicano, representativo, popular y federado.
- El Poder Ejecutivo, encabezado por el Gobernador del Estado, electo cada cuatro años.
- Las Juntas Electorales, que eran secundarias y de departamento, según operaran en las cabeceras de partido o en las de departamento, respectivamente.
- Los Departamentos, como primera división del Estado, que fueron los de Arizpe (Oposura y Altar); el de Horcasitas (Ostímuri y Pitic); el de El Fuerte (Alamos y Sinaloa); el de Culiacán (Culiacán y Cosalá) y el de San Sebastián (Rosario y San Ignacio de Piaxtla)
- La figura del Vicegobernador, quien de manera permanente presidía el Consejo de Gobierno y las Juntas Electorales, conducía a la policía en el departamento de la capital y

desempeñaba las funciones de Gobernador en los casos de muerte, remoción, enfermedad grave u “otro defecto de necesidad’.

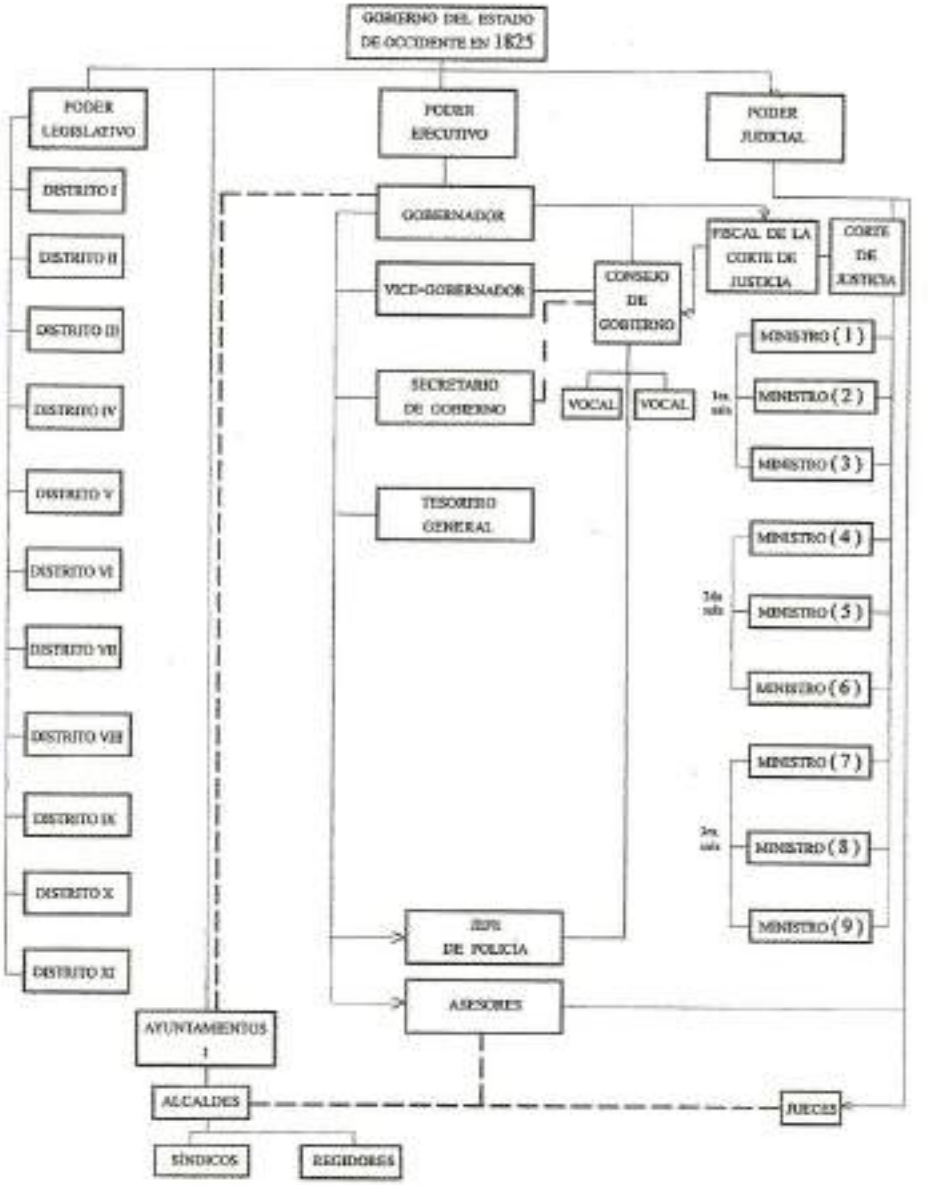
- El Consejo de Gobierno, cuerpo colegiado como instancia de consulta del Gobernador, en los casos que requería consejo e ilustración para la toma de algunas decisiones.
- Las Jefaturas de Policía de los Departamentos, en los que se depositaba el gobierno político y económico. Eran auténticas instancias desconcentradas del gobierno estatal que cuidaban y velaban por la legalidad y la buena administración de los fondos municipales de su departamento, debiendo prever la educación y conducir los procesos electorales en su jurisdicción; entre otras facultades.
- Los Asesores de Departamento Letrados, para auxiliar a los jueces en el ejercicio de sus funciones y para conocer de las causas civiles y criminales, particulares o comunes, que ocurrían contra los propios Jueces de Primera Instancia, en su respectivo departamento.
- La Hacienda Pública del Estado, para captar las contribuciones de los ciudadanos y realizar los gastos, en ambos casos, con la aprobación del Congreso. Este ramo de la administración pública, desde antes de La Constitución de 1825, contaba con un reglamento que autorizó la ley fundamental, previendo su modificación por el Congreso, según “lo demanda el mejor

arreglo de beneficio de las rentas". Este reglamento se expidió en el Fuerte, ocho meses antes de la Constitución.

- La Instrucción Pública, compuesta de escuelas de primeras letras, a establecerse en todos los pueblos del Estado, con funciones de enseñanza de la lectura y escritura y de las ciencias físicas, exactas, morales y políticas, así como de instrucción sobre los derechos y obligaciones del hombre en sociedad. La Constitución asignó al Congreso, la atribución para formar un plan general para normar y uniformar la instrucción pública en el Estado, garantizando la participación de particulares.
- La milicia del Estado, destinada a garantizar el orden interior y la defensa exterior.
- La imprenta hasta entonces desconocida en Sinaloa y Sonora, que inició actividades con la impresión de trabajos oficiales en El Fuerte, en 1826. Trasladados los poderes a Álamos, se publicaron en 1829, como primeros periódicos oficiales "Celajes de la Aurora en Occidente" y "Opinión Pública de Occidente", sucesivamente. Dicha imprenta oficial quedó en poder del naciente Estado de Sinaloa, al desaparecer el de Occidente.

Gráfico N°. 6

Poderes del Estado en el periodo constitucional de 1825 a 1831; vinculación Interinstitucional, de coordinación o de mando directo.



Fuente: elaboración propia

En el Estado Interno de Occidente, la actividad política estaba influenciada por los notables. El Ejecutivo estatal era muy inestable y mantuvo continuas pugnas con la legislatura local.

Otro elemento de discordia era la presencia del Comandante General del Estado, nombrado por el Gobierno Federal, pero inmerso en la dinámica de la política local, en la que, según las circunstancias, podía ser un apoyo para el Gobernador o un obstáculo. Así, en 1825, estando el Gobernador Simón Elías González, en pláticas con los jefes yaquis en busca de una solución al conflicto, se presentó el Comandante General José Figueroa y en contra de la orden del Gobernador, emprendió la campaña contra esos indígenas, desatando una rebelión.

A consecuencia de la revuelta, la capital del Estado se trasladó interinamente a Cosalá, donde Francisco Iriarte tomó posesión de la gubernatura en noviembre de 1826. Al tratar el punto sobre la ciudad que sería asiento de los poderes estatales, se manifestó la profunda división entre los diputados de la Primera Legislatura, pues en tanto unos pedían la vuelta a El Fuerte, otros proponían la ciudad de Culiacán como sede.

La legislatura quedó inactiva varios meses, debido a que tres de los diputados la abandonaron, dejándola sin el quorum para sesionar y tomar decisiones. En septiembre de 1827, la legislatura entró en conflicto con el Gobernador Iriarte y se refugió en el Real de El Rosario, para evitar las presiones del Ejecutivo. Decretó luego, que

Álamos, de la entonces provincia de Sonora, sería la capital del Estado y allí se estableció con la protección militar del comandante, coronel Mariano Paredes de Arrillaga, quien depuso a Iriarte de la gubernatura. La Primera Legislatura concedió a El Rosario, el título de “ciudad asilo de El Rosario”, por haber recibido temporalmente como sede a los legisladores.

El conflicto entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, hizo crisis en junio de 1829, estando ya en funciones la Segunda Legislatura Constitucional (1828-1830), cuando las milicias de Culiacán, en apoyo del depuesto Gobernador, se enfrentaron a los militares fieles a la legislatura, en el Palmito, lugar cercano a Culiacán, ahora colonia de esta capital. Los legisladores prometieron reinstalar a Iriarte en su puesto, a cambio de que los sublevados depusieran las armas, como en efecto sucedió.

En lo general, esta etapa de la historia de las provincias del noroeste fue muy conflictiva en el aspecto político, pues las disensiones que surgieron en el seno de la legislatura, enfrentaron al Congreso contra el Ejecutivo. Los principales puntos en disputa fueron tres: quién debía ocupar la gubernatura, dónde debía estar la capital del Estado y si debían convertirse las provincias de Sinaloa y Sonora en estados independientes.

En el trasfondo de estas pugnas podemos ver las luchas entre los grupos de notables por impulsar sus intereses económicos y obstaculizarse unos a otros. El grupo que llegaba a la gubernatura

podía controlar los puestos de la administración estatal e influir sobre el Poder Judicial, lo que le daba una ventaja apreciable sobre sus rivales.

Si la capital del Estado se ubicaba en la zona de influencia de ciertos notables, mayores eran sus posibilidades de adelantar en sus negocios. El desplazamiento de la capital del Estado de El Fuerte a Cosalá, luego a Culiacán y por último a Álamos, Sonora, expresa también la intensa lucha entre las facciones. El tercer punto de diferendo, la división del Estado, fue el que mayores consecuencias tuvo en el proceso histórico del noroeste.

En esa etapa, la situación de las clases sociales siguió como en los tiempos de la Colonia. El poder político antes en manos de los conquistadores o peninsulares, sólo pasó a los españoles novohispanos o criollos, que al disputarse el control económico y sobre todo de los poderes públicos, confrontados en logias, utilizaban a la clase media como instrumento paras sus maquinaciones políticas, en tanto que la clase humilde continuaba ignorada y en la pobreza. Quienes laboraban como sirvientes, vivían una situación deprimente, sujetos a las determinaciones de sus amos y recibiendo sueldos ínfimos. Los indígenas subsistían semidesnudos, empleados como jornaleros mineros y agrícolas, perdidos en el alcoholismo y la ignorancia. Los legisladores del Estado Interno de Occidente, intentaron mejorar las condiciones de vida de los indígenas, expidiendo una ley vanguardista para dotarlos de tierra, que se

anticipaba a la reforma agraria federal, pero que quedó sin aplicación al desaparecer esa efímera entidad.

La revisión de los acontecimientos políticos que se dieron en escasos años en el Estado Interno de Occidente coincidió con los primeros años de la vida de México como país. La lucha de las fracciones políticas y de los grupos económicos locales y los intentos separatistas de Sonora y Sinaloa, respectivamente, agudizaron las tensiones al grado de generar un clima de inestabilidad e ingobernabilidad. Se aprecian los acomodos y reacomodos por el control político de la nueva entidad federativa, y el marcado interés por influir en los cargos de la administración pública y extender su influencia hacia los otros poderes.

Al observar la amplia lista de doce gobernadores del Estado Interno de Occidente y el que incluso algunos de ellos ostentaron por segunda ocasión esa alta función, en un periodo de alrededor de seis años, comprendido de septiembre de 1824, al mes de marzo de 1831, muestra la inestabilidad que imperaba; ninguno concluyó el periodo constitucional, que en esa época era de cuatro años. El gobernador con mayor duración fue Francisco Iriarte y tan sólo ejerció sus funciones durante 12 meses continuos, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro N°. 14

Gobernadores del Estado Interno de Occidente (1824-1831)

Gobernador	Periodo de ejercicio
Juan Miguel de Riesgo	septiembre - octubre de 1824
Francisco Iriarte	octubre de 1824 - abril de 1825
Simón Elías González	abril - octubre de 1825
Nicolás María Gaxiola	octubre de 1825 - febrero de 1826
Simón Elías González	febrero - agosto de 1826
Nicolas María Gaxiola	agosto - noviembre de 1826
Francisco Iriarte	noviembre de 1826 - noviembre de 1827
José María Gaxiola	noviembre de 1827 - agosto de 1828
José María Almada	agosto - septiembre de 1828
José María Gaxiola	septiembre de 1828 - agosto de 1829
José María Almada	agosto - octubre de 1829
Francisco Iriarte	octubre de 1829 - abril de 1830
Francisco Escobosa	abril de 1830 - mayo de 1830
Leonardo Escalante	mayo de 1830 - marzo de 1831

Fuente: elaboración propia

Los recurrentes cambios que se dieron en los poderes públicos, particularmente en el Ejecutivo y el traslado de la capital del Estado como asiento de los poderes, desembocaron en la separación definitiva con Sonora y la formación del Estado Libre y Soberano de Sinaloa en 1831.

4.1.2 Desaparición del Estado Interno de Occidente y Nacimiento del Estado de Sinaloa

Desde que los notables empezaron a participar en la política regional, al consumarse la independencia de México, en septiembre de 1821, consideraron la conveniencia de dividir el extenso territorio de la antigua Intendencia de Arizpe, de modo que las provincias de Sinaloa y Sonora tuvieran gobiernos independientes. El proyecto se hizo realidad en noviembre de 1823, cuando el Primer Congreso Constituyente nacional decretó la creación de las dos provincias con sus respectivas Diputaciones Provinciales. Sin embargo, la separación de las provincias duró muy poco, porque en enero de 1824, por disposición del Segundo Congreso Constituyente, emitida en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, las provincias fueron reunificadas bajo un mismo gobierno, el del Estado Interno de Occidente.

Establecido el Estado Interno de Occidente e instalada su Primera Legislatura Constitucional en 1824, en la villa de El Fuerte, los

diputados ya debatían en 1826, sobre la división del Estado y los medios para lograrla.

La rebelión de Juan Banderas impidió la continuación del debate y motivó que la legislatura aprobara el traslado de los poderes a Cosalá, donde se instalara el 28 de agosto de 1826. La posterior propuesta de cambio de sede a Culiacán, generó conflicto entre los diputados, tres de los cuales abandonaron la asamblea dejándola sin quórum, quedando inactiva por varios meses, expidiéndose en la reanudación de sus sesiones una ley en la que se establecía a Álamos como capital del Estado. Dicha ley fue vetada por el Vicegobernador Francisco de Iriarte, apoyado por el pueblo que se amotinó. El Congreso, apoyado con las armas por el coronel Mariano Paredes Arrillaga, huyó a San Sebastián, trasladando los poderes a Álamos y deponiendo a Iriarte, quien promovió la división del Estado, ante la oposición de la legislatura.

El año siguiente, algunos diputados solicitaron de nueva cuenta la división del Estado Interno de Occidente, en dos entidades autónomas. El mismo año, la legislatura acordó solicitar la opinión de los ayuntamientos, que en su mayor parte se manifestaron en favor de la separación. Los argumentos que adujeron los ayuntamientos y los diputados locales, para justificar la división, se resumían fundamentalmente en la incompatibilidad de los intereses de ambas provincias. Se decía que eran diferentes los climas, los genios y las costumbres de sus habitantes, los productos de la tierra y las

actividades económicas; tan diferentes, que lo que beneficiaba a una provincia era perjudicial para la otra y viceversa, y que por tanto, no era posible que se rigieran por las mismas leyes. Por ejemplo, en Sonora, se precisaba de milicias numerosas y bien armadas para defender al pueblo de los indígenas rebeldes como los apaches, problema que no existía en Sinaloa, por lo que resultaba injusto obligar a los sinaloenses a pagar los gastos militares de Sonora.

Quienes abogaban por mantener la unión de ambas provincias en un mismo Estado, recordaban que desde hacía un siglo, desde 1733, se habían regido por un mismo gobierno, que sus productos eran complementarios y que lo que faltaba a una lo suplía la otra, y que, por lo tanto, era conveniente que siguieran juntas, dentro de una misma entidad federativa.

Detrás de esta polémica se mantenía la lucha de los notables por sus intereses económicos. En términos generales, la división del Estado convenía a todos estos grupos porque disminuirían las tensiones de la competencia entre ellos, aumentarían las posibilidades de controlar los poderes locales y de llevar la capital a su propio territorio. En Álamos, el poderoso grupo de los Almada y Salido, prefería mantener unidos los territorios, en virtud de que esa ciudad era la capital del Estado Interno de Occidente y, de desaparecer éste, dicha ciudad perdería su calidad de sede de los poderes estatales.

Incluso estas inconformidades motivaron la intervención del Senado, quien puso a discusión y aprobó un dictamen de la Comisión

de Puntos Constitucionales (Acta de la Sesión de la Cámara de Senadores del 27 de septiembre de 1827) donde se ordenaba la vigencia de! art. 5 del decreto del Congreso General del 4 de febrero de 1824, que establecía: “será capital para efectos de que se reúnan las primeras legislaturas, la villa de El Fuerte, en el Estado de Occidente” precisando igualmente que una vez que se hubieran reunido las legislaturas constituyentes de las provincias “designarán ellas mismas los puntos que deben ser capitales en sus respectivos estados”.

El Congreso Constituyente, en efecto, se reunió en El Fuerte, pero no precisó en el texto fundamental la capital del Estado, señalándose en el art. 137, que el Gobernador residirá en el lugar que resida el Congreso y en el art. 89, de manera ambigua, previno que el Congreso se reuniría todos los años en la capital del Estado, en el edificio o sala destinada al efecto. De esta manera, la capital, en estos años, deambuló además por Cosalá, Concordia, Rosario y Álamos. Fue precisamente en Álamos (hoy de Sonora), donde se reunió el Segundo Congreso Constituyente, el 18 de enero de 1828.

La Segunda Legislatura (1828-1830), dedicó casi todos sus esfuerzos al conflicto que sostuvo con el Gobernador Iriarte, quien era por cierto uno de los más activos partidarios de la división de Sinaloa y Sonora, razón por la cual la legislatura no apoyó en un primer momento el proyecto separatista.

Después de contiendas legales con el depuesto Francisco de Iriarte, ante sublevaciones y el reclamo popular de la división del Estado y la reinstalación de Iriarte, la legislatura expidió el decreto número 143, del 10 de septiembre de 1829, por el que disponía el regreso de aquel al cargo y manifestaba que no se opondría a la división de la entidad.

Los notables presionaron por medio de los ayuntamientos a la legislatura para definir su posición. La manifestación de los ayuntamientos del Estado, en favor de la separación fue muy clara, pues sólo optaron por la unión los de Álamos, Navojoa y Santa Cruz del Mayo, todos en la zona de influencia de los alamenses. En abril de 1830, pidieron por unanimidad la separación, hecho entendido como el resultado de una negociación entre los grupos, para delimitar sus esferas de poder, ya que la experiencia había mostrado que eran incapaces de concertar sus intereses comerciales divergentes.

Cuando la Tercera Legislatura entró en funciones, en marzo de 1830, el clamor de los ayuntamientos por la división del Estado era casi unánime, por lo que los diputados pidieron al Congreso Nacional que aprobara la separación de las provincias para formar los estados autónomos de Sinaloa y Sonora. Aunque el Congreso General coincidía con la solicitud de los diputados locales, estaba imposibilitado para decretar la separación, por disposición de la Constitución Federal de 1824, que prohibía toda reforma o

modificación a su texto, en los seis años siguientes a su entrada en vigor, plazo que se cumpliría el 4 de octubre de 1830.

En efecto, el art. 166 de la carta magna determinó que las legislaturas de los estados podrían hacer observaciones, según les pareciera conveniente, sobre determinados artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva, pero que el Congreso General no las tomaría en consideración hasta el año de 1830, en que se agotaba el plazo prohibitivo.

Sobre el particular debe agregarse, que la propia Constitución local previó la limitante a realizar "reformas o variación bajo ningún aspecto", hasta pasados dos años, o sea, hasta el 3 de noviembre de 1827, en que podrían proceder las mismas, de acuerdo con lo establecido en la sección décimo novena, art. 315.

En atención a la iniciativa enviada por la Tercera Legislatura del Estado Interno de Occidente al Congreso Nacional, en la que solicitaba a éste la aprobación de la separación de las provincias del Estado Interno de Occidente y su conversión en dos entidades autónomas, las de Sonora y Sinaloa; próximo a cumplirse el plazo de seis años ordenado por la Constitución Federal de 1824, para introducirle cambios o reformas, el 22 de julio de 1830 para ser precisos, a través de la Cámara de Diputados aprobó la ley respectiva y el 7 de septiembre, mediante la de senadores, publicándose hasta el 18 de octubre del propio año, para respetar aquel plazo constitucional.

La ley de separación estableció que el Estado de Sinaloa estaría formado por los distritos de San Sebastián, Culiacán y El Fuerte, y el Estado de Sonora, por los de Arizpe y Horcasitas. Señaló también, el procedimiento para convocar a los respectivos congresos constituyentes y el orden que debía observarse mientras se elaboraban las constituciones de los nuevos estados.

Los notables más afectados por la división del Estado Interno de Occidente eran los de Álamos, porque según la ley, la línea divisoria de ambos estados sería el río Mayo, por ser el límite entre los distritos de El Fuerte y Horcasitas. El campo de influencia de los notables alamenses se extendía en gran parte del distrito de Horcacitas; su comercio se movía preferentemente por el puerto de Guaymas y empleaban a los yaquis como mano de obra. Con la división ordenada quedarían privados de estas ventajas y tendrían que enfrentar al poderoso grupo de notables de Culiacán, cuya fuerza iba en aumento.

Para afrontar la situación, los alamenses, como vecinos y miembros del Ayuntamiento de Álamos, pidieron al Congreso del aún Estado Interno de Occidente, que segregara su partido del distrito de El Fuerte y lo anexara al de Horcasitas, para que cuando se promulgara la ley de separación quedara Álamos como parte del Estado de Sonora. Los diputados partidarios de la petición de los alamenses lograron la mayoría en la legislatura y el 30 de septiembre de 1830, se emitió el decreto 169, por el cual se segregaba el partido

de Álamos, del distrito de El Fuerte, y se anexaba al de Horcasitas. 13 días después, se promulgó la ley de separación y el partido de Álamos se perdió para Sinaloa y quedó integrado al Estado de Sonora.

La Primera Legislatura del Estado de Sinaloa, pidió al Congreso General, la anulación del decreto 169 del Congreso Local del Estado Interno de Occidente, argumentando que la división de los territorios era facultad del Congreso Constituyente Nacional y no de una legislatura estatal. Alegaba también, el empleo de medios “poco decorosos” para la aprobación del decreto. Consta en las actas del Congreso Federal, que el punto se sometió a debate el 13 de enero de 1832 y que hubo argumentos en favor y en contra. Sin embargo, la iniciativa no fue votada y el decreto 169 siguió vigente. Así se cumplió la voluntad de los poderosos Almada y Salido.

El estudio histórico jurídico de esa época, a través de diversos decretos y acuerdos institucionales emitidos por el Congreso, muestra un serio conflicto surgido entre el Ejecutivo y el Legislativo, a propósito de buscar aposentar de manera más definitiva la capital del Estado, al igual que pugnas entre los que eran partidarios de la separación del Estado Interno de Occidente y los que pugnaban por su permanencia. En ese sentido, Francisco Iriarte, promotor de la separación, libró una fuerte lucha con el Congreso Local. En más de una ocasión la legislatura local lo destituyó del cargo, reinstalándolo el Congreso Federal. Finalmente triunfó su propuesta, con la separación del Estado

Interno de Occidente, razón por la cual se le considera el principal creador del Estado de Sinaloa.

Debe destacarse la visión y objetividad del constituyente federal de la época, que en la conformación de las instituciones políticas locales advirtió la pertinencia de conceder facultades a La Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver ese tipo de controversias entre los poderes de los estados.

El 18 de octubre de 1830, fueron sancionados y publicados por bando, la "Ley Federal para la división del Estado de Occidente" y el "decreto que declara dividido el Estado Interno de Occidente".

El Congreso Local, como consecuencia, expidió en Álamos el decreto 180, el 19 de enero de 1831, en cuyo texto ya no aparece el Estado Interno de Occidente, sino en su lugar, el Gobierno Supremo de los Estados de Sonora y Sinaloa, y en el cual se contiene la relación de los actos preparativos para la división del viejo Estado.

En Culiacán, el 13 de marzo de 1831, "se levantó el acta de instalación del Primer Congreso Constituyente del Estado de Sinaloa y nombró Gobernador Interino a Agustín Martínez de Castro, con lo cual se consumó la separación política de los estados de Sinaloa y Sonora", [239] según consta en el archivo de Eustaquio Buelna, referido por Héctor R. Olea.

[239] Olea, Héctor , Sinaloa a través de sus constituciones, *op.cit.,* p. 109.

El Congreso se integró por los diputados propietarios Antonio Fernández Rojo, Antonio de Iriarte, Antonio Murúa, Francisco Orrantia, José Esquerro, Manuel Alvarez de la Bandera, Manuel de Urrea, Paulino Peinbert, Pedro Guerrero, Pedro Sánchez y Rafael de la Vega.

El 12 de diciembre de 1831, el Congreso local expidió la primera Constitución del Estado de Sinaloa, promulgada el día 15 siguiente por el Vicegobernador Fernando Escudero.

Previo a la Constitución local, el Congreso votó el primer reglamento de justicia y expidió, las leyes orgánicas electoral y de hacienda, otra ley sobre sirvientes y un decreto por el que se ordenaba el cambio de los nombres de los 11 distritos del Estado, por nombres de héroes nacionales y se incluía la reserva respecto al posible recobro del partido de Álamos.

Así nació Sinaloa a la vida autónoma, en medio de conflictos, de una intensa lucha política, en la que se pugnó por la vigencia del principio de legalidad, garantizado en el caso por la Federación. El interés por la prevalencia de ese alto principio que caracteriza el estado de derecho, matizó la integración e inicio de las instituciones en Sinaloa.

La naciente entidad sinaloense se integró con los partidos de Badiraguato, Choix, Culiacán, Concordia, Cosalá, El Fuerte, El Rosario, Mocorito, San Ignacio, Sinaloa y Villa de la Unión.

Culiacán, la antigua villa de San Miguel, convertida después en la villa de Culiacán, en provincia a fines del siglo XVI y principios del

XVII, y posteriormente en partido, se constituyó finalmente en ciudad cabecera del municipio del mismo nombre y en capital y sede de los poderes del Estado de Sinaloa.

Por decreto, el Congreso Constituyente local declaró primer Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, a su precursor Francisco Iriarte y Conde, el 14 de marzo de 1831. Francisco Iriarte, jugó un papel de gran relevancia, tanto en la creación del Estado de Sinaloa, como en la defensa de la Constitución vigente desde 1825, en el Estado Interno de Occidente, defendiendo particularmente su atribución constitucional de hacer observaciones, apoyado en su Consejo de Gobierno, a las leyes emitidas por el Congreso, dándose el caso que este dictó decretos y leyes y procedió a su inmediata ejecución, sin oír previamente al Ejecutivo, incumpliendo con lo ordenado por la Constitución. El cosalteco de nacimiento y próspero minero de la región, antes de Gobernador de Sinaloa, se desempeñó como jefe político de la entonces provincia de Sinaloa hasta la instalación del Gobierno del Estado Interno de Occidente del que fue Vicegobernador, cargo para el que fue electo constitucionalmente para un nuevo periodo.

Alvarez de la Bandera, al igual que los Iriarte, era identificado como militante de la logia escocesa y como rival político de los de la Vega, considerados militantes de la logia yorkina, facciones que se disputaban el poder político.

> Al ser llamado de la Bandera, la facción política de los de la Vega, que no contaban con la mayoría en la Asamblea Legislativa, lograron por medios subversivos, engañando a las fuerzas federales, que se tomara preso al Vicegobernador y se nombrara un triunvirato para el gobierno provisional de la entidad, en las personas de José Palao, Tomás de la Herrán y Agustín Martínez de Castro. De la Bandera logró huir hacia el sur de la entidad donde se reunió con los miembros de la legislatura.[240]

El triunvirato convocó a elecciones para diputados y la asamblea resultante, compuesta en su mayoría por partidarios de los De la Vega, decretó la legalidad de lo dispuesto por el gobierno provisional y nombró como Gobernador a José Antonio Jordanes, quien renunció al cargo, designándose en su lugar a José Blas de Guevara, minero de Concordia quien no aceptó la designación, recayendo el nombramiento finalmente en Manuel de la Vega y Rábago.

Debido a la enfermedad que lo aquejaba, Iriarte y Conde se vio imposibilitado para tomar posesión del cargo de Gobernador de Sinaloa y obligado a trasladarse para su atención médica a la ciudad de México, donde falleciera el 17 de septiembre de 1832.

Ese mismo año, se realizaron las elecciones de las primeras autoridades constitucionales del Estado. Antonio de Iriarte, familiar del

---

[240] Nakyama Arce, Antonio, Sinaloa, un bosquejo de su historia, *op. cit.,* p. 223.

anterior, resultó electo Gobernador, pero renunció al cargo antes de tomar posesión. El Congreso Local llamó entonces al Vicegobernador Manuel Alvarez de la Bandera o Manuel Banderas, para ocupar la gubernatura.

Siete años después del nacimiento del Estado mexicano, en 1824, Sinaloa inicia su vida propia institucional, sus cambios institucionales, buena parte de ellos, registrados en sus constituciones locales, leyes orgánicas y reglamentos.

4.2 El Cambio Institucional en las Constituciones del Estado de Sinaloa, Leyes Orgánicas y Disposiciones Reglamentarias.

Igual como ha ocurrido en el ámbito federal, del que Sinaloa forma parte como Estado federado, la organización y funcionamiento de sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con sus instituciones internas, entre ellas las de la administración pública local, se regulan primariamente en la Constitución Política estatal y en forma secundaria en las leyes orgánicas y reglamentos emanados de la misma Constitución, constituyendo esos ordenamientos el soporte jurídico en que se sustenta y refleja la producción transformadora, todo cambio institucional.

Téngase presente que Sinaloa ha tenido una actividad intensa en la renovación de sus instituciones, que se traduce en una permanente transformación. Ha promulgado ocho constituciones en su

historia y construido una red normativa que se extiende a todas las áreas de la actividad pública, considerando que buena parte de los esquemas establecidos provienen del influjo federal.

Por ello, para conocer el origen de sus instituciones, particularmente de la administración pública, así como los procesos de cambio registrados en las distintas épocas desde el nacimiento de Sinaloa como Estado autónomo, es indispensable analizar cada una de las Constituciones y los principales ordenamientos que de ella emanan.

4.2.1 Constitución Política del Estado de 1831

Siguiendo el modelo de la Constitución Federal de 1824, la primera Constitución Política del Estado de Sinaloa, organizó el poder público en el Ejecutivo encabezado por el Gobernador del Estado como titular exclusivo de la administración pública; el Legislativo depositado en el Congreso del Estado, y el Judicial en la Alta Corte de Justicia y los tribunales inferiores o juzgados.

Los constituyentes sinaloenses de 1831, utilizaron una técnica jurídica de las más novedosas de la época, plasmando disposiciones fundamentales de carácter general. En casi una tercera parte de los artículos que conformaron la primera Constitución del Estado de Sinaloa como entidad autónoma, derivada del Estado Interno de Occidente (319), establecen las bases generales, el catálogo de

derechos y obligaciones del ciudadano, así como la organización del gobierno y las instituciones políticas que se instituyen en el nuevo gobierno. En ese proceso, el constituyente se remite a leyes particulares, orgánicas o reglamentarias, que regirían las funciones y procedimientos del quehacer gubernamental, particularmente de las instituciones.

En esa Constitución local, el constituyente estableció una administración congresional, en la que el Poder Legislativo prevalecía sobre los otros poderes en perjuicio de la separación funcional y equilibrio que debe existir entre ellos, regulando la organización y funcionamientos de las administraciones pública y judicial, al asignarse entre otras atribuciones, las siguientes:

- reglamentar todos los ramos de la administración interior del Estado (art. 49), correspondiéndole al Gobernador sólo la facultad de iniciar leyes, y
- Expedir la ley que demarcara “Las funciones de la Alta Corte de Justicia, el número de ministros de que debe de componerse, el de jueces inferiores y sus respectivas atribuciones”. (art. 96).

Las modificaciones que introdujo esta Constitución fueron las siguientes:

Fortaleció el principio de división y equilibrio de poderes con las siguientes disposiciones:

- Al suprimir la facultad que tuviera el Poder Ejecutivo en la Constitución de 1825, del desaparecido Estado Interno de

Occidente, de nombrar a instancias del Poder Judicial, para designar al Fiscal y los Ministros de la Corte.

- Al cesar la atribución judicial que tenía el Gobierno del Estado, de conocer sobre las causas civiles y criminales contra los jueces, a través de los Asesores Letrados; determinando la Constitución en el artículo 97 que ni "la Asamblea Legislativa ni el gobierno pueden en ningún caso ejercer la autoridad Judicial".
- Al suspender a los jefes de policía y a los Asesores Letrados de los Departamentos, dependientes del Gobernador, con atribuciones judiciales sobre los Ayuntamientos y el Poder Judicial, respectivamente.
- Al suprimir las facultades judiciales de los Alcaldes; y
- Al ceñir al Poder Judicial a la aplicación de las leyes, prohibiéndole "mezclarse en el ejercicio de la potestad legisladora, interpretar las leyes o suspender su ejecución, ni usurpar funciones administrativas".
- Al simplificar el sistema de elecciones, estableciendo la institución denominada "Colegios Electorales", que debían instalarse en cada distrito y cuyo resultado era calificado por la Asamblea Legislativa, a través de una "Comisión de su Seno", que revisaba las actas de elección y daba cuenta del resultado dentro del tercer día. Dichos colegios, aún subordinados al Poder Legislativo, serían el antecedente local indirecto del

actual Organismo Estatal Electoral autónomo, compuesto del Consejo Estatal Electoral, los Consejos Municipales y Distritales Electorales y las Mesas Directivas de Casilla, encargado de organizar y vigilar las elecciones constitucionales del Gobernador del Estado, Diputados del Congreso, Presidente Municipal y Regidores de los Ayuntamientos.

En este periodo constitucional se reincorporaron algunas figuras e instituciones de la administración pública del desaparecido Estado Interno de Occidente, como fueron las siguientes:

- El Vicegobernador;
- La Secretaría de Gobierno;
- La Tesorería General;
- El Consejo de Gobierno, con ciertas bases para tener su control. Ya no lo presidió el Vicegobernador, ni el Tesorero General formaba parte de él, pues el Congreso designó al Consejero y le fijó atribuciones específicas, sobre los temas en que podía proveer consejo al Gobernador, facultándolo para dictaminar sobre la alta o cese de diversos funcionarios de la administración pública.
- La institución de la Instrucción Pública, antecedente de la actual Secretaría de Educación Pública y Cultura del Estado (SEPyC), destinada a la enseñanza y su tarea como función fundamentalmente del Estado, conforme a una reglamentación

de la Asamblea Legislativa. Los primeros antecedentes coloniales de la instrucción pública, se encuentran en las escuelas y en el Colegio de la Villa de San Felipe y Santiago, fundadas por los misioneros jesuitas, bajo la dirección del padre Gonzalo de Tapia, en el año de 1592. En 1851, el Gobernador José María Gaxiola, creó y reglamentó la Junta Directora de Enseñanza Pública, como primer organismo oficial en el Estado promotor de la enseñanza, que no funcionó por la falta de tranquilidad y estabilidad económica;

- La institución de la hacienda pública, regulada por Ley particular o reglamentaria, decretada por el propio Congreso, el 6 de febrero de 1832.

Como nuevas figuras e instituciones públicas se formaron las siguientes:

- La Milicia Cívica, conforme a las bases dictadas por la unión, como fuerza pública del Estado.
- La Imprenta Oficial heredada del desaparecido Estado Interno de Occidente por el Gobierno de Sinaloa, que hizo aparecer en Culiacán el primer órgano de información semanal llamado “Los Gracos. En 1842 apareció el primer órgano oficial informativo la “Gaceta del Gobierno de Sinaloa”, a la postre convertida en el “Periódico Oficial del Estado de Sinaloa”.
- La Casa de Moneda, que en el año 1846 se estableció en Culiacán, lo que impulsó el desarrollo económico y comercial

de la entidad y terminó con el contrabando de plata en pasta de los minerales y poblados de la región, y con la necesidad de enviar los metales a Durango para su acuñación, con el consecuente riesgo de sufrir asaltos en el trayecto.

Adicionalmente, en la ley fundamental misma, se refirieron los principales instrumentos jurídicos ordinarios y reglamentarios, con los que se dio un fuerte impulso a la regulación de la organización y funcionamiento de las instituciones del Estado, entre ellas las de administración pública, destacando los siguientes ordenamientos:

a).- Ley de Inversión de los Caudales Públicos.

b).- Ley Orgánica de Hacienda del Estado de Sinaloa, expedida el día 6 de febrero de 1832.

c).- Ley Reglamentaria para la Enseñanza, basada en el proyecto presentado por una Comisión Especial, nombrada por el Congreso Constituyente del Estado de Occidente, en El Fuerte, por decreto No. 22, del 9 de marzo de 1825. Las ideas del gobierno centralista nacional generaron repercusiones en detrimento del federalismo, del régimen interior del Estado y por tanto de las instituciones locales, que creadas recientemente con la erección del Estado en 1831, buscaban fortalecerse en pro del desarrollo del Gobierno y sociedad sinaloense.

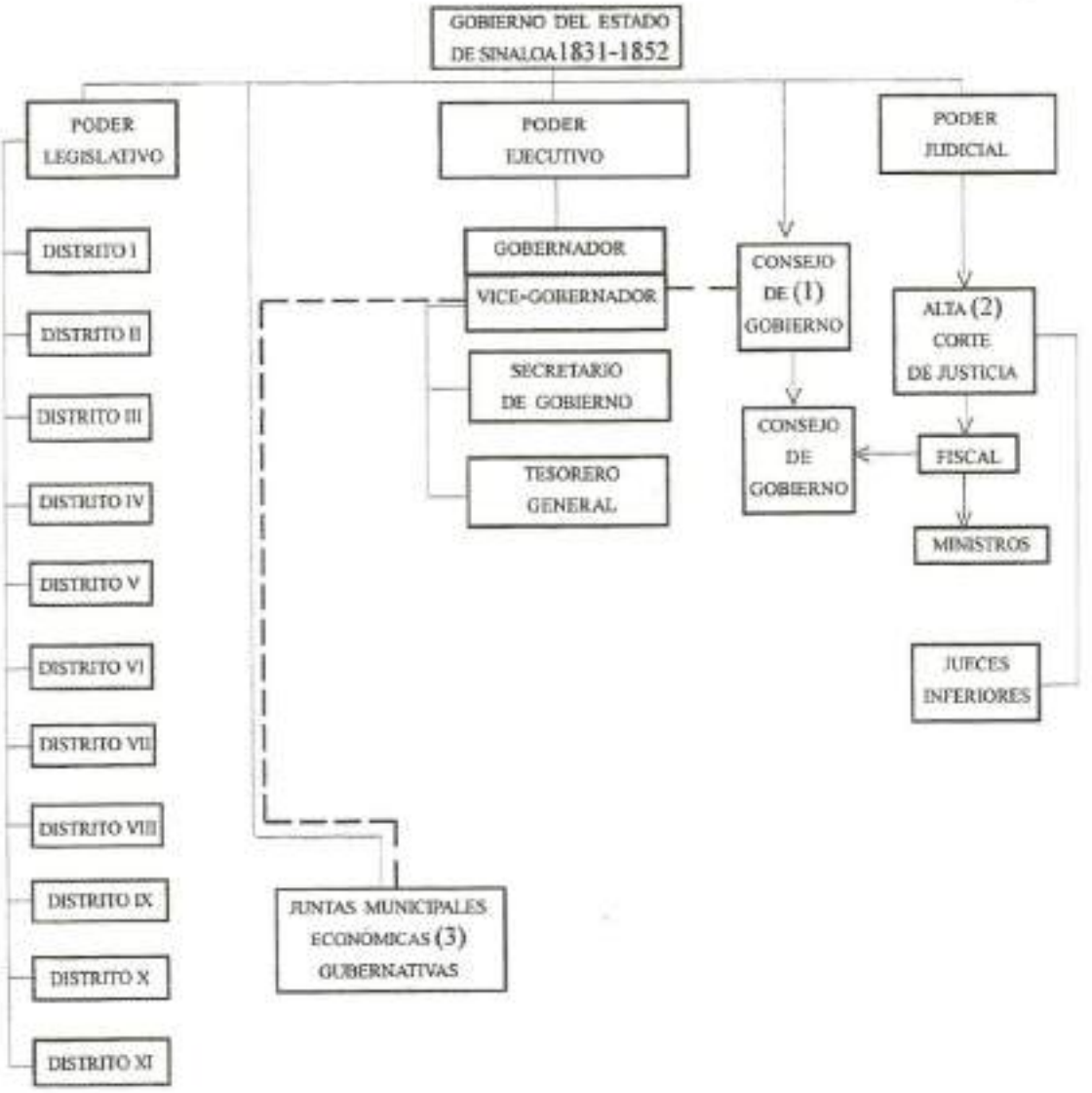
En 1835, durante la vigencia de la Constitución local de 1831, con el mandamiento de las “Siete Leyes Constitucionales” que impusieron a nivel nacional aquel régimen central, se degradó a los

estados a la categoría de Departamentos, a cargo de los Gobernadores, auxiliados por las nuevas instituciones llamadas Juntas Departamentales con amplias facultades de administración.

Al restablecerse posteriormente la vigencia de la Constitución Federal de 1824, con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, Sinaloa procedió a adecuar su régimen interior en una nueva Constitución Política local, la de 1852.

Gráfico N°. 7

Poderes Estatales en la primera Constitución del Estado de Sinaloa, 1831 -1852.



Fuente: Elaboración propia.

4.2.2 Constitución del Estado de Sinaloa de 1852

Fue el gobernador federalista, José María Gaxiola, quien se preocupó en 1851, por la situación legal del Estado y de la integridad geográfica de su territorio, en el marco del restablecimiento de la Constitución Federal de 1824.

> El Gobernador Gaxiola presentó al H. Congreso del Estado, un proyecto de Constitución, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Sinaloa "El Sinaloense', el 1 de abril de 1851, considerando que la Constitución local anterior, en el desuso de 20 años, "había perdido por lo mismo energía y veneración", y pidió los trámites reglamentarios para su discusión y aprobación por una asamblea constituyente.[241]

Correspondió al Gobernador Francisco de la Vega, el 11 de enero de 1852, sancionar esta segunda Constitución de Sinaloa como entidad autónoma.

En la exposición de motivos suscrita por los Diputados, Presidente Antonio Ochoa y Secretarios José Tellaeche y Francisco L. Portillo, manifestaron lo siguiente:

---

[241] Olea, Héctor, Sinaloa a través de sus constituciones, *op.cit.,* p. 146

> Cuando los pueblos autorizaron a sus representantes para dar ó reformar el Código Fundamental de sus Instituciones, confían a su patriotismo sino, lealtad e ilustración, su ser político y social y su futura suerte en la oscuridad del porvenir. Es ilimitado el honor de misión tan delicada, tan grave e importante, pero es así mismo inmensa la responsabilidad que trae consigo[242].

Quedaba claro al constituyente sinaloense de la época, por un lado la dinámica de la ley y su necesaria adecuación a los nuevos tiempos, pero particularmente las vicisitudes de un país y una entidad con continuos cambios institucionales que construían un proyecto de nación. Así, señaló:

> El transcurso de los tiempos y la revolución de los sucesos hacen necesarias las reformas de las leyes en todos países y edades, pero principalmente en los pueblos nuevos, cuyas instituciones políticas no están basadas en las lecciones de la experiencia, ni en los hábitos y costumbres de los asociados.[243]

Sinaloa y los demás estados de la Federación, se identifican en este paso de su emancipación, por lo que sus respectivas constituciones adolecieron de los defectos inherentes a su origen teórico y a las expectativas de sus ciudadanos, en su origen como

---

[242] *Ibidem.,* p. 149
[243] *Idem.*

Estado. Las reformas que registran la Constitución Federal y las de Sinaloa, confirman esta verdad.

Por ello, el Constituyente de 1852 precisó:

> Los legisladores de 1831 (se refiere a la primera Constitución Sinaloense, como Estado ya autónomo) consignaron en la carta fundamental los principios liberales que predominaban en el mundo civilizado por fortuna del género humano y aunque combatidos tenaz y constantemente por algunas clases de nuestra sociedad han permanecido ilesos en las convicciones de la nación y en las instituciones que nos rigen.[244]

Agregó el constituyente que, atendiendo una necesidad muy sentida de la población, la Constitución aprobada había procurado, fundamentalmente: facilitar el goce de los derechos políticos, sin exponerlos al desprecio ó a la vulgaridad y a especificar con mayor precisión y justicia los casos en que se pierden o suspenden, suprimiendo a la vez deberes que más que políticos son morales y cuya general y exacta observancia sería la ilusión más halagüeña de felicidad y ventura social[245].

En esta segunda Constitución, se aprecia una reorganización del Estado, la necesidad de una mayor regulación de la administración pública y desde luego, definiciones más claras sobre la conveniencia

---

[244] *Ibidem.,* p. 150

[245] *Idem.*

de alcanzar una auténtica distribución de competencias entre los poderes locales. Así, el constituyente explicó al pueblo:

> Se ha reducido el número de distritos, por los actuales conflictos del erario y por la carencia de ciudadanos que sirvan a los destinos públicos, la residencia para la opción de ciertos empleos de importancia. Se ha alejado la posibilidad de acefalismo en el Estado de que tenemos un ejemplo bien reciente, asegurando la permanencia del gobierno en la capital y facilitando la reunión del cuerpo Legislativo.
>
> Ha considerado como un deber imperioso expeditar los medios en el Ejecutivo, convenientemente limitados, para que eviten y repriman los trastornos públicos, cuyos males son incalculables, que promuevan la prosperidad de las rentas y afiancen la pureza de su manejo y que se haga sentir la acción legal del gobierno para una uniformidad en la administración pública, dejando a las localidades el ejercicio del poder municipal que les corresponde. [246]

En materia judicial, expuso:

Se ha procurado la justicia y legalidad de las faltas judiciales, exigiendo en los Magistrados del Tribunal Supremo, cualidades que garanticen el saber y prudencia, necesarias en puestos tan importantes.[247]

---

[246] *Idem.*
[247] *Idem.*

> En la parte final, la exposición del constituyente de 1852, manifiesta que: deseando el Congreso conciliar la ventaja reconocida de la estabilidad en las instituciones fundamentales en la no menos interesante de la adopción de mejoras útiles y positivas en un siglo de progreso y de luces y cuando la sucesión rápida de las ideas y de los conocimientos humanos nos vienen como un torrente irresistible de las naciones cultas y adelantadas, con quienes estamos en continua comunicación, han disminuido prudentemente las restricciones para las reformas constitucionales y sólo ha dejado igual estabilidad a las leves que se le pidan sobre elecciones y división territorial, por el evidente perjuicio que resultaría de su repetida variación. [248]

Finaliza advirtiendo:

Por ser más consecuente con la naturaleza del sistema popular representativo, estableció —la Constitución— que ningún destino público sea vitalicio.[249]

Esta etapa constitucional de Sinaloa fue testigo de tres acontecimientos importantes, a saber: Los últimos momentos del santanismo, que generó el movimiento que intentó segregar a Mazatlán de Sinaloa, erigiéndolo en territorio de la Federación, mediante un acto ilegal; la etapa de la reforma y la promulgación de La Constitución de 1857, mediante una destacada participación de Ignacio Ramírez “el nigromante”, quien fue electo Diputado por Sinaloa

[248] *Ibidem,* p. 151.
[249] *Idem.*

al Congreso Constituyente, desempeñándose como defensor de disposiciones y principios del constitucionalismo sinaloense, que se anticipaba a la reforma con el impedimento a adquirir bienes por las manos muertas, refiriéndose al clero, así como con la expropiación de sus bienes, para que fueran parte de la nación, y precisando el destino que debía darse a dichos bienes; y los movimientos de protesta por grupos y corporaciones religiosas, en contra de las Leyes de Reforma y la propia Constitución de 1857, que finalizaron una vez que Miguel Ramírez, hermano del nigromante, en calidad de encargado interino del gobierno, promovió y alcanzó consenso en abril de 1857, para que se sancionara, publicara y jurara la carta magna, y así se aplicara definitivamente.

Durante la vigencia de esta Constitución, la administración pública mantuvo su estructura, incorporándose nuevas atribuciones y limitantes al Ejecutivo principalmente. El Gobernador del Estado siguió apoyado por el Vicegobernador, el Secretario de Gobierno, el Tesorero General y el Consejo de Gobierno, cuyo Consejero titular ahora sería nombrado por el Ejecutivo y ya no por el Congreso, lo que favorecía el principio de división de poderes y fortalecía la administración pública ampliando las atribuciones del Ejecutivo para nombrar al responsable de esa institución que debía servirle de apoyo en su desempeño. Es importante puntualizar cada una de las innovaciones que introdujo el marco constitucional de 1852, con marcada repercusión en el ámbito de la administración pública, que son las que enseguida se enumeran:

- Se precisaron los compromisos del Estado, de respetar La Constitución General, el Acta Constitutiva de la Federación y la propia Constitución local, reconociendo las reformas que en 1847, se hicieron a la carta magna de 1824, que fue restablecida al concluir la etapa centralista, reintegrando y fortaleciendo el sistema federal que otorgaba mayor autonomía y poder de decisión a las administraciones de los Estados, favoreciendo su desarrollo.
- Se prohibieron en definitiva las vinculaciones de sangre y los empleos hereditarios y vitalicios, con el fin de frenar intereses de familias que alegaban falsos abolengos, ejerciendo nepotismo al controlar empleos y cargos públicos.
- Se excluyó a los eclesiásticos como autoridad pública, haciendo sólo referencia a las del Estado y la Federación.
- Se prohibió al Gobernador, que se ausente de la capital del Estado (Culiacán), más de doce leguas y 8 días, sin el permiso de la Asamblea Legislativa o la Diputación Permanente, en su caso, para evitar controversias entre los poderes del Estado que trataban permanentemente de fijar diversas residencias a la capital del Estado. Dicha medida que limitaba el ausentismo del Ejecutivo, favorecía una mayor atención de la administración pública a su cargo.
- Se establece la facultad de la Asamblea Legislativa para que, paralelamente a la elección de Gobernador y Vicegobernador,

eligiera a tres ciudadanos, que en el orden de su nombramiento, pudieran ejercer el Ejecutivo, a falta del titular, previéndose que a falta incluso de esos tres, nombrará un Gobernador Provisional, para evitar el vacío de poder en la titularidad de la administración pública. Esta reforma se consideró necesaria, por la epidemia de la cólera morbus que invadió Sinaloa en 1851, provocando el fallecimiento del Gobernador José María Gaxiola y el ausentismo del Vicegobernador Pomposo Verdugo, al grado de que la acefalia del cargo tuvo que ser cubierta con la elección que hicieron las Juntas Municipales, pues la enfermedad incluso disolvió el Congreso, por el pánico causado.

- Se facultó al Presidente del Supremo Tribunal de Justicia para que asumiera el Poder Ejecutivo, si en la fecha en que debía iniciarse el cargo, el 10 de enero de cada cuatrienio, no se había elegido Gobernador o ninguno de los nombrados “se hallare expedito para posesionarse”, con lo cual se llenaba el vacío de poder, que pudiera generarse ante el retiro del Gobernador saliente por cumplir su periodo, aunque ello en perjuicio del principio de división de poderes.
- Por primera ocasión se otorgaron facultades reglamentarias al Gobernador del Estado, para proveer a la exacta aplicación de las leyes.

- Se impone al Ejecutivo la obligación de visitar, aunque fuera una sola vez en su cuatrienio, a los pueblos del Estado, “vertiendo en ellos el tiempo puramente indispensable y dando previo aviso a la Asamblea Legislativa o la Diputación Permanente en su receso”. Con dicha obligación, el titular de la administración pública contaría con información directa para mantenerla a tono con las necesidades y aspiraciones de la población, implementando los cambios o políticas públicas correspondientes.
- Se confiere al Ejecutivo, la facultad de habilitar nuevos términos para las elecciones populares, a falta de La Diputación Permanente. Con esta disposición se le autoriza a intervenir en las elecciones, al grado de alcanzar un mayor control, acotado éste casi totalmente, en las últimas reformas, de 1992 en adelante.
- Se impedía al Ejecutivo tomar el mando de las armas, para restablecer el orden en caso de conmoción, sin contar con el permiso previo de la Asamblea legislativa o la Diputación Permanente en su receso. Con ello, el constituyente buscó frenar el control absoluto de los Gobernadores, que en ocasiones ejercían el mando civil y militar, hasta conformar caudillajes, tan propios de la etapa centralista.
- En lo que atañe al Consejo de Gobierno, se transfirió al Gobernador, la facultad de nombrar al Consejero de Gobierno,

que tenía la Asamblea Legislativa en la Constitución local de 1831, manteniendo la disposición de que sería el Fiscal, quien supliría las faltas del consejero.

- Con respecto a la institución de la hacienda pública, a pesar de haberse definido claramente la separación de la Iglesia y del Estado, desde la Constitución de 1825 y ratificado en la de 1831, la Constitución de 1852 ordenó la expedición de un "arancel a que deben arreglarse los señores párrocos de las curatos de la diócesis del Estado para el cobro de los derechos y obvenciones"; lo que se hizo con arreglo a una real cédula que databa de noviembre de 1806.
- Se crea como corporación "la especial de policía que establezca la ley"[250], quizá el antecedente de la policía judicial, después ministerial del Estado, para fortalecer la función de seguridad pública y de la milicia, lo que adicionalmente resultaba en el fortalecimiento estructural y funcional de la administración pública.
- Con respecto a la institución del municipio, se vuelve a la dualidad de gobierno político y gobierno económico de los pueblos, pues el Gobernador retoma la facultad de designar "jefes políticos", que conforman un sistema de gobierno desconcentrado, facultados para ejercer control sobre las

[250] *Ibidem*, p. 270.

juntas municipales, nombradas para el régimen económico, y reguladas por una ley particular; ello en detrimento de la autonomía de las administraciones municipales y del federalismo.

En lo que atañe a ese último punto, con sentido crítico, Nakayama refiere, respecto de la evolución municipal, que desde la época colonial, los ayuntamientos que los gobernaban, pudieron normar la vida de los pueblos, "por ser la expresión del gobierno propio de los mismos". Por esta razón, considera el historiador, que los constituyentes de occidente dieron gran importancia a esta institución, "pero cuando se expidió la primera carta constitutiva de Sinaloa —se adolece— tal parece que los constituyentes pasaron sobre ascuas al estampar los lineamientos de esa importante fase de la vida de la ciudadanía, así que es de pensar que las juntas municipales no hayan tenido mucha influencia en la marcha de la entidad". [251]

En ese mismo periodo constitucional, en el ámbito judicial, se instituyeron los Jueces de Primera Instancia de Caminos, nombrados por el Gobernador del Estado, para conocer sólo de los delitos de robo y asalto en despoblado, cuyas "cualidades y modo de proceder" se fijarían en una ley especial, en menoscabo del principio de división de poderes y de la atención exclusiva de la administración pública por el titular el Ejecutivo, que en el caso era distraído hacia tareas que

[251] Nakayama Arce, Antonio, Sinaloa un bosquejo de su historia, *op.cit.*, p. 137

correspondían por su naturaleza al Poder Judicial, mermado por ende en su ámbito competencial.

Durante el periodo del 3 de enero de 1856 a la fecha de entrar en vigor la nueva Constitución General de 1857, rigió el Estatuto Orgánico del Estado de Sinaloa, expedido por el Gobernador Pomposo Verdugo, con las facultades que le concedió el Plan de Ayutla, el cual concluyó la etapa centralista. El referido estatuto se constituyó en una especie de pre-Constitución, que suplía a la Constitución local de 1852, mientras el Congreso General expedía aquella ley fundamental del país y Sinaloa la propia en congruencia.

Después de promulgarse la Constitución Federal de 1857, los conservadores la desconocieron unilateralmente, poniendo en vigor la "Ley Provisional para el Gobierno Económico de los Departamentos y Territorios", instrumento de corte centralista promulgado por el General Miguel Miramón el 15 de junio de 1859, que impuso una administración centralista que degradó a los Estados a la categoría de Departamentos, paralela a la administración federal o liberal del Presidente Benito Juárez.

Terminada la guerra de los tres años entre liberales y conservadores, en el ámbito local fue declarado Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa el Coronel Plácido Vega y Vicegobernador el Coronel Fortino León, el 26 de enero de 1861. Correspondió a este último, el 3 de abril del mismo año, jurar,

promulgar y publicar en Mazatlán la esperada tercera Constitución Política del Estado de Sinaloa.

4.2.3 Constitución Política del Estado de 1861

Al promulgarse esta Constitución fungía como Presidente del Congreso Constituyente, el mocoritense Eustaquio Buelna, quien fuera además, Diputado Local, Gobernador del Estado, Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación" y juarista destacado. Existe una extensa bibliografía histórica que legó Buelna, fuente obligada de investigadores. Sus apuntes de naturaleza jurídica y sobre acontecimientos políticos, históricos y sociales, contribuyen a la comprensión de las instituciones durante los siglos XIX y XX.

Esta tercera Constitución del Sinaloa autónomo y todo el régimen jurídico estatal, se vieron trastocados durante la etapa de la invasión francesa y la imposición de la monarquía de Maximiliano de Habsburgo. No obstante, también se vivió el auge jurídico de diversas disposiciones dictadas por el "Gobierno de la Peregrinación" de Benito Juárez, que contrarrestaba los mandamientos del imperio de Maximiliano. Fue un decenio en que la vida constitucional fue bastante agitada, con la emisión de disposiciones paralelas. Por un lado las autoridades imperiales imprimieron y distribuyeron una recopilación de leyes, dando bastante publicidad al establecimiento de La Corte Marcial en Mazatlán, en tanto las autoridades republicanas, por su

parte, encomendaron la publicación de “un repertorio con todo el material jurídico del Estado.”

Durante el decenio de 1860, el gran auge de la actividad jurídica propició la fundación y distribución de periódicos oficiales y particulares, que daban cuenta de los acontecimientos de la intervención, su desarrollo y del triunfo y restauración de la República.

Algunas de estas publicaciones fueron la “Opinión de Sinaloa”, aparecida en 1859 y que se publicó hasta 1864; el “Boletín de noticias del Estado”, que surgió durante el gobierno del General Antonio Rosales, en 1864; “El Correo de Mazatlán”, de corte imperialista, de la misma época, y el periódico “El 5 de mayo”. De éstos y de otros más, se tiene un amplio registro en la obra “Periódicos y Periodistas de Sinaloa”, investigación, de Héctor R. Olea (1995). [252]

El periódico oficial adopta el actual nombre de “El Estado de Sinaloa”, al triunfo de la República y aparece por primera vez en Mazatlán, en 1867. En él se publicaron todos los debates del Congreso Constituyente a que nos referimos en este apartado, cuyas reformas constitucionales resultantes tuvieron la finalidad de poner a tono nuestra Constitución local con la Carta Magna de 1857.

La Constitución que nos ocupa se redactó bajo los principios reformistas de la Constitución Federal de 1857, que incorporó derechos muy importantes, como la elección popular directa de los

[252] Olea, Héctor R, *La imprenta y el periodismo en Sinaloa 1826-1950*, Sinaloa, UAS, Difocur, 1995, p. 185.

funcionarios públicos, que significó un avance democrático, al permitirse la participación libre y directa de los ciudadanos en la elección de sus autoridades, particularmente del Gobernador del Estado, titular de la administración pública, con lo que ésta se fortalecería, al encabezarla con el Ejecutivo escogido mayoritariamente por la propia ciudadanía. Por ello se expidió la Ley Orgánica Electoral del Estado de Sinaloa, por el mismo Congreso Constituyente del 17 de Abril de 1861.

Los contenidos más sobresalientes de esta Constitución sinaloense, además del logro electoral y democrático apuntado, con trascendencia en la administración pública, fueron las siguientes:

- La consagración de los derechos del hombre, como “el objeto principal de las instituciones sociales”, acorde a los cuales los actos y resoluciones de las autoridades administrativas deberían ser respetuosos, lo que obligaba a la administración pública local a mejorar su desempeño en bien de los integrantes de la sociedad.
- La obligación de inscribirse en el registro civil. Esta disposición derivó, de la creación en el ámbito nacional de la Ley del Registro y el Estado Civil y sobre el uso de Cementerios, expedidas por Ignacio Comonfort y Benito Juárez. Con estas instituciones y tareas hasta entonces confiadas a la Iglesia, adoptadas en adelante por la Administración Pública de

Sinaloa, se amplió estructuralmente y se diversificó su ámbito de competencia.

- La dotación por el Congreso al Ejecutivo, de las facultades extraordinarias en los ramos de hacienda y guerra, en caso de invasión extranjera o la perturbación del orden público, lo que fortaleció el marco de atribuciones del Ejecutivo y por ende de su administración.
- Se conserva la disposición que prevé la forma de cubrir interinatos, en el ejercicio del Poder Ejecutivo, por parte del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, en perjuicio del principio de división de poderes.
- En el apartado del Poder Ejecutivo, se reafirma la facultad reglamentaria concedida al Gobernador en la Constitución local anterior, de nombrar un prefecto como figura administrativa para cada distrito y a los Ayuntamientos para designar directores políticos donde no se consideraba necesario una prefectura. Estas instituciones, tuvieron su antecedente en los "jefes de policía" creados por el constituyente de 1825.
- En cuanto a las rentas del control de los Ayuntamientos, en pro de su autonomía y transparencia se determinó que "ni el Gobernador ni sus agentes, bajo ningún pretexto podrán disponer de ellas"[253]

[253] *Ibidem* p 194.

- En el ramo de la hacienda pública, se precisa por primera ocasión que “las oficinas no harán gasto alguno que no conste en el presupuesto o no esté autorizado por el Congreso, estableciéndose responsabilidad, tanto al funcionario que la ordene como al que la obedezca. [254]
- Se crea el sistema de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, con la mayoría de las características que aún prevalecen.

En general, la administración pública local en este periodo constitucional, continuó integrada con las principales instituciones consideradas en el periodo anterior, pero fue fortalecida con la elección popular de su titular el Gobernador del Estado por la ciudadanía y el establecimiento de una nueva ley electoral; la tácita exigencia de un mayor respeto a los derechos individuales; la regulación y creación del Registro Civil; las medidas de transparencia en el manejo de los recursos financieros, y con el Régimen de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos indicadas con antelación, que impulsarían el mejoramiento de su desempeño, tendientes a evitar conductas irregulares de los servidores del Estado.

Los adelantos alcanzados fueron importantes, pero aún con ellos se consideró que se requerían otras adecuaciones constitucionales locales, para que el andamiaje jurídico del Estado

[254] *Ibidem*, p. 196.

quedara a tono con los contenidos de la Constitución Federal de 1857. Por ello, el Constituyente, reunido en el Cuarto Congreso en Mazatlán, presidido por segunda ocasión por el Lic. Eustaquio Buelna, procedió a expedir formalmente la Constitución Política local de 1870.

4.2.4 Constitución Política del Estado de 1870

Esta Constitución se promulgó durante el gobierno del General Domingo Rubí.

En el siguiente comparativo se encuentran las innovaciones que incorporara con trascendencia al ámbito de la administración pública:

- Se reitera la regla de excepción para investir al Ejecutivo, por parte del Legislativo, de "facultades extraordinarias en los ramos de hacienda y guerra en los casos de la invasión extranjera o perturbación del orden público"[255]. Dada la redacción del artículo 16, que precisa que el Legislativo no podrá encomendarse a un solo individuo, salvo el caso señalado, se entiende que al Ejecutivo se le conceden atribuciones para legislar, limitado a los casos de excepción señalados. No obstante que el constituyente plantea casos de excepción como el señalado con antelación, buscó la debida armonización entre los poderes, lo que es un signo de esos

[255] *Ibidem,* p. 188.

tiempos de erradicar viejas prácticas de supremacía de algún poder sobre el otro.

- Se establece como requisito para ser Gobernador, el que el candidato, a quien antes se exigía no tuviera empleo en el gobierno general, renunciara al puesto y le fuera admitida la renuncia un mes antes de la elección. Lo anterior con el propósito de evitar la utilización de los cargos públicos en el proceso electoral en perjuicio de otros candidatos.
- Con respecto a las atribuciones del Gobernador, se le reasigna la facultad, no sólo de promulgar, sino la de sancionar previamente las leyes de Estado, lo que amplió sus ámbito de facultades y la órbita de acción de la administración pública a su cargo.
- Se le faculta para que "con solicitud que a las autoridades violadoras de las garantías individuales, infractoras de la Constitución y las leyes, se exija la responsabilidad, dictando al efecto las providencias correspondientes"[256], lo que igualmente amplió el ámbito competencial del Ejecutivo y de la administración pública, a favor de la protección de las garantías de los gobernados.
- Las prefecturas, antes nombradas por el gobernador en turno, deberían "ser electas popularmente cada dos años y la

[256] *Ibidem,* p. 194.

elección sería calificada por el Ayuntamiento de la cabecera adoptándose pues el procedimiento de la autocalificación bajo el principio de la autogeneración del poder en este nivel de gobierno; se fija en esta disposición los requisitos para ser Prefecto, igualándose a los de Diputados al Congreso del Estado" [257]

- La misma suerte que los nombramientos de los prefectos, siguieron las designaciones de los Directores Políticos, que en lugar de ser instancias dependientes del Gobernador, como en el origen de esta institución, a partir de esta reforma, deberían elegirse popularmente, uno en cada municipalidad en que se dividía cada distrito, bajo la base de contar con más de tres mil habitantes. A pesar de la autonomía de funciones y de surgir de procesos de elección popular, el art. 54 hacía persistir formalmente el mecanismo de control por el Ejecutivo, al ordenar que, entre otras atribuciones, los Prefectos deberían "hacer cumplir las órdenes que les comunique el Ejecutivo"[258] Con esta y la anterior disposición se otorgó mayor autonomía a los municipios, al suprimir aquella facultad que tuviera el Ejecutivo de nombrar a los Prefectos y Directores Políticos, vinculados a los Ayuntamientos. Ello, adicionalmente, redundó

[257] *Ley Orgánica Electoral No. 63*, 3 de mayo de 1870, Congreso del Estado de Sinaloa.
[258] Olea, Héctor R, Sinaloa a través de sus instituciones, *,op.cit.*, p. 194.

en ceñir al Gobernador a la atención de la Administración Pública Estatal de manera exclusiva, sin distraerse en tareas que no eran de su natural competencia.

- Se autorizó una mayor injerencia del Congreso del Estado, al ordenarse que el Tesorero y el Contador General de la Hacienda Pública, serían nombrados por esa asamblea, a propuesta en terna del Ejecutivo y que los demás empleados los propondría el Tesorero, para que fueran nombrados por el Gobernador del Estado. Lo primero en detrimento del principio de división de poderes, al permitir una mayor intervención del Legislativo en la administración pública.
- Se incorpora una importantísima reforma, en el propósito de cuidar al manejo de los caudales públicos y de informar sobre los ejercicios del año correspondiente, al prever en el art. 78:

> "ningún empleado que tenga a su cargo caudales públicos del Estado o municipales, podrá continuar en el ejercicio de sus funciones y goce de su sueldo ú honorarios si en el tiempo fijado en esta Constitución ó en las leyes, no ha rendido todas sus cuentas relativas al año anterior."[259]

En el ámbito judicial, se estableció la elección popular de los Ministros y el Fiscal del Supremo Tribunal de Justicia, precisándose

[259] *Ibidem,* p. 197.

que el Presidente del Tribunal, sería electo con esta calidad, con los mismos requisitos que el Gobernador, para el caso de que fuera llamado a ejercer el Poder Ejecutivo, por falta absoluta de su titular; se amplió la competencia del Supremo Tribunal de Justicia, para declarar si ha lugar a la formación de causa contra los Prefectos, Directores, Jueces de Primera Instancia y Ayuntamientos, por delitos oficiales y para conocer de ellas conforme a las leyes, con lo que se amplió la órbita de responsabilidad de los servidores públicos que se apartaran de los objetivos de su gestión trastocando el estado de derecho en el que debe estar inmersa la administración pública y su actuación en el aparato gubernamental.

En el título II, "De los Derechos del Hombre", se establece que "queda abolida en el Estado la pena de muerte".[260] Lo anterior como respuesta a los horrores y víctimas de las Cortes marciales establecidas en Mazatlán, durante la intervención francesa.

Durante este periodo Constitucional, se instituyó en Mazatlán, Sinaloa, la primera institución de educación profesional llamada "Liceo Rosales" en 1874, que cambió su sede a Culiacán y su nombre por el de Colegio Rosales, impartiendo carreras profesionales como las de Ingeniero Agrimensor, Topógrafo e Hidrógrafo, Abogado, Contador (tenedor de libros), Químico y Profesor de Educación Física. En 1918, se transforma en la Universidad de Occidente, que en 1922 se

[260] *Ibidem,* p. 186.

convirtió en el Colegio Civil Rosales y éste, en 1937, en la Universidad Socialista del Noroeste, pasando a Universidad de Sinaloa en 1941 y finalmente a Universidad Autónoma de Sinaloa en 1965, con una más amplia oferta educativa, desde bachillerato a posgrado.

En la Constitución que nos ocupa se reiteró la conformación preexistente y principal de la administración pública, imprimiéndole ciertos avances al mejorar el procedimiento de elección del Ejecutivo; al conferírsele nuevas atribuciones que ampliaron la esfera potestativa de la administración a su cargo; al desvincularlo del nombramiento de los Prefectos y Directores Políticos vinculados a los Ayuntamientos, separando de ellos a la administración pública en pro de una mayor atención hacia ella y de una mayor autonomía y federalización de los municipios; al disponer la reorganización de la hacienda pública; al incluir toda una regulación respecto del Régimen de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos para optimizar el funcionamiento de esa relevante área; al declarar acción popular para la denuncia de todos los delitos surgidos del desempeño de un cargo público, permitiendo la participación de la ciudadanía para fiscalizar y transparentar el servicio público de la propia administración; al incorporar localmente el capítulo de los derechos del hombre, enfatizando la obligación de respeto que debían observar las autoridades del Estado, entre ellas las ejecutivas; y al incorporar la nueva y trascendente institución profesional educativa “Liceo Rosales” que se transformaría en otras, impulsando el desarrollo de la sociedad

y del Estado, preparando a las nuevas generaciones de sinaloenses para las actividades útiles y productivas.

Estando vigente esta Constitución local, en el ámbito nacional falleció el Presidente Benito Juárez en 1872, siendo sucedido por Lerdo de Tejada, a quien sucediera Manuel González hasta llegar Porfirio Díaz al Ejecutivo Federal en un primer periodo cuatrianual de 1877 al año de 1880, en que precisamente se promulgaría en Sinaloa una nueva Constitución Política local influida por el porfirismo.

4.2.5 Constitución Política del Estado de 1880

La Constitución local de 1880, no reflejó cambios en cuanto a la división del poder público estatal en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ni respecto de la conformación estructural de la administración pública, pero introdujo los siguientes cambios en su funcionamiento, algunos de ellos en pro del desarrollo y otros en franco retroceso y con cierta inclinación hacia el centralismo estatal:

- En las facultades del Congreso, en la aprobación y ejercicio del presupuesto del Estado, se dispuso que “los presupuestos podrán reformarse en todo tiempo”[261], lo que permitió a los poderes atender con mayor facilidad y prontitud contingencias

[261] *Ibidem*, p. 233.

financieras y contribuyó a generar una nueva dinámica en la administración y las políticas públicas.

- Se facultó a La Diputación Permanente, para que recibiera en los periodos de receso del Congreso, la protesta de ley a los titulares de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como al Tesorero y Contador de Hacienda, con lo que se evitaba el vacío de poder particularmente en la titularidad de la administración pública en los periodos de receso del Congreso del Estado.
- Se suprimió la facultad del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia de suplir interinamente al Gobernador, previéndose que si la falta de éste ocurriese, la cubriría una persona nombrada por el Congreso; nombramiento que no podía recaer en algún Diputado. Lo que derivó en beneficio de la división de poderes, facilitando que el Gobernador Interino emergiera de la propia administración pública o de la ciudadanía.
- Las municipalidades con cierta autonomía en el pasado, fueron seriamente acotadas en este periodo constitucional por el Ejecutivo, en detrimento del federalismo. En el ámbito de la estructura de gobierno político y económico de los pueblos, se retoman anteriores estructuras y se eliminan las elecciones de importantes figuras de las municipalidades, resurgiendo el modelo de instituciones centralistas nombradas por el Gobernador, lo que significó un retroceso, pues esta facultad

ya había sido asumida por el Congreso para nombrarlas y luego se habían sometido a procesos comiciales. De esa manera, los Prefectos nuevamente fueron nombrados por el Gobernador, uno por cada distrito.

- Las municipalidades en que se dividían anteriormente los distritos, se fraccionaron en Directorías, con el mismo criterio de más de tres mil habitantes cada una, donde ejercía sus funciones el Director Político, nombrado y removido libremente por el titular del Ejecutivo, en detrimento también de su autonomía y del federalismo.
- A pesar de que en cada cabecera de distrito había un Ayuntamiento de elección popular (art. 56), la propia ley fundamental concedía al Ejecutivo atribuciones para nombrar al Ayuntamiento, en casos de no haberse llevado a cabo la elección “por alguna circunstancia” o bien que los electos no tomaran posesión de su cargo. En esta facultad del Ejecutivo, que cesaba al momento de realizarse la elección o cuando las personas electas tomaban posesión, resalta su injerencia, a pesar de que en estricto sentido republicano, correspondía hacerse en decisión colegiada del Congreso, por su amplia representación política. Esta injerencia del Ejecutivo se robustece, si se considera que el art. 58 constitucional disponía que, en el ejercicio de la acción legislativa por parte de los Ayuntamientos, los Prefectos podían hacer observaciones de

acuerdos y disposiciones, teniendo incluso “el deber de oponerse a su cumplimiento cuando contraríen leyes federales o del Estado o considere que puedan trastocar el orden público, según se determine en la Ley de Municipales”.

- En el caso de la integración del Poder Judicial, se advierte una injerencia del Ejecutivo, con la facultad que el art. 72 constitucional otorgaba a los Prefectos para presentar propuestas en terna al Supremo Tribunal de Justicia para el nombramiento de los Alcaldes.
- Respecto de la abolición de la pena de muerte en el Estado, se acordó un caso de excepción, en la fracción XVIII del art. 30: “suspendiendo por tiempo fijo y mediante la aplicación de una ley particular el efecto de abolición a los parricidas, plagiarios, homicidas con alevosía, ventaja o premeditación y a salteadores”. En el prontuario del Congreso del Estado, donde se refiere la tarea legislativa de Sinaloa, se encuentra como antecedente un acuerdo del 20 de septiembre de 1887, en el que autorizó al Gobernador Cañedo, a ofrecer una recompensa de 10 mil pesos a los que aprehendieran y entregaran vivo o muerto al guerrillero Heraclio Bernal.

Al final de la vigencia de esta Constitución local, iniciaría su segundo periodo presidencial Porfirio Díaz, en tanto que en Sinaloa su adepto el General Francisco Cañedo ejercía su segunda gestión como

Gobernador del Estado, en que fue promulgada la nueva Constitución estatal de 1894.

4.2.6 Constitución Política del Estado de 1894

El Sexto Congreso Constituyente del Estado de Sinaloa expidió esa nueva Constitución el 22 de septiembre de 1894, que fue reformada posteriormente.

Las reformas que esta sexta Constitución recibió hasta mediados de 1907, con repercusión en el ámbito de la administración pública, son las siguientes:

- Se introdujo en el sistema de reformas constitucionales, el requisito de que se aprobaran por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, siguiendo el modelo observado por la Constitución Federal de 1857, adecuado localmente. Antes sólo se exigía que "se apruebe en el Congreso siguiente aquel en que se inició."[262]
- Se aprobó una reforma electoral que previó la facultad del Congreso de calificar, además de la elección de sus propios miembros, la de Gobernador y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, que se elegían popularmente.

[262] *Ibidem,* p. 249.

- Se introduce por primera ocasión un formato para que durante la presentación del informe del Gobernador ante el Congreso, en la apertura del periodo ordinario de sesiones, se incluyera la participación del Presidente del Congreso, para que contestara en términos generales.
- Se suprime la figura de Vicegobernador, existente desde la Constitución del Estado de Occidente (1825).
- Se autorizó al Gobernador del Estado para nombrar a los jueces que tenían jurisdicción en los distritos, que en etapas constitucionales anteriores habían sido electos popularmente, lo que resultó en perjuicio del principio de división y equilibrio de poderes.
- Se incorporan al Ejecutivo la institución del Ministerio Público derivada de la figura de Fiscal de la estructura del Poder Judicial, con lo que se evitó que dicho poder fuera acusador y juzgador a la vez y se amplió la estructura y órbita de acción de la administración pública.
- En el nombramiento de los Alcaldes como instancias juzgadoras por el Poder Judicial, en el más bajo nivel de la estructura judicial vertical, se estableció que fuera a propuesta en terna del Ejecutivo, en perjuicio del principio de división de poderes.

La administración pública estatal en este periodo constitucional, avanzó particularmente en el sentido de establecer el nuevo formato

del informe del Ejecutivo permitiendo la contestación oficial del Congreso en representación de la población y en la incorporación dentro de su estructura de la institución del Ministerio Público, que amplió adicionalmente el radio de acción administrativo; pero retrocedió al facultarse al Gobernador para nombrar a los Jueces y proponer en terna a los Alcaldes en comento con atribuciones en la esfera judicial, en detrimento del principio de división de poderes. En cuanto a la anulación del Vicegobernador, puede considerarse igualmente otro avance, al ser una figura innecesaria ante la existencia de la Secretaría de Gobierno en la estructura administrativa e incluso contraproducente en cierto punto por el riesgo de disputar el poder al Ejecutivo estatal, como ocurriera en el ámbito nacional con la figura proporcionalmente equivalente del Vicepresidente de la República, que obstaculizara los esfuerzos del Ejecutivo federal en el periodo de Guadalupe Victoria y que por esa inconveniencia fuera también anulada primeramente en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y definitivamente en la Constitución Federal de 1917.

Gobernaba en Sinaloa el mocoritense Felipe Riveros, quien en 1913, en acatamiento del decreto No. 10, expedido en Hermosillo, por Venustiano Carranza, emite en el Estado, billetes de 1, 5, 10 y 20 pesos.

El 22 de enero de 1915, el Gobernador, Ing. Manuel Rodríguez Gutiérrez publica el decreto No. 10, para establecer el salario mínimo de los jornaleros sinaloenses. Igualmente se publican en estas fechas,

reformas a la ley de diciembre de 1874, en el sentido de disolver los vínculos del matrimonio por mutuo consentimiento o por causas necesarias. En Sinaloa se establece la Comisión Nacional Agraria, en acatamiento a la ley de esta materia del 6 de enero de 1915, que declara nulas todas las enajenaciones indebidas de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, desde 1 de diciembre de 1876 (hay que recordar que este año marca el inicio del porfiriato) y se dispone la dotación de ejidos.

Correspondió al mismo Gobernador Rodríguez, con asistencia del Ministro Ignacio Bonilla, efectuar el primer reparto agrario en Sinaloa, al poner en posesión de sus tierras a los indígenas del pueblo de Tepuche, en Culiacán, el 20 de julio de 1915 (periódico oficial “El Estado de Sinaloa”, 25 de mayo de 1915).

En 1910 estalló la Revolución encabezada por Francisco I. Madero contra el régimen porfirista, concluyendo con la expedición por el Constituyente de Querétaro de la Constitución Federal de 1917, sustituyendo la Carta Magna de 1857. En congruencia, los estados debían adecuar en lo conducente sus constituciones.

Adicionalmente a ello, a principios de aquel mismo año 1917, el General Ramón F. Iturbe, nacido en Mazatlán en 1889, resultó electo Gobernador del Estado a la edad de 28 años, con el apoyo del partido liberal progresista. El General Fernando Espinoza de los Monteros impugnó el resultado, arguyendo que Iturbe no cumplía con el requisito de la edad de 30 años establecido en la Constitución aún vigente de

1894, situación que motivó que la mayoría de los diputados desconocieran la vigencia de dicha Constitución, considerando que el cuartelazo de febrero de 1913, con el derrocamiento de Madero por Victoriano Huerta, había interrumpido el orden constitucional**.**

Este fallido levantamiento del General Espinoza de los Monteros, apresuró a la XXVII Legislatura Constitucional y Constituyente, y por virtud del decreto expedido por el Gobernador Iturbe, se aprobó una nueva Constitución el 25 de agosto de 1917.

4.2.7 Constitución Política del Estado de 1917

El gobierno de Iturbe introdujo importantes reformas. Estableció por primera vez en Sinaloa, la Junta Central de Conciliación y Arbitraje (1918); la Comisión Codificadora de Estudios Administrativos, cuya principal encomienda fue realizar la adaptación de los Códigos del Estado a la nueva Constitución General de la República de 5 de febrero de 1917; el Departamento de Justicia, expidiéndose las leyes de Defensoría de Oficio y del Ministerio Público, y se sancionó y publicó el decreto No. 47, de creación de la Universidad de Occidente en agosto de 1918.

Enseguida se presenta la síntesis de innovaciones de esta Constitución, que estuvo en vigor hasta el 22 de junio de 1922:

En el capítulo III, relativo al "El Poder Ejecutivo", se incorporan a la administración pública los siguientes cambios:

- La reducción de la edad a 25 años, como requisito para ser Gobernador.
- El principio de no reelección.
- Los Departamentos Gubernativos, antecedentes de las actuales Secretarías de Estado de la administración pública, cuyos titulares eran nombrados y removidos libremente por el Gobernador, disponiendo que una ley los precisaría y los asuntos que estarían a su cargo. Dicha ley, promulgada inmediatamente después de la Constitución señaló que serían los Departamentos de Gobernación, Hacienda, Justicia y Educación. La participación y firma de los Jefes de Departamento daban validez a "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Gobernador; en relación con las atribuciones de cada departamento en particular".
- Se creó el Cuerpo de Defensores de Oficio, cuya misión era procurar por los reos en los asuntos penales que les fueran encomendados, determinándose que una ley organizaría esa institución.
- Se organizó la hacienda pública, precisando que sólo competía al Congreso, legislar en materia de contribuciones y que no podía abandonar, renunciar, suspender, o delegar esa facultad, considerándose que las contribuciones que se impusieran o cobraran sólo podían destinarse a la atención del servicio público.

- Se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, regida por una ley especial.
- Dependientes del Tesorero General, se instituyeron los Recaudadores de Renta en las cabeceras de los municipios y los Colectores de Renta, dependientes de los anteriores, ubicados en sindicaturas y comisarías, a quienes se fijó responsabilidad pecuniaria, obligándolos, además, a otorgar fianza para garantizar el manejo competente de los caudales que tenían bajo su encargo.
- En un capítulo final de “Prevenciones Generales”, destaca la obligación de los funcionarios públicos de otorgar la protesta de ley, antes de tomar posesión del cargo, con la formalidad correspondiente.
- Fue introducido el principio de la revocación del nombramiento de algún funcionario que hubiese hecho el Gobernador, el Supremo Tribunal de Justicia o los Ayuntamientos, mediante solicitud por escrito del 51% de los habitantes de un pueblo, acompañando las justificaciones de este acto. Se estipuló en una ley reglamentaria especial que si la autoridad que tramitaba la petición no hacía la reconsideración a satisfacción de los solicitantes, se podía acudir al Congreso quien, oyendo a las partes, debía “resolver en justicia”.
- En el apartado de artículos transitorios se determinó que el Gobernador seguiría actuando con un Secretario de Gobierno,

en tanto se expedía la ley que crearía los Departamentos Gubernativos.

- Se suprime la facultad del Gobernador de nombrar a los jueces, para ser nombrados por el Supremo Tribunal de Justicia, fortaleciendo el principio de división de poderes.

Como bien se aprecia, en este periodo constitucional, la administración pública recibió un gran impulso, ampliándose su estructura y su órbita de acción, además de mejorar su desempeño, al formar por primera vez los Departamentos Gubernativos antecedentes de las posteriores Secretarías de Estado, definiendo como áreas de su competencia las de Gobernación, Hacienda, Justicia y Educación, siguiendo el sistema colonial de las cuatro causas; al crear una serie importante de dependencias como la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Codificadora de Estudios Administrativos, la Defensoría de Oficio, los Recaudadores y los Recolectores de Rentas, la Contaduría Mayor de Hacienda y la Universidad de Occidente; al organizar la hacienda pública; al expedirse ordenamientos reguladores de instituciones, y al sumar los principios de No Reelección para evitar las administraciones dictatoriales y el de Revocación de Nombramiento o Mandato a solicitud de la ciudadanía, para separar del cargo a servidores que no cumpliesen con su cometido, a la par de fortalecer el principio de división de poderes, desvinculando al

Ejecutivo de tareas pertenecientes a los otros poderes, ciñéndolo a la administración pública en pro de su optimización y desarrollo.

En el título II, denominado “De los Sinaloenses”, art. 4 define entre otras obligaciones, la educación primaria elemental en las escuelas públicas y privadas, en clara referencia al art. 31 de la Constitución Federal.

El día 22 del mes de junio de 1922, durante la administración gubernamental de José Aguilar y siendo titular del Departamento de Gobernación Manuel Barrantes, en virtud del plebiscito que fue convocado por decreto No. 83, de 20 de octubre de 1921, se promulga la octava Constitución local, que abrogó la del 25 de agosto de 1917.

4.2.8 Constitución Política del Estado de 1922 (vigente)

La actual Constitución[263] ha sido la de mayor vigencia, con 89 años. De las anteriores constituciones, la de mayor duración en vigor fue la de 1894, con 21 años, hasta 1852. El resto de las constituciones prevalecieron desde cinco hasta 14 años.

La Constitución ha tenido alrededor de 160 enmiendas en casi nueve décadas. De éstas, la enorme mayoría corresponden a reformas y adiciones, y el resto a derogaciones, incluyendo dos artículos transitorios.

[263] Véase *Constitución Política del Estado de Sinaloa.*.

La mayor parte de las enmiendas corresponden al periodo de 1980 al año 2000, donde se han aprobado más de 100 modificaciones; o sea, aproximadamente en el 22% del tiempo transcurrido de su vigencia se han realizado el 68% de los cambios.

Al iniciar su vigencia la presente Constitución estableció una administración pública conformada de manera similar a la del pasado periodo constitucional, por Departamentos Gubernativos de apoyo al Poder Ejecutivo, que con el tiempo se transformarían en las Secretarías de Estado, cuyo número y estructura interna con nuevas instituciones o dependencias y atribuciones crecerían de manera importante hasta la fecha, ampliando de manera significativa la órbita de acción administrativa del Estado, de manera paralela a la Administración Pública Federal, de la que ha heredado diversos modelos, como se señaló anteriormente.

Como las precedentes, distribuyó el poder público en el Ejecutivo a cargo del Gobernador del Estado, titular exclusivo de la administración pública, el Legislativo en el Congreso del Estado y el Judicial en los tribunales locales. Actualmente, el Gobernador es electo popularmente para un periodo de seis años; el Congreso del Estado se integra por un total de 40 diputados electos de la misma manera pero para una gestión de tres años, y al Poder Judicial lo conforman el Supremo Tribunal de Justicia, las Salas de Circuito, los Juzgados de Primera Instancia y los Juzgados Menores.

En el capítulo III “De las Elecciones”, regula, además de la elección popular de Gobernador del Estado, Diputados del Congreso del Estado y Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores y Regidores de los Ayuntamientos; a los partidos políticos como entidades de interés público, así como al Organismo Estatal Electoral autónomo encabezado por el Consejo Estatal Electoral, encargado de organizar las elecciones, y al Tribunal Estatal Electoral, como órgano jurisdiccional en la materia.

En el capítulo VI, contempla la “Justicia de Menores”, “como función a cargo del Estado que se regirá por el principio de protección integral, a fin de garantizar los derechos del menor consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales, la Constitución Política del Estado de Sinaloa y las leyes que de estos ordenamientos emanen.

En el capítulo VII “Del Acceso a la Información Pública”, consagra el derecho local de acceso a la información pública a toda persona, en los términos de la ley respectiva, estableciendo que en materia política, sólo podrán ejercerlo los ciudadanos mexicanos.

Bajo la coordinación del Congreso del Estado contempla la Auditoría Superior del Estado que sustituyera a la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas del Gobierno del Estado y de los Municipios y de los informes financieros de los organismos descentralizados o de participación estatal o municipal.

En el ámbito de la administración pública señala los requisitos para ocupar el cargo de Gobernador del Estado, facultándolo, entre otros aspectos, para el nombramiento y remoción de los servidores públicos de su dependencia, que no estén determinados de otro modo en la Constitución y demás leyes, así como concederles licencias y admitirles sus renuncias; así como para enviar al Congreso el quince de noviembre de cada año, un informe por escrito sobre la situación que guarda la administración pública. Una vez recibido el informe, dentro de los 15 días siguientes, el Congreso celebra reunión de trabajo, en los términos de su ley orgánica, con el titular del Ejecutivo y los miembros de su gabinete, para la valoración y análisis del informe rendido. La administración pública local se divide en estatal y paraestatal, remitiéndose en cuanto a su integración y funcionamiento que se analizarán adelante, a la ley orgánica que expedida por el Congreso del Estado, su reglamento y demás decretos, reglamentos y acuerdos expedidos por el Ejecutivo del Estado.

En el capítulo V instituye la jurisdicción administrativa para conocer de las controversias que se susciten en relación con la legalidad, y, en su caso, la interpretación, cumplimiento y efectos de los actos, procedimientos y disposiciones de naturaleza administrativa emitidos por autoridades del Estado o de los municipios.

Con la expedición de la Constitución local de 1922, vigente hasta la fecha, se abrogó la anterior. Aunque materialmente los poderes del Estado y sus instituciones continuaron su existencia, formalmente se

destitucionalizaron con la abrogación del viejo mandamiento, para ser reinstitucionalizadas también formalmente en la nueva Constitución que la suplió, con nuevas modificaciones o reformas o adiciones, registradas, respectivamente, que variaron su integración o funcionamiento, que formaron nuevas instituciones o desinstitucionalizaron algunas definitivamente, tanto en su expedición como durante su vigencia, hasta imprimir con sus disposiciones constitucionales, leyes reglamentarias u orgánicas de ella emanadas y de los reglamentos autorizados al Ejecutivo, la conformación institucional actual del Estado de Sinaloa, particularmente en su administración pública.

Dentro de las modificaciones introducidas, se autorizó a los ciudadanos a participar en los procesos de referéndum y plebiscito, así como la prerrogativa de iniciar leyes ante el Congreso del Estado, superando en este sentido a la Constitución Federal; el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público con derecho a recibir financiamiento del Estado; la formación como nueva institución de un organismo público autónomo para la organización de las elecciones locales, compuesto por el Consejo Estatal Electoral, los Consejos Distritales y Municipales Electorales, integrados por consejeros ciudadanos, representantes del Poder Legislativo y los partidos políticos, y las mesas directivas de casilla; la formación de la nueva institución jurisdiccional electoral del Tribunal Estatal Electoral para dirimir los conflictos en esa materia.

En lo que lleva de vigencia esta Constitución, se han emitido diversas leyes orgánicas o reglamentos para regular la organización y funcionamiento de las instituciones de la administración pública, en cuyo estudio apreciaremos de manera más detallada el cambio institucional registrado hasta la fecha. El primero de esos ordenamientos sería la Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1950.

4.2.8.1 Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1950

La organización y funcionamiento del poder Ejecutivo del Estado, es decir, de las dependencias que integran la Administración Pública de Sinaloa, hasta la mitad del siglo XX, se regulaba sólo en la Constitución local, con observancia de la carta magna.

Tanto en la Constitución del Estado Libre de Occidente que conformaban como provincias Sonora y Sinaloa, como en las Constituciones que ha tenido Sinaloa como Estado independiente, se han normado los tres poderes del Estado y sus instituciones, pues su conformación sencilla no exigía de normas reglamentarias, es decir, de leyes orgánicas y reglamentos, que abordaran con más detalle las disposiciones constitucionales.

Fue la XL Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, la que, acorde a la evolución y nuevas

necesidades de la Administración Pública Estatal, expide en el decreto No. 63, signado con fecha 27 de diciembre de 1950, publicado en el Periódico Oficial del Estado, No. 6, del 13 de enero de 1951, siendo Gobernador Enrique Pérez Arce, la primera "Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa". [264]

En esta ley se deposita el Poder Ejecutivo en el Gobernador Constitucional del Estado, como Jefe Supremo de la administración pública, con las facultades prerrogativas, representación y obligaciones que determinan la Constitución General de la República y del Estado y las leyes que de ambas emanan.

Como áreas de apoyo del Ejecutivo en que se divide la administración pública se establecen seis Departamentos: Gobernación; Hacienda Pública; Educación y Bellas Artes; Promoción Económica y Social; Comunicaciones y Obras Públicas; y, de Agricultura y Ganadería.

Además, como dependencias del Ejecutivo estatal estableció la Institución del Ministerio Público y el Cuerpo de Defensores de Oficio.

Con esa nueva organización se reinstitucionalizó el Departamento de Gobernación de la administración de Iturbe; se modificó la denominación del Departamento de Hacienda en Hacienda Pública; se transformó el Departamento de Educación en el de Educación y Bellas Artes; desapareció el Departamento de Justicia, y

---

[264] *Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1950*, Periódico Oficial del Estado, núm. 6 del 13 de enero de 1951.

se formaron como nuevos Departamentos los de Promoción Económica y Social, Comunicaciones y Obras Públicas, y de Agricultura y Ganadería, incorporando esas importantes áreas a la administración pública, ampliándose su estructura y órbita de acción. Con ello, como ocurriera en la Administración Pública Federal en su momento, la administración sinaloense superó el sistema colonial de las cuatro causas o ramos, diversificándose hacia nuevos ramos trascendentes para el desarrollo del Estado, con lo que buscaba adecuarse a las nuevas necesidades.

Al Departamento de Gobernación confió el despacho de los negocios de la política interior del Estado y atender las funciones electorales correspondientes al Ejecutivo de conformidad con las leyes federal y local sobre la materia (art. 3)

El Departamento de Hacienda Pública atendería todos los negocios relacionados con la política fiscal y percibir, administrar y distribuir las rentas del Estado (art. 4)

El Departamento de Educación y Bellas Artes tendría a su cargo la dirección y fomento de la educación pre-escolar, primaria, secundaria, normal, especial, profesional y superior (art. 5).

Al Departamento de Promoción Económica y Social competía la promoción del desarrollo económico de Sinaloa, interviniendo en la producción, distribución y consumo y en la racional explotación de los recursos naturales (art. 6).

En lo que respecta al Departamento de Obras Públicas tocaban los asuntos relacionados con las comunicaciones y con las obras públicas (art. 7).

Al Departamento de Agricultura y Ganadería le correspondía proteger, organizar y fomentar la producción agrícola, forestal y ganadera de Sinaloa (art. 8).

Cada Dependencia (art. 19) formulaba las iniciativas de ley y proyectos de reglamentos que correspondían a la materia de su competencia y los sometía a la aprobación del Gobernador, turnándolos previamente al Departamento de Gobernación para los efectos (publicación en el Periódico Oficial del Estado) de la fracción XIII del art. 3 de la Ley.

El Gobernador fijaba en detalle la competencia de cada una de las Dependencias del Ejecutivo, expidiendo al efecto el reglamento o reglamentos correspondientes (art. 20).

El cuerpo normativo que nos ocupa, en su art. 25 estableció que al frente de cada uno de los Departamentos Gubernativos habría un Jefe y un Secretario que contarían con el número de Jefes de Sección o de oficinas y de empleados auxiliares que se fijarían en el presupuesto de conformidad con el reglamento o reglamentos interiores, y que en el de Gobernación habría además como inmediato inferior al Secretario un oficial primero.

Los Secretarios de los Departamentos suplían con el carácter de encargados del Despacho, las faltas temporales y vacantes de los Jefes de Departamento (art. 27).

El Jefe del Departamento de Gobernación (art. 28) estaba facultado para hacerse cargo del Ejecutivo del Estado, con el carácter de Encargado del Despacho, en los casos previstos en la Constitución, cubriendo los requisitos previstos en el artículo 11 de la misma Ley Orgánica, para ser Jefe de cualquiera de los Departamentos Gubernativos, de conformidad con el artículo 56, fracción III de la citada Constitución (residencia mínima en el Estado).

La ley facultaba al Gobernador para nombrar y remover libremente a los Jefes y Secretarios de los Departamentos, incluso a los empleados inferiores, a propuesta de los Jefes, así como para sancionarlos con apercibimiento, multas o arrestos no mayores de 15 días, por infracciones a la misma ley.

Disponía que para la validez de los decretos, reglamentos, órdenes y acuerdos del Gobernador, deberían firmarse por el Jefe del Departamento encargado del ramo a que el asunto correspondiera o por quien hiciera las veces conforme a la ley. Cuando el asunto comprendía dos o más ramos firmarían todos los Jefes a cuyos Departamentos el asunto correspondiera. Todas las disposiciones del Gobernador que por tener carácter general debían ser publicadas en el Periódico Oficial del Estado, deberían ir firmadas por el Jefe del Departamento de Gobernación.

El Congreso del Estado podía citar a los Jefes de los Departamentos Gubernamentales, para que informaran cuando se discutiera una ley o decreto, o se estudiara un negocio relativo a su ramo (art. 16).

Para sustituir esta ley, la XLVI Legislatura del H. Congreso de Sinaloa, emitió el decreto No. 79, de fecha 18 de septiembre de 1969. Sin embargo, dicho decreto no se publicó y por tanto no interrumpió la vigencia de aquella, que continuó en aplicación hasta el año de 1974, en que entrara en vigor la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, del 31 de julio del año anterior.

4.2.8.2 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1973

Por decreto Número 143, de fecha 31 de Julio de 1973, de la XLVII Legislatura del Congreso del Estado, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, número 136, de fecha 11 de noviembre de 1974, siendo Gobernador del Estado, el Lic. Alfredo Valdez Montoya, entró en vigor esta nueva ley orgánica que abrogó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa del 27 de diciembre de 1950.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, de 1973,[265] dividida en capítulos, sustituyó el sistema de Departamentos Gubernativos de la administración pública prevista en la ley orgánica anterior, por el de Secretarías, estableciendo las siguientes: Secretaría General de Gobierno; Secretaría de Finanzas; y, Secretaría de Desarrollo Económico.

A la Secretaría de Finanzas se asignó la política fiscal del Gobierno del Estado en el orden administrativo y el manejo de la hacienda pública.

Por su parte la Secretaría de Desarrollo Económico, que abordó esa función del viejo Departamento de Promoción Económica y Social, debía elaborar, promover, planificar y ejecutar programas para orientar y propiciar el desarrollo económico en los planos regionales y sectoriales, en concordancia con la política nacional del desarrollo. Constituyó por tanto una nueva institución con la cual la administración pública local, además de promover el desarrollo económico de la entidad, buscaba acomodarse a los adelantos alcanzados por la administración federal en la importante tarea de planeación administrativa.

La Secretaría General de Gobierno se componía de las siguientes direcciones: de Educación Pública; de Asuntos Jurídicos; General de Tránsito y Transportes; Dirección Administrativa; Dirección

[265] Véase Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1973, Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", núm. 136 de fecha 11 de noviembre de 1974.

de Gobernación; Dirección del Trabajo y Previsión Social; y, Dirección de Prevención y Acción Social.

Como “Dependencias y Funcionarios directos del Ejecutivo”, que dependían en forma inmediata del Gobernador del Estado, se establecieron los siguientes: el Procurador General de Justicia; la Dirección de Difusión y Relaciones Públicas; el Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; la Secretaría Particular del Ejecutivo; el Secretario y Segundo Vocal de la Comisión Agraria Mixta; y, el Cuerpo de Defensores de Oficio.

Los Secretarios, Sub-Secretarios, Directores, Jefes de Departamento, Funcionarios Directos del Ejecutivo y empleados de confianza serían designados y removidos libremente por el Gobernador del Estado, de acuerdo con el artículo 65 fracción II de la Constitución Política Local.

En esta ley orgánica, como se advierte, la administración fue objeto de una modificación amplia y trascendental, al sustituir los Departamentos Gubernativos por el nuevo sistema de Secretarías de Estado acorde a la Administración Pública Federal, asignando a la Secretaría de Desarrollo Económico, la tarea de promover y ejecutar de manera planificada los programas de desarrollo regionales y sectoriales conforme a la política nacional de desarrollo para alcanzar en forma más organizada e integral el progreso en el Estado; al transformarse la institución del Ministerio Público en Procuraduría General de Justicia y la Junta Central de Conciliación y Arbitraje en la Presidencia de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; al sumarse

como nuevas dependencias directas del Ejecutivo, la Dirección de Difusión y Relaciones Públicas, la Secretaría Particular del Gobernador y el Secretario y Segundo Vocal de la Comisión Agraria Mixta, y formarse como dependencias administrativas sujetas a la Secretaría General de Gobierno, las Direcciones de Educación Pública y la de Gobernación, que absorbían esas áreas de los desaparecidos Departamentos de Educación y Bellas Artes sin esta última, y de Gobernación, respectivamente, así como cinco direcciones más que comprendían como nuevas áreas las de, asuntos jurídicos, tránsito y transportes, administrativa, trabajo y previsión social, y prevención y acción social, con todo lo cual se amplió la estructura y órbita de acción de la administración estatal.

La transformación de la administración pública en este ordenamiento reglamentario, que impulsó su crecimiento estructural y ámbito de acción en algunas áreas, dejó sin regular lamentablemente las áreas de Comunicaciones y Obras Públicas y de Agricultura y Ganadería, que tuvieran a cargo los antiguos Departamentos Gubernativos, siendo prioritarias para el desarrollo del Estado, particularmente las últimas por la vocación agrícola y ganadera de Sinaloa.

Años después, sería abrogada por la nueva ley orgánica de 1981, con la que el Congreso del Estado le imprimió un nuevo cambio buscando acomodar la administración pública a las nuevas necesidades.

4.2.8.3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981

Por decreto Número 6, del H. Congreso del Estado, de fecha 4 de enero de 1981, publicado en el Periódico Oficial No. 2, del 5 del mismo mes y año, inició su aplicación la "Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa". De su texto cabe resaltar lo siguiente:[266]

En su titulo primero, capítulo único "De la Administración Pública", art. 2º, reiteró al Gobernador Constitucional del Estado como depositario del ejercicio del Poder Ejecutivo y titular de la administración pública, confiriéndole, entre otras, las siguientes facultades:

- Integrar el Gabinete Colegiado con los titulares de las Secretarías y sectores de gabinete con las Secretarías, entidades administrativas y organismos descentralizados o desconcentrados que estimara necesarios, así como para convocar a reuniones a titulares de Secretarías o de organismos descentralizados o desconcentrados que incluyan o no la totalidad de los que estén en funciones, para oír su opinión colegiada en asuntos de importancia, así como para evaluar la política del Gobierno del Estado en materia que sea

[266] Véase *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981*, Periódico Oficial núm. 2, del 5 de enero de 1981.

de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública (art. 6).

- Expedir el reglamento que estableciera las dependencias de la Administración Pública Estatal, su régimen jurídico, orgánico, económico y operativo (al que debemos remitirnos para conocer su conformación), así como el reglamento Interior de cada una de ellas, que debería mantenerse actualizado (art.14).
- Designar y remover libremente a los Secretarios y los titulares de las dependencias así como los Sub-Secretarios (art.15).

Acomodándose a los avances alcanzados por la Administración Pública Federal y al crecimiento estructural del Estado de Sinaloa, dicha ley orgánica estableció la división de la administración pública local en estatal y paraestatal.

En cuanto a la Administración Pública Estatal dispuso que se integraría con las Secretarías y Entidades Administrativas cuyas denominaciones, estructuras y atribuciones se establecerían en los reglamentos y demás disposiciones que expidiera el Gobernador Constitucional del Estado en ejercicio de sus facultades constitucionales (art. 3).

Respecto de Administración Pública Paraestatal, determinó en los artículos 3 y 28, que se formaría con los fondos, fideicomisos, organismos descentralizados y demás organismos o instituciones que

con tal carácter y personalidad jurídica y patrimonio propio crearan el H. Congreso del Estado o el Gobernador Constitucional del Estado, cualquiera que fuera la forma o estructura legal que adoptaran, "con excepción de aquellos que quedaran excluidos por disposición de otros ordenamientos legales"[267] ".

En relación a las dependencias estatuyó que sus titulares expedirían los manuales necesarios para su organización, funcionamiento interior y servicios al público, cuyo contenido debería ajustarse a la ciencia de la administración, a la técnica administrativa y a la práctica legal establecida, los cuales deberían mantenerse permanentemente actualizados y ser publicados en el órgano oficial del Gobierno del Estado (art. 19).

En lo que atañe al Procurador General de Justicia, dispuso en el artículo 5, que además de sus facultades constitucionales, se convertía en el Consejero Jurídico del Gobernador Constitucional del Estado "en los términos que determine la ley."[268]

En síntesis, las aportaciones más relevantes de la Ley Orgánica de la Administración Pública fueron, su división en estatal y paraestatal; la creación del Gabinete Colegiado; la atribución del Ejecutivo de reglamentar orgánicamente la administración pública e internamente sus dependencias, y la facultad de los titulares de las

[267] Véase Periódico Oficial *"El Estado de Sinaloa,"* núm. 15, de fecha 28 de diciembre de 2007.
[268] Véase *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981,* Periódico Oficial núm. 2, del 5 de enero de 1981.

propias dependencias para expedir los manuales de organización, con lo cual se impulsó su ordenación jurídica, organización y desempeño.

En base a la novedosa facultad reglamentaria que le fue otorgada por la referida ley orgánica, por decreto el Ejecutivo expidió el mismo año de 1981, el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en el cual observaremos su nueva conformación.

4.2.8.3.1 Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981

El Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981[269] fue creado por decreto del Ejecutivo Estatal, del 5 de enero de 1981,

En su título Primero "De la Administración Pública Estatal", capítulo único "del despacho del Poder Ejecutivo", señala en su art. 1, entre otros aspectos, que la Administración Pública Estatal estará integrada por las secretarías y por las entidades administrativas que establezcan el propio reglamento y las demás disposiciones que expida en ejercicio de sus facultades, el Gobernador Constitucional que es su titular.

---

[269] Véase *Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981*, Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", núm. 5 bis, del día 12 de enero de 1981.

En el numeral 2 dispone en su párrafo primero que “Las secretarías y las entidades administrativas a las que genéricamente se designará como dependencias, tendrán la integración, estructura, oficinas, atribuciones y obligaciones que establezcan la Constitución Política, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa y demás leyes, el presente reglamento, sus respectivos reglamentos interiores y las demás disposiciones relativas”.

En el título segundo “De las Secretarías”, capítulos I “De la Denominación y Atribuciones” y las “Disposiciones Comunes a las Secretarías”, arts. del 7 al 22, define a las secretarías del Poder Ejecutivo, en el orden siguiente: Secretaría de Gobierno; Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería; Secretaría de Educación Pública y Cultura; Secretaría de Alimentos, Productos y Servicios Esenciales; Secretaría de Obras Públicas; y Secretaría de Administración.

Contempló igualmente al Gabinete Colegiado de los sectores y de la reunión de titulares; y la formación de las nuevas entidades administrativas, las siguientes: la Secretaría de Coordinación, Gestión y Representación, de igual rango que las otras secretarías; la Coordinación Forestal y Minera; la Oficina de Información y Relaciones Públicas; las tres entidades de Promoción Económica zona sur, zona centro y zona norte; y la Unidad Política Electoral.

Como entidades dependientes directamente del Gobernador, consideró, la Secretaría Particular del Ejecutivo; el Presidente de la

Junta Local de Conciliación y Arbitraje; el Secretario y Segundo Vocal de la Comisión Agraria Mixta; El Cuerpo de Defensores de Oficio; y la Dirección de Investigación y Fomento de Cultura Regional (DIFOCUR). De esa manera, en la nueva administración pública regulada en este reglamento, la Secretaría General de Gobierno de la anterior administración pública se transformó en Secretaría de Gobierno, desapareciendo las pasadas Secretarías de Finanzas y de Desarrollo Económico, formándose, como nuevas dependencias, las Secretarías de Hacienda Pública y Tesorería, de Educación Pública y Cultura, de Alimentos, Productos y Servicios Esenciales, de Obras Públicas, y de Administración, y como novedosas entidades administrativas las citadas con antelación. Con dichas incorporaciones, la administración pública reflejó un importante desarrollo estructural y funcional al sumar esas instituciones y áreas de atención.

4.2.8.3.2 Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa de 1999

Por decreto del entonces Gobernador del Estado, Juan S. Millán Lizárraga, del 12 de Octubre de 1999, se expidió el “Reglamento

Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa[270]", vigente hasta la fecha y en la cual dispone entre otras cosas, lo siguiente:

Al Gobernador del Estado le corresponde la atención, conocimiento, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo y el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, como titular de la Administración Pública Estatal, la que estará integrada por las secretarías y entidades administrativas que se establecen en el presente reglamento y en las demás disposiciones que expida en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales (art. 7).

En el título tercero "De las Secretarías", capítulo I "De la Denominación y Atribuciones", dispuso (art. 15) que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo del Estado contará con las siguientes secretarías: General de Gobierno; de Administración y Finanzas; de Planeación y Desarrollo; de Educación Pública y Cultura; de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Seguridad Pública; de Desarrollo Económico; de Salud; y Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el título quinto "De las Entidades Administrativas que dependen directamente del Ejecutivo", capítulo primero "De la

---

[270] Véase *Reglamento de la Administración Pública Estatal de Sinaloa de 1999,* Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", núm. 124, segunda sección, de 15 de octubre de 1999.

Denominación y Atribuciones", art. 44, establece que "El Ejecutivo del Estado contará con las siguientes entidades administrativas: Secretaría Particular; Coordinación General de Asesores; Coordinación General de Comunicación Social; Coordinación General de Desarrollo Tecnológico; Coordinación General de Acceso a la Información Pública; Representación del Gobierno del Estado de Sinaloa en el Distrito Federal; Unidad para el Fomento a la Vivienda; y, las demás que establezcan las leyes, decretos y las que cree el Ejecutivo Estatal.

Reiteró el que las secretarías y las entidades administrativas serían mencionadas indistintamente con su propio nombre o con la denominación genérica de dependencias y la integración, estructura y atribuciones que establezcan la Constitución, la ley, el propio reglamento, sus respectivos reglamentos interiores y demás disposiciones relativas (art. 8).

Estableció que deberían elaborar y mantener actualizados sus reglamentos interiores, manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, mismos que se publicarán en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" (art. 9); que sus reglamentos interiores determinarán las unidades administrativas que las integran, con sus funciones y atribuciones; sus titulares ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Gobernador del Estado (art. 10); cada dependencia debe formular, respecto a los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos

y demás disposiciones jurídicas y administrativas de observancia general, debiendo presentar a la Secretaría General de Gobierno aquellos proyectos que deban firmarse por el Ejecutivo del Estado, para su opinión y trámite (art.13), y someter los asuntos de su competencia al acuerdo del Gobernador del Estado; aprobar los manuales de organización, de funcionamiento y de servicios al público, sus reformas y mantenerlos actualizados, y nombrar a los directores generales, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, previo acuerdo del Gobernador del Estado (art. 30).

De esa manera, al emitirse el presente reglamento orgánico, transformó las anteriores Secretarías, de Gobierno en Secretaría General de Gobierno, de Administración en Secretaría de Administración y Finanzas, y la de Obras Públicas en Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, reincorporando el área de comunicaciones; desinstitucionalizó a la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería cuya labor fue absorbida por aquella de Administración y Finanzas, y la Secretaría de Alimentos, Productos y Servicios Esenciales instituidas en el reglamento anterior; formó las nuevas Secretarías de Planeación y Desarrollo, de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Seguridad Pública, de Desarrollo Económico, de Salud y la de Contraloría y Desarrollo Administrativo; y colocó a la Procuraduría General de Justicia del Estado al nivel de las Secretarías de Estado.

Por otro lado, desincorporó las entidades administrativas denominadas Secretaría de Coordinación, Gestión y Representación;

Coordinación Forestal y Minera; Oficina de Información y Relaciones Públicas; las tres entidades de Promoción Económica zona sur, zona centro y zona norte; y la Unidad Política Electoral, e incorporó expresamente como entidades dependientes directamente del Ejecutivo, la Coordinación General de Asesores del Gobernador del Estado; la Coordinación General de Comunicación Social; la Coordinación General de Desarrollo Tecnológico; la Coordinación General de Acceso a la Información Pública; la Representación del Gobierno del Estado de Sinaloa en el Distrito Federal, y la Unidad para el Fomento a la Vivienda.

En los años siguientes, el precitado reglamento orgánico ha sido adecuado para, transformar la anterior Secretaría de Planeación y Desarrollo en Secretaría de Desarrollo Social y Sustentable, y la Coordinación General de Asesores en la Coordinación de Asesoría y Políticas Públicas; instituir la nueva Secretaría de Turismo y la Unidad de Apoyo Técnico a Proyectos; y desincorporar la Representación del Gobierno del Estado de Sinaloa en el Distrito Federal y la Unidad para el Fomento a la Vivienda.

Por diversas reformas a la Constitución del Estado, la emisión de nuevas leyes y modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa y al Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa vigentes a la fecha, se han formado nuevas dependencias o entidades, transformado algunas de las existentes.

Con esa serie de cambios, la Administración Pública Estatal creció estructuralmente y amplió su órbita de acción incorporando importantes áreas para impulsar el desarrollo administrativo, económico y social del Estado, a la vez de excluir otras consideradas no prioritarias, buscando ajustarse a las nuevas necesidades estatales y sociales y ponerse a tono con la evolución de la Administración Pública Federal, hasta alcanzar su conformación actual.

4.3 Conformación Institucional Actual de la Administración Pública en Sinaloa

Por disposición del art. 66 de la Constitución Política del Estado, la Administración Pública del Estado de Sinaloa, actualmente se integra de la siguiente manera:

"La Estatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso del Estado, su reglamento y demás reglamentos, decretos y acuerdos que expida el Gobernador del Estado para la constitución y funcionamiento de las entidades que la integren.

"La Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso que establecerá las bases generales de creación de las entidades que la integren, la intervención del Gobernador del Estado en su operación y las relaciones entre el Ejecutivo y las entidades Paraestatales y conforme a las disposiciones reglamentarias generales

y a las especiales para cada entidad que en su ejecución expida el Gobernador Constitucional del Estado.”

En ambos aspectos, estatal y paraestatal, de la administración pública, son aplicables las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981 y del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa de 1999, que continúan en vigor, con algunas reformas o modificaciones introducidas con posterioridad, sustancialmente para incorporar nuevas secretarías, entidades administrativas, instituciones, organismos o empresas de participación estatal.

4.3.1 Administración Pública Estatal

El Gobernador Constitucional del Estado, es el depositario del ejercicio del Poder Ejecutivo, el titular y autoridad máxima de la administración pública, por determinación del art. 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

En su art. 3 la precitada ley orgánica dispone que la Administración Pública Estatal se integrará con las secretarías y entidades administrativas cuyas denominaciones, estructuras y atribuciones se establecerán en los reglamentos y demás disposiciones que expida el Gobernador Constitucional del Estado en ejercicio de sus facultades constitucionales y dentro de los límites de las que la propia ley le otorga.

En ese sentido, la Administración Pública Estatal se integra en primer lugar, por el despacho del Ejecutivo que la encabeza y al que compete la atención, conocimiento, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo y el ejercicio de las atribuciones que le confieren la Constitución y la ley.

Apoyando al Gobernador, en la atención, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, figuran 12 dependencias que son las Secretarías y la Procuraduría General de Justicia del Estado, 10 entidades administrativas dependientes del Ejecutivo, así como 8 organismos desconcentrados dependientes de las Secretarías.

Dependencias:

Secretaría General de Gobierno; Secretaría de Administración y Finanzas; Secretaría de Desarrollo Social y Sustentable; Secretaría de Educación Pública y Cultura; Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Salud; Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; Secretaría de Turismo; Procuraduría General de Justicia del Estado.

Entidades administrativas dependientes del Ejecutivo:

La Secretaría Particular; la Coordinación General de Asesoría y Políticas Públicas; la Coordinación General de Comunicación Social; La Coordinación General de Desarrollo Tecnológico; la Coordinación

General de Acceso a la Información Pública; la Unidad de Apoyo Técnico a Proyectos; la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado; y el Cuerpo de Defensores de Oficio.

Organismos desconcentrados:

El Archivo Histórico General del Estado**;** el Instituto Catastral del Estado de Sinaloa; el Instituto Sinaloense de Desarrollo Social; la Comisión para la Atención de las Comunidades Indígenas; el Instituto Estatal de Ciencias Penales y Seguridad Pública; la Administración de la Beneficencia Pública del Estado de Sinaloa; la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Sinaloa

4.3.2 Administración Pública Paraestatal

Por disposición del art. 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, dentro de la Administración Pública Paraestatal, serán considerados los organismos descentralizados, las instituciones creadas por disposición del Congreso del Estado o en su caso, por el Gobernador del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

El art. 29 de la propia ley determina que dentro de la Administración Pública Paraestatal, se consideran empresas de

participación estatal mayoritaria las que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- Que el Gobierno del Estado, los Ayuntamientos, organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal, o fideicomisos del Estado, considerados conjunta o separadamente aporten o sean propietarios del 51% o más del capital social.
- Que en la Constitución del capital figuren acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno del Estado; o
- Que al Gobierno del Estado competa nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, Junta Directiva u Órgano de Gobierno, designar al Presidente, al Director, al Gerente, o vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u Órgano de Gobierno equivalente.

Por disposición del art. 30 de la propia ley orgánica, se consideran como empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) del artículo anterior, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Para los efectos de la ley, serán empresas de participación minoritaria las sociedades en las que uno o más organismos

descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 51% y hasta el 25% de aquél (art. 31).

Organismos Descentralizados:

El Instituto Sinaloense de la Mujer; la Junta de Asistencia Privada del Estado de Sinaloa; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa; el Instituto de Vivienda del Estado de Sinaloa; Desarrollo Urbano Tres Ríos; Viveros de Sinaloa; la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sinaloa; los Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa; el Centro de Ciencias de Sinaloa; el Instituto Sinaloense del Deporte; el Colegio de Sinaloa; el Instituto Sinaloense de la Juventud; la Escuela Normal; el Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Sinaloa; el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Sinaloa; el Comité Administrador de Programas de Construcción de Escuelas del Estado de Sinaloa; el Instituto Sinaloense para la Educación de los Adultos; el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología; Instituto Sinaloense de la Cultura; la Universidad de Occidente; el Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa; La Escuela Normal de Especialización del Estado de Sinaloa; el Instituto Sinaloense de Acuacultura; Concretos y Agregados de Sinaloa; el Consejo para el Desarrollo Económico del Estado de Sinaloa; la Comisión Estatal de

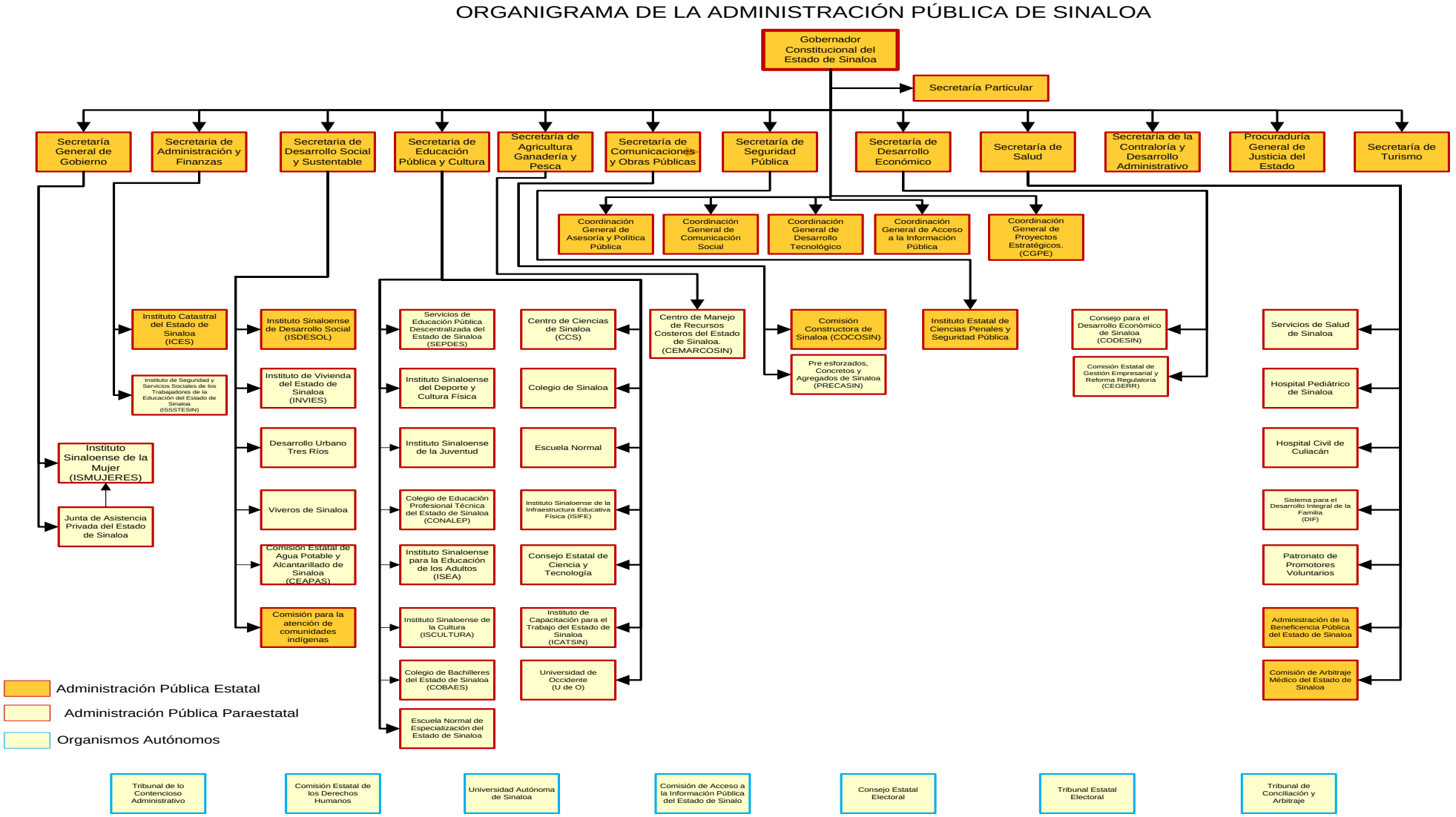
Gestión Empresarial y Reforma Regulatoria; los Servicios de Salud de Sinaloa; el Hospital Pediátrico de Sinaloa; el Hospital Civil de Culiacán; el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; y el Patronato de Promotores Voluntarios.

Organismos Autónomos:

Tribunal de lo Contencioso Administrativo; Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa; Universidad Autónoma de Sinaloa; Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa; Consejo Estatal Electoral; Tribunal Estatal Electoral; Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

Gráfico N°. 8

Organigrama de la administración pública de Sinaloa (diciembre 2010)



Fuente: elaboración propia

4.4 Costumbres y Prácticas Administrativas Heredadas

El cambio institucional, es un proceso incremental. Las instituciones no cambian de manera absoluta; las incorporadas en un momento dado no son totalmente nuevas, sino que, los cambios van reconociendo antecedentes, la memoria histórica, conservando algunos rasgos, prácticas o costumbres de fórmulas anteriores. Los neoinstitucionalistas (ver cuadro n° 4) sostienen que las instituciones entran a un proceso de aprendizaje, identifican circunstancias y luego se adaptan. Las instituciones cambian gradualmente, donde es esencial el origen de las normas y las tradiciones políticas.

A mediados del siglo XIX, ya Tocqueville expuso que, para saber sobre qué cimientos se asentaba el nuevo gobierno de Francia, la República, era necesario revisar situaciones del pasado. Para él, el antiguo régimen tuvo como base la monarquía marcada por una administración centralizada.

Hay que tener presente que el predominio del poder real, la centralización administrativa, el ascenso de la burguesía y la decadencia de la aristocracia, generaron a lo largo del siglo XVIII un proceso irreversible que desembocaría en la transformación revolucionaria de 1789.

Algunas tendencias iniciadas bajo el antiguo régimen y los elementos de continuidad histórica, especialmente el fortalecimiento del Estado, influyeron en el periodo posterior. Por ello, Tocqueville escribe en su obra “el antiguo régimen y la revolución” lo siguiente: para

comprender bien la revolución era preciso olvidar por un momento la Francia de esos días (1850) e ir a interrogar en su tumba a la Francia que ya no existe.[271]

Hay un convencimiento de que en la sociedad anterior a la mutación revolucionaria de 1789, se establecieron las líneas directrices de lo que habría ser el nuevo mundo. Ciertamente una convulsiva época de cambios; entre ellos, el advenimiento del liberalismo, en el que los gobernantes continuaron desarrollando una conducción que tiene su origen en el siglo anterior.

> Me atrevo a afirmar, porque dispongo de pruebas, que numerosos procedimientos empleados por el gobierno revolucionario trajeron sus precedentes y ejemplos de las medidas adoptadas durante los últimos dos siglos de la monarquía. El antiguo régimen proporcionó a la revolución muchas de las formas; ésta no hizo sino agregar la atrocidad de su genio.[272]

Tocqueville puso en tela de juicio, el que una ruptura con el pasado hiciera posible construir un orden social sobre bases nuevas. Por el contrario, considera que todo cambio significativo debe entenderse como el resultado de un largo proceso histórico, en el que hay una continuidad relativa entre gobiernos y regímenes. Ubica al proceso de centralización administrativa como el hilo conductor que revela la

---

[271] Tocqueville, Alexis De, *El antiguo régimen y la revolución*, México, FCE, 199, p. 75.
[272] *Ibidem*, p. 303.

conexión entre el antiguo régimen y la revolución, siendo adoptada, además, por la restauración y el imperio.

Omar Guerrero, citando una obra de ese entonces intitulada "de la centralización", del abogado Cormenin (1840), transcribe:

> Toda Francia estaba fundada en la centralización, pues en ese país había la misma jerarquía, la misma subordinación, las mismas oficinas y las mismas garantías. Por toda Francia se extienden los registros del estado civil y hay las mismas circunscripciones territoriales, las mismas administraciones, los mismos tribunales y las mismas leyes. Todos los ramos y dependencias del servicio público se ajustan unos con otros, de modo que el gobierno está impulsado por una centralización que mueve millares de brazos a un solo tiempo y compás.[273]

Las costumbres administrativas tienen una explicación en el esquema jurídico y administrativo del antiguo régimen. Tocqueville, asignó un apartado en la obra referida. Su conocimiento del derecho y de la administración pública, le permitieron asociar las costumbres administrativas con los contenidos y aplicación del conjunto de disposiciones normativas a las que llamó leyes secundarias. Se advierte entonces una relación estrecha de los habitantes de las comunidades, con los usos sociales y las prácticas administrativas, con las rutinas, con los procesos administrativos y los asuntos diversos que vinculan a los individuos con la autoridad, con los funcionarios.

---

[273] Guerrero, Omar, ''Estudio Introductorio'', en Chales-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, México, FCE, 2004, p. 148.

> Las actividades administrativas se convierten en instituciones duraderas y permanentes que cubren la existencia vital de los funcionarios y los ciudadanos, que se complementan.
> Las leyes administrativas son más que simples normas de derecho; son el comportamiento adquirido, asimilado y a diario reproducido por administradores y administrados. Cuando ocurre una modificación de las leyes primarias relativas a la forma de gobierno, sin tocarse las secundarias, es idea de Tocqueville que la sociedad no se altere mayormente. Caso contrario ocurre cuando las últimas son trastocadas: entonces si hay una convulsión social porque tal modificación incide en los intereses vitales de la nación al afectar a cada uno de los individuos, y cuando esto ocurre en un país centralizado como Francia, la alteración trae consecuencias convulsivas para el gobierno que la genera. Esto ocurrió en 1787 con la reforma o la revolución administrativa como la llama Tocqueville, lo que provocó según su opinión, la revolución política, mejor conocida como Revolución Francesa.[274]

Lo propio ocurrió en el mundo novohispano y su administración pública, que recibieron influencias diversas, tanto del gobierno español del que formaba parte, como de las mutaciones ocurridas en Europa, que se acumulaban a las tenidas durante las centurias de dominación. A ellas se sumaron las impuestas con el cambio dinástico y la llegada de los borbones a partir del siglo XVIII, que marcaron desde entonces, una huella importante que influiría en las administraciones posteriores.

---

[274] Guerrero, Omar, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985, pp. 56-57.

En el orden de ideas apuntadas, las instituciones de la Administración Pública Colonial no fueron fórmulas totalmente nuevas, sino, en parte, modelos derivados de las instituciones peninsulares acomodados a las nuevas realidades de los nacientes dominios de ultramar e influidos por los cambios registrados en el ámbito internacional, como los ya mencionados de Francia, que repercutieron en la proyección del gobierno absolutista español hacia la monarquía constitucional moderada; en la incipiente creación de distintos órganos estatales para hacerse cargo de sus diversas tareas como germen del principio de división de poderes propuesto por Montesquieu; en la regulación constitucional de la organización y funcionamiento del Estado y concretamente de la administración pública; en la consagración de los derechos fundamentales, primeramente en el Estatuto de Bayona aprobado a instancias de Napoleón Bonaparte y final y principalmente en la Constitución de Cádiz de 1812, y en la adopción de figuras como las Intendencias de origen galo.

En España durante los siglos XVI y XVII operaba el sistema polisinodial que se expresaba en los consejos que recibían la opinión colegiada o plural de sus integrantes y que comprendían los aspectos territoriales y los temáticos, respectivamente. Uno de los más importantes era el Consejo de las Indias, de naturaleza mixta, a la vez territorial y temático, como ha quedado expuesto en la presente investigación, el cual adoptó algunas de las prácticas o costumbres administrativas de los demás, en el sentido de conocer y proponer

colegiadamente la atención de los asuntos de su competencia, para someterlos a la aprobación superior del monarca.

> El polisinodial se trataba de un sistema de administración pesado y lento: Una moderna administración requería desprenderse de consejos acéfalos, de integración heterogénea, llenos de rivalidades personales y estatutarias, responsables de tomar decisiones y actuar con prontitud.[275]

Un asunto importante fue la progresiva sustitución del sistema polisinodial[276] propio de los austrias. Las formas modernas de administración crean agentes ejecutivos individuales y los cambios en la administración van a tener el impulso de los secretarios y la disminución de los poderes intermedios quienes contaban con influencia en los consejos de los Habsburgos.

Emergen pues las Secretarias de Despacho, que serán elementos muy importantes en la actividad de la administración pública en el siglo XVIII, los secretarios, en contraste con los sínodos que integraban los antiguos consejos, se responsabilizan directamente ante la autoridad superior de los resultados de las carteras a su cargo.

El absolutismo centralizador y racionalizador del Estado; una administración pública más dinámica, profesional y eficiente; el sistema de secretarías, entre otras reformas, afianzaron el poder de los borbones.

---

[275] Rivera García, Antonio, *Cambio dinástico en España: ilustración, absolutismo y reforma administrativa,* España, Biblioteca Valenciana, 200, p. 220.
[276] Término acuñado por el Abad Saint Pierre, en su obra *Discours sur la polysynodial*, publicado a inicios del s. XVIII.

Los diferentes esquemas y procedimientos que se aplicaron en el gobierno español y en el novohispano, sumados a los valores, costumbres y rutinas, marcaron los rasgos de su administración pública, que a su vez repercutieron parcialmente en la administración nacional del México independiente y en menor grado en la administración pública sinaloense.

En el caso de México así sucedió; las influencias de Europa hacia España, de ésta a la Nueva España y así sucesivamente al México independiente hasta las etapas posteriores de formación o desarrollo institucional del país; de manera similar se trasladó este fenómeno a las entidades federativas. La administración pública fue adquiriendo caracteres que se transmiten en la instauración de sistemas y procedimientos en los cuales se incorporan prácticas y hábitos.

Una práctica que se ha reproducido desde que los borbones suplantaron el sistema polisinodial, al establecer el gobierno del despacho, profesionalizar la burocracia y acentuar la centralización, es el secreto de Estado.

> El gobierno colegial hace imposible conservar secretos de Estado; la ejecución de las decisiones sufre retrasos por la lentitud del examen de los expedientes y por los conflictos de competencias entre consejeros; en ausencia del Rey, que no asiste a todos los consejos; se desarrollan la corrupción y el vicio, como sucede en España del siglo XVII.[277]

[277] Dubet, Anne, *La importación de un modelo francés,* Revista de Historia Moderna, Alicante, España, Universidad de Alicante, núm. 25, 2007, p. 226.

El secreto de Estado encuentra en las administraciones borbónicas, a través de los Secretarios de Estado, condiciones adecuadas para su ejercicio. Se ha empleado como medida institucional de salvaguarda de los intereses y objetivos oficiales.

> El secreto es más bien una técnica política empleada por expertos, por los buenos gobernantes y regida por criterios instrumentales o de eficiencia. Son las gestadas en bien del interés público y con el concurso de la equidad posible.[278]

Otra práctica importante que tiene antecedentes desde la colonia, son las visitas, que fueron creadas como un instrumento de vigilancia, de fiscalización que ejercían, inicialmente, autoridades eclesiásticas y, posteriormente, el gobierno monárquico.

El gobierno efectuaba visitas cuando había asuntos de interés en sus jurisdicciones o territorios, por extensos o distantes que fueran. Ordenaba su realización a un visitador que se acompañaba de personal de apoyo, conocedor de las materias a revisión; se hacía a determinadas instituciones, o en áreas específicas de alguna actividad o sobre el desempeño y comportamiento de algún funcionario.

> Las visitas se practicaban por tener el gobierno información secreta, que se ejercía por un juez especial como resultado de serias denuncias. Se

[278] Naude, Gabriel, *Consideraciones políticas sobre los golpes de Estado*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 53.

> podría decretar en cualquier momento contra un oficial del rey, o un grupo de ellos, bien en una ciudad o en todo un virreinato. [279]

Las visitas eran inspecciones o investigaciones para tener conocimiento e información de las condiciones de la administración y solucionar problemas o proponer mejoras; tenían un carácter ocasional, aunque llegaban a extenderse años. La visita era propuesta del Consejo de Indias, con la orden del monarca. El visitador recibía poder general en el que se establecía expresamente la competencia.

Durante el siglo XVIII, con los borbones la visita general dejó de ser un instrumento para castigar las malas conductas y fue empleada como elemento reformador para implantar un nuevo modelo de políticas. Las visitas eran, probablemente, el procedimiento más efectivo para el control de la actividad administrativa[280]

Hay un asunto importante que llama la atención durante los tres siglos de la colonia. Nunca acudió a la Nueva España ni a alguno de sus dominios en América, ningún soberano, ni Habsburgo ni Borbón. No se localizó registro alguno que confirme la presencia real durante el Virreinato, como tampoco en el México independiente, sino hasta el siglo XX. Se hace esta anotación porque los extensos territorios que representaban las indias tuvieron para España una importancia cardinal. Aunque es comprensible la ausencia de los reyes por razones propias de su elevada responsabilidad que ameritaba su permanencia en la

[279] Céspedes del Castillo, Guillermo, *América hispánica*, Barcelona, Labor, 1983, p. 240.
[280] Pietschmann, Horst, *op. cit.*, p.158.

sedes monárquicas. Además de las dificultades y riesgos que implicaba el traslado al nuevo mundo. La travesía en el mar duraba alrededor de tres meses. Mención igualmente interesante es cuando en 1978, por primera vez, un Rey de España visita México, será Juan Carlos I, el actual monarca.

Pareciera una obviedad decir que una de las grandes herencias impuestas en la vida y sociedad novohispana, fue la lengua castellana. Con la conquista española y la destrucción de las civilizaciones asentadas en Mesoamérica, se establecieron –como ha sido expuesto en diferentes apartados de la investigación- nuevas formas de organización política, económica y social, así como diversos patrones religiosos y culturales. Se verifica entonces un cambio institucional drástico y la edificación de un orden diferente: nuevas instituciones políticas y administrativas; un proceso evangelizador que modificó creencias y rituales religiosos, con la salvedad de que la conversión religiosa, a cargo de los misioneros, se realizó, durante un largo tiempo, en la propia lengua de los indígenas; distintos mecanismos de dominio y explotación hacia los naturales; y, la incorporación gradual de la lengua española entre la población sometida.

Con la caída del imperio azteca y la derrota de los demás señoríos indígenas, los peninsulares inauguran la Nueva España. A partir de ese momento la comunicación escrita y demás actos de la administración pública serán en lengua castellana.

El libro VI de la Recopilación de leyes de Indias, contiene una ley que se remonta a las reales cédulas del 1550 en la que ordena que se

pongan escuelas de lengua castellana para que aprendan los indios.[281] También en Real cédula se ordenaba que:

Se imponga el castellano como lengua única en todas las colonias, para que de una vez se llegue a conseguir, el que se extingan los diferentes idiomas de que se usa en los mismos dominios, y solo se hable el castellano[282]

En el México independiente, según se refirió antes, el secreto de Estado, el sistema de las cuatro causas o de las Secretarías o Ministerios de Estado, así como la centralización de la administración, fueron instituciones y prácticas heredadas de la administración colonial. Asimismo, lo han sido, por citar algunos ejemplos, las visitas de funcionarios para atender asuntos de su jurisdicción, en un ejercicio que tuvo como antecedente indirecto las visitas realizadas durante la Colonia y concretamente en la etapa de las Reformas Borbónicas, como es el caso de la efectuada por José Gálvez para constatar la situación en la Nueva España e implementar, en su caso, las medidas conducentes; el otorgamiento de garantía o fianza, exigida a los funcionarios que manejan recursos públicos; la toma de protesta que deben de rendir los servidores públicos para tomar posesión de sus cargos y el ceremonial oficial correspondiente; la enseñanza del castellano; las reglas de la disciplina castrense; los protocolos que rigen el desempeño y los actos del Ejecutivo, particularmente a su titular, como Jefe de Estado; algunas prácticas de profesionalización del servicio público; el nombramiento y

[281] *Leyes de Indias*, http://www.Congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm.
[282] Sánchez Ferlosio, Rafael. *El castellano en las Indias,"La hija de la guerra y la madre patria"*, Barcelona, Destino, 2002, p .65.

remoción de los servidores públicos; las prácticas internas de las Secretarías de Estado en la que dictámenes o acuerdos se someten a consideración del titular.

En la Administración Pública de Sinaloa por su parte, trascendieron algunas de esas prácticas administrativas procedentes desde la Colonia y derivadas, principalmente de la Administración Pública Nacional, como lo han sido las señaladas con antelación, con adecuaciones regionales, por supuesto.

De manera concreta de la Administración Pública Federal, han repercutido en la de Sinaloa, destacadamente : la obligación del Ejecutivo de rendir un informe anual sobre la situación que guarda la administración pública a su cargo, habiéndose anticipado en 1825, el Estado Interno de Occidente, del cual Sinaloa formaba parte en contemplar ese deber del Ejecutivo, sin la regularidad anual, que posteriormente se estableció; la obligación del Ejecutivo y demás autoridades de la administración pública, de fundar y motivar, debidamente, todos sus actos y determinaciones, en observancia del principio de legalidad; la obligación de las autoridades de hacer lo que la ley expresamente les autoriza; la facultad del Ejecutivo de iniciar leyes; la obligación del Ejecutivo de formular las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos; la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Paraestatal de informar al Poder legislativo del ejercicio de los recursos públicos; la obligación del Ejecutivo de someter a la aprobación del Congreso para su ratificación determinados nombramientos de servidores públicos; la facultad del

Ejecutivo de presentar al Congreso nombres para ocupar determinados cargos públicos, cuya elección compete al órgano legislativo; la regulación constitucional, orgánica y reglamentaria de las instituciones administrativas; la exclusividad de parte del Poder Ejecutivo de la administración pública; la elección popular del Ejecutivo; la facultad reglamentaria de la administración pública otorgada al Ejecutivo; la facultad del Ejecutivo para nombrar y remover a los miembros de su gabinete; la división de la administración pública en Estatal y Paraestatal; la distribución de la Administración Pública Estatal bajo el sistema de Secretarías de Estado; la práctica del Ejecutivo de acordar con los titulares de las Secretarás los diversos asuntos de cada ramo; el refrendo secretarial; la planeación estatal del desarrollo; y diversas dependencias, entidades administrativas, organismos descentralizados y autónomos regulando similares áreas.

4.5 El Plan Estatal de Desarrollo ¿factor de cambio institucional de la administración pública en Sinaloa?

Este apartado se enfoca en revisar si los planes de desarrollo, tanto los nacionales, como los del Estado de Sinaloa, presentados en su historia, han sido un factor de cambio institucional, y además, si en sus contenidos, establecen traducción presupuestal.

No es propósito de este apartado remitirnos a los orígenes de la planeación del país y de Sinaloa. En la investigación se apuntó lo relacionado con la planeación y modernidad con motivo de las reformas

borbónicas. Desde 1930 y en las décadas posteriores surgieron distintos planes y programas, procesos y técnicas de planeación que incorporaron dependencias y entidades de la administración pública. Sin embargo, es hasta 1983 cuando se establece formalmente en México, a nivel federal, al reformarse los arts. 25 y 26[283] de la Constitución de la República que da sustento al plan, a la ley de planeación y al sistema nacional de planeación democrática. Dicho esquema se estableció posteriormente en las entidades federativas.

La implantación de la planeación como sistema fue acompañada de un marco normativo y orgánico que propició reformas importantes. Se crearon leyes secundarias, organismos, es decir, nuevas instituciones y procesos enfocados a la articulación de las tareas y objetivos de un engranaje integral en la administración pública.

Como parte del sistema de planeación nacional y los respectivos estatales, surgen los planes de desarrollo, que se constituyen en documentos importantes que enuncian el conjunto de actividades de una gestión gubernamental.

El Plan Nacional de Desarrollo, precisa la ley[284] deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

---

[283] Ver Constitución Política www.diputados.gob.mx/leyes.
[284] *Ley de planeación*, www.diputados.gob.mx/ leyes.

El plan de desarrollo, es un documento enunciativo pero no vincula jurídicamente al Presidente de la República ni a los demás responsables de la ejecución. No obstante, su regulación por la ley y la valoración del cumplimiento de los objetivos y metas del plan y la revisión anual de los informes que está obligado a entregar el titular del Ejecutivo de parte del Congreso, implican que deben ser factibles de realizarse de contarse con la disponibilidad financiera pues de otra manera no los aprobaría el Poder Legislativo, y que hacia su consecución debe encaminar sus esfuerzos el Ejecutivo y su administración.

La Ley de Planeación[285] establece en su art. 1 que la Administración Pública Federal deberá encauzarse en función de la planeación. Art. 5 el Presidente de la República remitirá el plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. El Poder Legislativo formulara las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del plan. Cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de acciones y resultados de la ejecución del plan y de los programas. Art. 7 el Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos informará de su contenido y su relación con los programas anuales. Art. 14, VIII, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá la atribución de verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las dependencias y entidades de la

[285] *Idem.*

Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del plan.

Lo anterior significa que después de elaborado el Plan Nacional de Desarrollo por el Ejecutivo Federal y de su aprobación como viable de realizarse por el Congreso de la Unión, dentro de los primeros seis meses de su administración, el propio Presidente debe proyectar y sustentar los recursos presupuestales necesarios en las Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, formuladas obviamente con el apoyo técnico y pleno conocimiento de las finanzas disponibles de la Secretaría de Hacienda y enviarlas para su aprobación al Legislativo, informando inclusive de su relación con los programas anuales de su administración derivados del plan de desarrollo, debiendo adicionalmente la Secretaría de Hacienda, verificar la relación de los programas con las partidas asignadas y su aplicación, por lo que debe existir una correlación presupuestal con los objetivos y metas del plan definida por el propio Ejecutivo, tanto en el diseño del plan, como en su implementación y ejecución.

Los contenidos que tradicionalmente incorporan los planes de desarrollo, son diagnósticos, objetivos, estrategias, líneas de acción y metas e información diversa sobre las diferentes ramas y actividades que le competen al Poder Ejecutivo.

La ley[286] menciona que mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos,

[286] *Idem.*

responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y se evaluarán resultados.

Ciertamente hay una serie de instancias que llevan a cabo estas tareas, siendo la dependencia encargada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo principal, aunque el plan y los resultados en la aplicación de sus propósitos, mantienen un carácter declarativo, independientemente del grado de cumplimiento que se tenga.

Los planes de desarrollo y los distintos programas sectoriales, regionales y especiales, que se desprenden del mismo, tienen una referencia directa con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y, por supuesto, hay una asociación con las partidas de los presupuestos de egresos que están asignadas a las áreas públicas.

Eduardo Castellanos Hernández (2011), ha expresado la importancia que el plan o los diferentes planes de desarrollo cuenten con traducción presupuestal y elevar el plan al carácter de ley.

> El plan se convierte en una sola enunciación de buenos propósitos o en la lista actividades deseables a emprender o un discurso demagógico pero, en cualquier caso irrealizable. Ciertamente, requiere además de rigor en el control y evaluación de sus avances, pero incluso estas etapas tienen como sustento los adelantos o retrocesos logrados en el ejercicio presupuestal.[287]

[287] Castellanos Hernández, Eduardo, *La necesaria traducción presupuestal del plan*, en Boletín INAP, núm. 4, México, INAP, 2011, p. 15-17.

En Sinaloa, las previsiones y alcances de la Ley de Planeación[288], se asemejan, a la disposición federal, considerando, por supuesto, el ámbito local de validez. En este sentido, el Ejecutivo local, también envía el plan para su examen y opinión, al Congreso Estatal, que podrá formular las observaciones que estime adecuadas. Sinaloa ha tenido cinco planes de desarrollo, a partir de 1987, hasta el 2011. Ninguno ellos contempla en estricto sentido, una alineación con traducción presupuestal, aunque resulta obvia.

Nos hemos interrogado acerca de si los planes de desarrollo constituyen un factor de cambio institucional, o una herramienta para el cambio. Se diría que un plan, es en su inicio un proyecto de cambio, que puede convertirse en un detonante o factor del cambio, de generar modificaciones institucionales en la organización o funcionamiento de la administración pública, a medida de que se cumplan sus enunciados, sus objetivos y metas.

Los planes deben cumplir con los objetivos que se fijan; las metas previstas, deben cuantificarse. El aspecto financiero y presupuestal, tiene que ser viable para responder con capacidad a los fines establecidos. Plantear un esquema con estos alcances, tendientes a la vinculación del plan con su ejecución y dotarlo de un diseño presupuestal ad hoc, con especificidad en sus distintas etapas de implementación, implica una organización administrativa y presupuestal.

---

[288] Véase Periódico Oficial, ‘’El Estado de Sinaloa’’, núm. 132-bis de 2 de noviembre de 1987.

4.6 Los Procesos y Efectos del Cambio Institucional en la Administración Pública del Estado de Sinaloa

En la Administración Pública de Sinaloa, desde su surgimiento como Estado autónomo en cuanto a su régimen interior, se han registrado los diversos procesos de cambio institucional propuestos por Jepperson.

En efecto, en primer término, se registró el proceso de formación institucional al establecerse en la primera Constitución local de 1831, al Poder Ejecutivo y como titular del mismo y de la administración pública, al Gobernador del Estado, apoyado en el Vicegobernador, la Secretaría de Gobierno, la Tesorería General, el Consejo de Gobierno, la Instrucción Pública, la Hacienda Pública, la Milicia Cívica, la Imprenta Oficial y la Casa de Moneda. Dicho proceso se ha repetido en los siguientes periodos constitucionales hasta la actualidad, en cada una de las nuevas dependencias o entidades incorporadas a la administración pública señaladas en los distintos apartados a los cuales nos remitimos para obviar repeticiones.

Paralelamente al proceso de formación de las nuevas instituciones de la administración pública en las distintas fases constitucionales y al de transformación de que han sido objeto para adecuarlas a las nuevas necesidades, se ha dado el proceso de desarrollo, particularmente cuando los cambios introducidos las han hecho evolucionar estructural y sobre todo funcionalmente, mejorando su desempeño interno y el externo hacia la sociedad, proveyéndola de los bienes y servicios públicos.

Como ejemplos más destacados de desarrollo institucional pueden citarse, la creación de los Departamentos Gubernativos y de otras importantes instituciones administrativas que por primera vez impulsaron de manera significativa el crecimiento estructural y funcional, además de la regulación de la administración pública, en el gobierno de Ramón F. Iturbe, en la Constitución Política local de 1917; la sustitución posterior de esos departamentos por las Secretarías de Estado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1973, en que se incorporaron diversas direcciones a las propias secretarías, así como las entidades dependientes directamente del Gobernador del Estado, con lo que se modernizó, dinamizó y amplió de nueva cuenta en forma destacada la organización y funcionamiento de la administración; su división en estatal y paraestatal, la creación del Gabinete Colegiado, el otorgamiento de la facultad de reglamentar la propia administración al Ejecutivo y la atribución conferida a los titulares de las dependencias de expedir los manuales de organización, en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981, con lo cual se impulsó su ordenación jurídica, organización y desempeño; así como las incorporaciones y transformaciones administrativas registradas durante la vigencia del presente Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa de 1999, que han buscado ponerla a tono con las nuevas realidades locales y la interesante evolución de la Administración Pública Federal de la que ha heredado diversos modelos orientados a imprimirle un mayor sentido social y eficacia, eficiencia y congruencia a sus instituciones, muchas de ellas diseñadas o rediseñadas con las

modalidades de Reforma, Modernización e Innovación Administrativa registradas en el ámbito nacional.

En cuanto al proceso de desinstitucionalización, cabe decir que ha operado en dos sentidos: Por un lado, en una desinstitucionalización formal y material, cristalizada en la desincorporación o desaparición de aquellas instituciones que agotaron su cometido o perdieron su utilidad pública o se volvieron contraproducentes para los fines del Estado, como el Consejo de Gobierno; la figura del Vicegobernador; los Departamentos Gubernativos; las Secretarías de Finanzas y de Desarrollo Económico establecidas en Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1973, excluidas en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981; y las entidades administrativas Secretaría de Coordinación, Gestión y Representación, Coordinación Forestal y Minera, Oficina de Información y Relaciones Públicas, las tres entidades de Promoción Económica zona sur, zona centro y zona norte, y la Unidad Política Electoral instituidas en dicho reglamento que en el siguiente de 1999 aún vigente se anularan. Por otro lado, ha operado en una desinstitucionalización meramente formal decretada en cada nueva Constitución Política del Estado, ley o reglamento orgánicos que al abrogar al anterior legalmente la anuló automáticamente con sus anteriores disposiciones e instituciones, aunque materialmente continuaran existiendo para ser consideradas o retomadas o reinstitucionalizadas formalmente, al mismo tiempo, en el nuevo ordenamiento.

Finalmente, en lo que atañe al proceso de reinstitucionalización, corresponde decir que igualmente se ha registrado de dos maneras: por una parte, en una reinstitucionalización formal y material que se dio inicialmente en la formación del Estado de Sinaloa como entidad autónoma, en su primera Constitución Política, al formar su administración pública, con instituciones públicas retomadas del desaparecido Estado Interno de Occidente, como las figuras de Gobernador del Estado, Vicegobernador, Secretario de Gobierno, Tesorero y Consejo de Gobierno, por ejemplo; y, por otra parte, en una reinstitucionalización meramente formal generada en cada nueva Constitución Política local, ley o reglamento orgánicos de la administración pública, que automáticamente al abrogar al anterior ordenamiento y anular formalmente sus instituciones sin extinguirlas materialmente, las retomaba o reconsideraba en su nuevo texto.

Las modalidades de Reforma, Modernización e Innovación Administrativa y en general los procesos de cambio propuestos por Jepperson en los que dichas modalidades están implícitas, que han generado la transformación de la Administración Pública Nacional, configurándola estructural y funcionalmente en los distintos regímenes y etapas, han influido con sus efectos en ella hasta la época actual, en el cambio institucional de la Administración Pública del Estado.

Del orden nacional derivaron directa o indirectamente, la titularidad exclusiva de la administración pública de parte del Poder Ejecutivo separado de las otras funciones estatales por virtud del principio de división de poderes; la desaparecida figura del Vicegobernador,

equivalente local del Vicepresidente de la República; la Secretaría de Gobierno, germen de la adaptación local del sistema de Secretarías de Estado; el Consejo de Gobierno desinstitucionalizado posteriormente; la Casa de Moneda después extinguida; la institución de Instrucción Pública transformada después en el Departamento de Instrucción y Bellas Artes; la Hacienda Pública; la elección popular de las autoridades y las instituciones electorales adecuadas localmente; la institución del Registro Civil; el Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado; la Fiscalía Social o institución del Ministerio Público convertida en Procuraduría General de Justicia; la Contaduría Mayor de Hacienda; la Junta Central de Conciliación y Arbitraje transformada después en Junta Local de Conciliación y Arbitraje; los Departamentos Gubernativos en la gestión de Ramón F. Iturbe, en una adaptación local al nivel de secretarías de los departamentos establecidos en la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para la Administración Pública Federal; el sistema de Secretarías de Estado con diversos ramos que sustituyeron a los citados Departamentos Gubernativos; la Planeación Estatal del Desarrollo; las dependencias o entidades vinculadas directamente al Ejecutivo como la Secretaría Particular y el Secretario y Segundo Vocal de la Comisión Agraria Mixta; el Gabinete Colegiado; la división de la administración pública en estatal y paraestatal, y la facultad del Ejecutivo estatal para reglamentar la administración pública y crear, transformar, fusionar o suprimir dependencias o entidades administrativas, además de las indicadas concretamente en el capítulo anterior.

A partir de la Constitución Federal de 1917 y principalmente a raíz de la implementación de aquellas modalidades transformadoras, la Administración Pública Federal ha mostrado un creciente desarrollo y servido de modelo a las administraciones públicas de los Estados, concretamente a la de Sinaloa, cuya organización por ende, muestra una serie de coincidencias. Hasta entonces las costosas causas del cambio institucional discontinuo como las revoluciones, manifestaciones o planes, algunos de efectos adversos o retrógrados, dieron paso en adelante a los cauces o vías previstos en aquella Ley Fundamental y en la Constitución Política del Estado, con los que en base a modificaciones de la ley, se han impreso a la administración pública y sus instituciones las adecuaciones procedentes. Así, ambas Administraciones Públicas Federal y Estatal han observado un desarrollo sostenido encabezado por la primera.

El cambio institucional de la Administración Pública Federal ha influido cada vez más en la transformación evolutiva de la Administración Pública de Sinaloa, al adoptar ésta, reiteramos, diversas instituciones nacionales, adecuadas localmente, hasta evidenciar un marcado paralelismo en la actualidad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- No existe un concepto universalmente aceptado de las instituciones en general ni de las estatales, menos aún de las instituciones de la administración pública. No obstante, en base a las propuestas de los teóricos y al presente estudio de los regímenes y administraciones de las diversas etapas históricas, podemos inferir que las instituciones públicas administrativas de Sinaloa son aquellas dependencias, entidades y organismos descentralizados o autónomos creados por disposición del Congreso o en su caso, por el Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dentro de la esfera ejecutiva o vinculados formal o materialmente a ella; que como características generales tienen el que, permanecen en el tiempo más allá de las voluntades que las crearon para continuar sus fines*;* establecen directrices que son seguidas por sus adherentes; persiguen un fin público y social, y cuentan con instrumentos materiales como los edificios, muebles u objetos, ideales como las normas, o personales como los titulares de sus órganos, para realizar sus fines.

SEGUNDA.- No existe un concepto universalmente aceptado del cambio institucional en general, ni del registrado en la administración pública. Sin embargo, en base a las propuestas de los teóricos y al presente estudio de los regímenes y administraciones de las diversas etapas históricas, podemos concluir que el cambio institucional de la Administración Pública en México, ha sido el mecanismo de transformación total o parcial, estructural o funcional, por diversas causas, mediante los procesos de

formación institucional, desarrollo, desinstitucionalización o reinstitucionalización, en su caso, o concretamente, a través de las modalidades implícitas de Reforma, Modernización o Innovación Administrativa, para adecuarla a las nuevas circunstancias o a las nuevas realidades estatales y sociales. De acuerdo a las potestades actuales de las administraciones públicas y a la dinámica del espacio público, el cambio institucional debe encaminarse al fundamental propósito de imprimirle eficacia, eficiencia y congruencia con los fines del Estado, considerando los efectos de los actos de autoridad ante escenarios cambiantes; en la prestación de los bienes y servicios públicos de creciente demanda y en la atención de múltiples asuntos comunitarios que se gestan en el espacio colectivo de sociedades democráticas que exigen solución.

TERCERA.- El cambio institucional de la administración pública en el Estado de Sinaloa, ha sido el mecanismo de transformación total o parcial, estructural o funcional, por disposición del Congreso o del Poder Ejecutivo, mediante los procesos de formación institucional, desarrollo, desinstitucionalización o reinstitucionalización, y concretamente a través de la expedición de sus constituciones, leyes y reglamentos orgánicos, o de reformas y adiciones a los mismos, en el propósito general de acomodar las instituciones a las nuevas realidades estatales y sociales, y en el interés particular delineado por la Administración Pública Federal, de imprimirles eficacia, eficiencia y congruencia con los fines del Estado.

CUARTA.- En el cambio institucional, por súbito o profundo que sea, las viejas instituciones y sus costumbres no desaparecen por completo, sino

que se preservan con sus caracteres en los nuevos esquemas. Nada nace de la nada, porque lo nuevo tiene antecedentes.

QUINTA.- Las instituciones de la administración pública no fueron fórmulas nuevas, recibieron influencias de modelos derivados de la península y de otras naciones de Europa. Por su parte, México ya independiente recibió un importante legado virreinal institucional, acompañado de costumbres y prácticas administrativas. En la evolución y desarrollo del país, se transmitió ese fenómeno de la Administración Pública Federal a las estatales, que han sido destinatarias de las influencias institucionales desde la época precolombina.

SEXTA.- Durante la época colonial, por causa de la conquista, se generó un cambio institucional en el que, inicialmente se suprimieron los diversos gobiernos absolutistas y administraciones de los señoríos indígenas, formándose la Administración Pública Novohispana ejercida como parte del régimen monárquico de la Corona Española, con la incorporación paulatina de diversas instituciones reales, cuya anexión o transformación impulsaría paralelamente el desarrollo estructural o funcional de la administración, como fue el caso del Virrey, la Real Hacienda y Caxas Reales, los Juicios de Residencia, los Gobernadores Provinciales, los Colegios y Universidades, las Casas de Moneda, el sistema de Secretarías de Estado o Ministerios, las Diputaciones Provinciales, las Intendencias, las Cortes, el Consejo de Estado, la Junta Suprema, las instituciones educativas, alcanzando su mayor auge, primero con las Reformas Borbónicas y después al final del Virreinato con la transformación de la monarquía absoluta a la constitucional o

moderada en la Constitución de Cádiz de 1812, en que se sembró el germen de la división del poder público y se otorgaron las primeras garantías del gobernado; instituciones las cuales influirían relativamente en las administraciones del México independiente, siendo algunas suprimidas posteriormente como el Real Consejo de Indias y la Comandancia General de las Provincias Internas, y formalmente todas las del absolutismo con la aludida Constitución, restauradas después al regresó de Fernando VII al abrogar la propia carta suprema y vueltas a instituir posteriormente por él mismo. En dicha época la administración pública recibió un gran impulso estructural y sobre todo jurídico, con la regulación de su organización y funcionamiento en las Leyes de Indias y particularmente en la precitada Constitución, que inspiró junto con la Constitución de Apatzingán el constitucionalismo mexicano y sinaloense. A pesar de los adelantos la administración colonial no contempló en su mayor parte los derechos y aspiraciones de los novohispanos por lo que resultó disfuncional para ellos, que por ende promovieron el cambio institucional que generó la emancipación de México y la formación de su propio gobierno y administración.

SÉPTIMA.- La Iglesia llega a América y es incorporada en la Nueva España como institución del Estado Español, con sus dogmas, hábitos y prácticas, y compartiendo desde su arribo tareas de la administración pública. Durante el Virreinato prevalece con el carácter de institución estatal, dependiente de la monarquía, en su estructuración, regulación, financiación y funcionamiento. Será hasta el México independiente a mediados del siglo XIX cuando se da en el país una transformación

relevante respecto de su condición institucional. A partir de entonces y hasta los años noventas del siglo XX, hay una separación oficial entre el Estado Mexicano y la Iglesia. Con las Leyes de Reforma le son desamortizados sus bienes y suprimidas otras formas de subvención. Así la administración pública es la única autoridad para llevar a cabo actos válidos sobre el estado civil de las personas.

OCTAVA.- Las Intendencias y las Diputaciones Provinciales, son un referente indispensable del régimen de distribución de funciones y del federalismo, respectivamente. Dichas instituciones representan para el Estado de Sinaloa un importante antecedente. Las primeras lo fueron de las entidades federativas y las Diputaciones Provinciales de las actuales legislaturas locales.

NOVENA.- Al final del Virreinato, la insurgencia formaría el gobierno liberal a cargo de José María Morelos, conforme al principio de división de poderes, con una administración adjudicada ya de manera exclusiva al Ejecutivo, separada de la tarea legislativa confiada al Congreso de Anáhuac y de la judicial; que constituiría el germen del régimen federal adoptado en el México independiente y en el Estado de Sinaloa como entidad federada. Desde entonces coexistirían confrontadas la corriente liberal o federal y la antagónica centralista o conservadora o pro-imperial o monárquica o dictatorial, que impondrían respectivamente sus regímenes y administraciones propias en el México emancipado, con repercusiones a las administraciones sinaloenses contemporáneas.

DÉCIMA.- Desde la insurgencia, el régimen federal o liberal o libertario fue el proyectado por los mexicanos en su mayoría, establecido por tanto

en la Constitución General de 1824 y reiterado en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y en las Constituciones Federales de 1857 y 1917 vigente hasta la fecha, en el cual bajo el principio de división de poderes se contempló a la administración pública como exclusiva del Poder Ejecutivo y la autonomía de los estados federados en cuanto a su régimen interior con sus propias administraciones.

DÉCIMA PRIMERA.- Los ordenamientos fundamentales de la Colonia consistentes en el Estatuto de Bayona y la Constitución de Cádiz de 1812, así como la llamada Constitución de Apatzingán de 1814, trascendieron en la adopción del constitucionalismo en el México independiente y en el Estado de Sinaloa. Estos documentos son parte importante de la génesis del constitucionalismo en México y se convirtieron en una valiosa herencia documentada.

DÉCIMA SEGUNDA.- A partir de la consumación de la independencia, la Administración Pública Nacional se vio inmersa en diversos periodos en el régimen imperial y centralista impuesto por los conservadores, durante el gobierno monárquico de Agustín de Iturbide, en las Siete Leyes Constitucionales de 1835, las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República de 1841, las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, las Bases para la Administración de la República de 1853 y en la administración centralista de los conservadores y la imperial de Maximiliano de Habsburgo establecidas paralelamente a la del Presidente Benito Juárez, en que ignorando el principio de división de poderes, adjudicaron al Ejecutivo las distintas tareas del Estado, a cuya autoridad y determinaciones fueron supeditados los Estados degradados a

Departamentos y sus administraciones, con un sistema e instituciones, que al ser adversos y disfuncionales para las aspiraciones de la mayoría de los mexicanos, generaron inestabilidad política, económica y social, y con ello la exigencia del cambio institucional que hiciera retornar el régimen federal con su administración pública e instituciones liberales, en el que los Estados recobraran su categoría y la autonomía de sus gobiernos y administraciones.

DÉCIMA TERCERA.- En el periodo de Victoriano Huerta y segundo periodo del porfiriato, no obstante de crecer estructuralmente sus administraciones y de diversificar sus instituciones y órbita de acción, estuvieron inmersas, en regímenes dictatoriales pro-imperialistas o centralistas, el huertista de origen, impuesto el primero y mantenido el segundo, violenta y antidemocráticamente, resultando por ende disfuncionales, pues concentraron el poder en el Ejecutivo y favorecieron a unos cuantos, ignorando las decisiones, aspiraciones y derechos de la mayoría de los mexicanos, provocando igualmente inestabilidad y el consecuente reclamo de un nuevo cambio institucional.

DÉCIMA CUARTA.- Desde la independencia, la Administración Pública Nacional ha sido objeto de una serie de cambios a través de los procesos de formación institucional, desarrollo, desinstitucionalización y reinstitucionalización, así como de las modalidades implícitas de Reforma, Modernización e Innovación Administrativa, con los que ha alcanzado un desarrollo paulatino y sostenido y una mayor funcionalidad respecto de las aspiraciones de la mayoría de los mexicanos, particularmente dentro del régimen federal y principalmente a partir de la Constitución Federal de

1917, influyendo como modelo orientador en la conformación y evolución de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

DÉCIMA QUINTA.- En la época colonial, la causa principal del cambio institucional fue la imposición violenta de un nuevo régimen o gobierno representado por la persona del Rey o monarca que detentaba el poder absoluto y que súbitamente desconoció a las instituciones precolombinas, formando su propia administración e instituciones.

DÉCIMA SEXTA.- La independencia de México, dando un paso importante hacia el estado de derecho y el desarrollo de las instituciones, convalidó la fuente informal de la insurgencia como causa del cambio institucional, con la fuente plural y más democrática del Congreso Constituyente y principalmente con la Constitución de 1824 como documento supremo y fuente formal que crea y organiza las instituciones. Hasta la Constitución de 1917, las rebeliones, planes y revoluciones, convalidadas con los Congresos y documentos constitucionales fueron comúnmente las causas o fuentes directas del cambio institucional en México, incluso de la formación de las instituciones en la entonces Provincia de Sinaloa, como parte del Estado Interno de Occidente.

DÉCIMA SEPTIMA.- A partir de la Constitución Federal de 1917, el cambio institucional y sus procesos de formación, desarrollo, desinstitucionalización y reinstitucionalización, tuvieron como origen o fuente material a los Congresos de la Unión y del Estado de Sinaloa, respectivamente, y como fuente formal a sus correspondientes Constituciones. Sólo el Poder Legislativo Federal o local, adecuando la Constitución, podía crear nuevas instituciones, modificar o eliminar las ya

existentes o reinstituir las que habían sido suprimidas antes. De la Constitución General en adelante, fue como Ley Fundamental y primaria del derecho positivo mexicano, la fuente formal y principal del cambio institucional con las adecuaciones o modificaciones impresas por el Poder Legislativo, que posteriormente se extendieron a la ley secundaria al crear la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Finalmente, con el otorgamiento al Ejecutivo de la facultad reglamentaria para regular y modificar la administración pública a su cargo, éste se convirtió en una nueva fuente del cambio.

DÉCIMA OCTAVA.- El cambio institucional en el Estado de Sinaloa se ha sustentado en la adecuación de la Constitución del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa y su Reglamento Orgánico, respectivamente.

DÉCIMA NOVENA.- La herencia político-administrativa indirecta de la Corona Española en la Administración Pública del Estado de Sinaloa, dio lugar al nacimiento de instituciones mestizas; destacan las siguientes: la figura del Gobernador, como adaptación local del Gobernador Provincial de la Colonia; la figura del Vicegobernador como adecuación regional de la figura del Virrey; la Secretaría de Gobierno como germen del sistema de Secretarías de Estado y el propio sistema adoptado posteriormente; el Congreso derivado de las Diputaciones Provinciales españolas; el Consejo de Gobierno como adaptación local del Consejo de Estado; la Hacienda Pública; el Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado como adecuación del Juicio colonial de residencia; la regulación constitucional, orgánica y reglamentaria de la

organización y funcionamiento de la administración pública; las Juntas Departamentales centralistas inspiradas en las Juntas coloniales de gobierno; la Casa de Moneda; las instituciones educativas; y las direcciones como divisiones administrativas.

VIGÉSIMA.- El sistema de la administración pública colonial de las ‘’cuatro causas’’ y el de las Secretarías de Estado, trascendieron a la Administración Pública Nacional, en los primeros periodos de gobierno. El primer ordenamiento fundamental en regularlos, fue el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y Despacho Universal, durante el imperio mexicano de Agustín de Iturbide.

VIGÉSIMA PRIMERA.- El cambio institucional colonial trascendió primeramente hacia las administraciones públicas del México independiente y de ahí o a través del desaparecido Estado Interno de Occidente, hasta las administraciones públicas del Estado de Sinaloa con adaptaciones paulatinas.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- La administración nacional, particularmente la del régimen federal, ha sido con su evolución constante el principal factor que ha incidido en el cambio de la administración pública sinaloense. Del orden nacional han derivado directa o indirectamente, entre otras instituciones públicas y jurídicas, la titularidad exclusiva de la administración pública de parte del Poder Ejecutivo separado de las otras funciones estatales por virtud del principio de división de poderes; la desaparecida figura del Vicegobernador, equivalente local del Vicepresidente de la República; la Secretaría de Gobierno, germen de la adaptación local del sistema de Secretarías de Estado; el desaparecido

Consejo de Gobierno; la Casa de Moneda después extinguida; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; la institución de Instrucción Pública convertida a la postre en Secretaría de Educación Pública y Cultura; la Hacienda Pública convertida finalmente en Secretaría de Administración y Finanzas; la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; la Secretaría de Turismo; la Secretaría de Desarrollo Social; la elección popular de las autoridades y las instituciones electorales adecuadas localmente; la institución del Registro Civil; el Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado; la fiscalía social o institución del Ministerio Público convertida en Procuraduría General de Justicia; la Contaduría Mayor de Hacienda; la Junta Central de Conciliación y Arbitraje transformada después en Junta Local de Conciliación y Arbitraje; los Departamentos Gubernativos del gobierno de Ramón F. Iturbe en una adaptación local al nivel de secretarías de los departamentos establecidos en la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para la Administración Pública Federal; el sistema de Secretarías de Estado con diversos ramos que sustituyeron a los citados Departamentos Gubernativos; la Planeación Estatal del Desarrollo; las dependencias o entidades vinculadas directamente al Ejecutivo como la Secretaría Particular y el Secretario y Segundo Vocal de la Comisión Agraria Mixta; el Gabinete Colegiado; la división de la administración pública en estatal y paraestatal, y la facultad del Ejecutivo estatal para reglamentar la administración pública y crear, transformar, fusionar o suprimir dependencias o entidades administrativas, que han incidido en el mejoramiento estructural y

funcional de la administración local, imprimiéndole una mayor funcionalidad y sentido social.

VIGÉSIMA TERCERA.- Las instituciones públicas administrativas sinaloenses heredadas directamente del desaparecido Estado Interno de Occidente como aportaciones locales, fueron: la figura del Gobernador, titular de la Administración Pública Estatal, derivada de los Gobernadores Provinciales novohispanos, antecedidos por los Gobernadores de las provincias precolombinas; la figura del Vicegobernador y la Secretaría de Gobierno como adaptaciones locales; la Tesorería, y la Imprenta Oficial.

VIGÉSIMA CUARTA.- Las instituciones de la administración pública han estado influenciadas por las costumbres, prácticas y valores heredados.

VIGÉSIMA QUINTA.- Dentro del cambio institucional, algunas costumbres administrativas con su permanencia y aceptación social y oficial, han trascendido diferentes administraciones públicas.

VIGÉSIMA SEXTA.- Las prácticas o costumbres administrativas heredadas desde la Colonia a la Administración Pública Nacional y a la del Estado de Sinaloa, respectivamente, han sido, entre otras, las siguientes: la práctica de las Secretarías de Estado, de conocer y proponer la atención de los asuntos de su competencia, para someterlos a la aprobación superior del Ejecutivo; el secreto de Estado; las visitas con el carácter de inspecciones o investigaciones para tener conocimiento e información de las condiciones de la administración y solucionar problemas o proponer mejoras; la enseñanza del castellano hasta convertirla en legua oficial de la Nueva España y de la administración pública; la práctica de la doctrina católica a través de la

evangelización y su establecimiento como religión única; el otorgamiento de garantía o fianza, exigida a los funcionarios que manejan recursos públicos; la toma de protesta que deben de rendir los servidores públicos para tomar posesión de sus cargos; los protocolos que rigen el desempeño y los actos del Ejecutivo, particularmente a su titular, como Jefe de Estado, y el ceremonial oficial correspondiente.

VIGÉSIMA SEPTIMA.- Las continuidades que se entrelazan caracterizando el modo de funcionar de las Administraciones Públicas Federal y Estatal de Sinaloa, son fundamentalmente las siguientes: la pertenencia de ambas al sistema federalizado-descentralizado, en la que ambas participan en diferentes niveles de gobierno; la regulación constitucional, orgánica y reglamentaria de las instituciones administrativas; la exclusividad de parte del Poder Ejecutivo de la administración pública; la elección popular del Ejecutivo; la facultad reglamentaria de la administración pública otorgada al Ejecutivo; la facultad del Ejecutivo para nombrar y remover a los miembros de su gabinete; la división de la Administración Pública en Estatal y Paraestatal; la distribución de la Administración Pública Estatal bajo el sistema de Secretarías de Estado; la práctica del Ejecutivo de acordar con los titulares de las Secretarás los diversos asuntos de cada ramo; el refrendo secretarial; la Planeación Estatal del Desarrollo; diversas dependencias, entidades administrativas, organismos descentralizados y autónomos regulando similares áreas; la obligación del Ejecutivo de rendir un informe anual sobre la situación que guarda la administración pública a su cargo, habiéndose anticipado en 1825, el Estado Interno de

Occidente, del cual Sinaloa formaba parte en contemplar ese deber del Ejecutivo, sin la regularidad anual, que posteriormente se estableció; la obligación del Ejecutivo y demás autoridades de la administración pública, de fundar y motivar, debidamente, todos sus actos y determinaciones, en observancia del principio de legalidad; la obligación de las autoridades de hacer sólo lo que la ley expresamente les autoriza; la facultad del Ejecutivo de iniciar leyes; la obligación del Ejecutivo de formular las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos; la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Paraestatal de informar al Poder legislativo del ejercicio de los recursos públicos; la obligación del Ejecutivo de someter a la aprobación del Congreso para su ratificación determinados nombramientos de servidores públicos; la facultad del Ejecutivo de presentar al Congreso nombres para ocupar determinados cargos públicos, cuya elección compete al órgano legislativo.

VIGÉSIMA OCTAVA.- Los planes de desarrollo, como proyectos de gobierno, pueden generar el cambio institucional de la administración pública, cuando las estrategias y políticas previstas en ellos, se materializan en acciones públicas productoras de transformaciones sustanciales en la organización o funcionamiento de las instituciones.

VIGÉSIMA NOVENA.- La centralización y descentralización se han expresado vinculadas antagónicamente en los regímenes del centralismo y federalismo, respectivamente, en que se han visto inmersas la Administración Pública Federal principalmente y la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en los diversos periodos desde la

independencia; la primera como el proceso tendiente a concentrar en el Poder Ejecutivo la titularidad de las diversas funciones estatales, la potestad decisoria del Estado mexicano, mermando o anulando el principio de división y equilibrio de poderes, la titularidad exclusiva de la administración pública y la autonomía de los estados y sus administraciones, y la segunda como proceso inverso, encaminado a dividir aquellas funciones y distribuir el poder público y particularmente la administración hacia los niveles inferiores de gobierno organizados jerárquicamente, respetando sus regímenes interiores. En la transición de la administración novohispana a la liberal del México independiente consagrada en la Constitución de 1824, la centralización dio paso a la descentralización formal del poder y las instituciones administrativas, distribuyéndose de una manera más amplia, libertaria y equitativa, hacia los estados federados y municipios inclusive dotados de autonomía. Con las Siete Leyes Constitucionales y los dos ordenamientos fundamentales el proceso se invirtió al dar prevalencia al Ejecutivo sobre los otros poderes, concentrando en él las funciones del Estado y degradando a los Estados a Departamentos, privándolos de su autonomía. Dichos procesos se repitieron en épocas posteriores, aportando ambos instituciones públicas y jurídicas a la administración pública, aunque principalmente el régimen liberal o federal aceptado mayoritariamente por los mexicanos desde la insurgencia, que por ende aún prevalece. En México, en el que ha prevalecido mayormente el sistema federal y, no obstante ser un supuesto constitucional para su plena implantación, la

descentralización administrativa es un proceso inacabado, por estar en continuo desarrollo, dentro del llamado federalismo.

TIGÉSIMA.- La Administración Pública de Sinaloa, se ha esmerado con los cambios, en adecuarse permanentemente a las nuevas necesidades y realidades sociales; en adoptar o incorporar instituciones útiles; adecuar las existentes, en un momento dado o suprimir las que no han tenido los resultados esperados o agotado su cometido, en aras de atender con eficacia y eficiencia las necesidades y las crecientes tareas estatales, en congruencia con los fines de interés general de prestar satisfactoriamente los bienes y servicios y resolver múltiples asuntos comunitarios, de naturaleza grupal y ciudadana que se gestan en el espacio público de sociedades democráticas, que exigen solución y la funcionalidad de las instituciones.

TRIGÉSIMA PRIMERA.- Las instituciones de la Administración Pública de Sinaloa cumplen con las tareas ejecutivas del Estado, garantizando la elección libre, directa y democrática de las autoridades de elección popular y su actuar limitado con el respeto a las prerrogativas del gobernado.

TRIGÉSIMA SEGUNDA.- Algunas áreas sin embargo, requieren de un nuevo impulso, al dificultarse la solución de su actual problemática. Las instituciones nacionales y estatales encargadas de promover la economía, el desarrollo social y la seguridad de la República y del Estado de Sinaloa, deben revisarse y fortalecerse de manera especial, estructural o funcionalmente, para abatir con mayor fuerza y efectividad los índices de desempleo, pobreza e inseguridad pública,

respectivamente, que afectan a los mexicanos y sinaloenses, en detrimento del bien común y la justicia social a cuya consecución fue proyectada la creación del Estado mexicano.

TRIGÉSIMA TERCERA.- La administración pública debe ser objeto de permanente revisión. Siendo parte del Estado, la administración pública y sus instituciones, producto de la cada vez más cambiante, creciente y exigente sociedad, su adecuación deberá ir en consonancia con las nuevas circunstancias sociales, so pena de volverse obsoletas o disfuncionales y perder su vigencia para las aspiraciones de los mexicanos y sinaloenses. Su cambio hacia el futuro debe ser constante, como instrumento de adaptación permanente de las propias instituciones a las nuevas necesidades sociales y estatales. En ese sentido, el Instituto Nacional de Administración Pública, constituye un apoyo y orientación insuperable, por el vasto conocimiento y valiosas aportaciones de sus integrantes.

TRIGÉSIMA CUARTA.- El cambio institucional de la administración como instrumento de adaptación a las nuevas necesidades estatales y sociales, y la medición de sus efectos o resultados, no deben estar sujetos a periodos sexenales ni realizarse unilateralmente por el Estado. Generalmente los cambios o planes de la administración pública se introducen o programan al inicio del periodo por consulta a los sectores para concretarse durante el sexenio correspondiente y medir al final sus resultados; sin embargo, cada día son más dinámicos los cambios sociales, sobre todo influidos por circunstancias mundiales como ha ocurrido en los ámbitos económico y tecnológico particularmente, por lo

que las causas del cambio pueden transformarse o surgir otras en el intermedio, volviéndolo apremiante o sujeto a nuevas consideraciones o realidades surgidas en corto plazo o repentinamente, lo que hace necesario que la administración sea más dinámica y previsora en sus adaptaciones y que para ello se mantenga en comunicación y consulta permanente con la sociedad como destinataria de sus actos, de la prestación de bienes y servicios públicos y de la atención de las crecientes demandas o reclamos sociales, en el espacio público de una sociedad democrática.

TRIGÉSIMA QUINTA.- De los medios e instancias que la propia ley contempla para su adecuación constante, dependerá concreta y principalmente la buena marcha de la administración pública y la proyección de sus instituciones hacia el futuro; del Congreso como órgano de representación popular de la sociedad, con su principal tarea de mantener actualizada la organización y funcionamiento del Estado en su andamiaje jurídico, introduciendo en la ley constitucional o secundaria las reformas y adiciones o modificaciones necesarias; de la facultad reglamentaria de la administración pública otorgada al Ejecutivo para hacer directamente las adecuaciones conducentes; y de la facultad otorgada por la Constitución Política del Estado a diferentes entes, incluidos los ciudadanos, para presentar las iniciativas correspondientes.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Almond, Grabiel, *Una disciplina segmentada*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, 2001.

Altamira y Crevea, Rafael, *Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la legislación Indiana*, México, UNAM, 1951.

Alvear Acevedo, Carlos, *Breve historia de México*, México, Jus, 1961.

Archivo General de la Nación Mexicana, La *causa de Morelos*, México, 1958.

Archivo Histórico General del Estado de Sinaloa, *El Estatuto de Bayona*, La primera aventura constitucional, México, 2008.

Arnold, Linda, *Burocracia y burócratas en México*, México, Grijalbo, 1991.

Arriola Cortés, Raul. Obras completas de Melchor Ocampo, Michoacán, Gobierno del Estado de Michoacán, t. I, 1985.

Ayala Espino, José. *Mercado, Elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, UNAM, 1996.

Baena, Guillermina, *Metodología de la investigación*, México, Publicaciones Cultural, 2003.

Benson Nettie, Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano,* México, El Colegio de México, UNAM, 1994.

_____, ‘’*Introducción*’’, en México y las Cortes españolas 1810-1822, ocho ensayos, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1985.

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

Calvillo, Manuel, *La república federal mexicana, vol. I,II,* México, Novaro, 1972.

Carrillo Castro, Alejandro, Génesis y evolución de la administración pública centralizada en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.

_____, *La reforma administrativa en México, metodología para el estudio del funcionamiento y reforma de la administración pública (una propuesta),* México, Porrúa, 1988.

_____, *La reforma administrativa en México, su difusión, análisis y defensa ante la opinión pública (1976-1982),* México, Porrúa, 1982.

Castellanos Hernández, Eduardo, *La necesaria traducción presupuestal del plan,* en
Boletín INAP, núm. 4, México, INAP, 2011.

_____, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1940),* México, Centro de Investigación Científica ‘’Jorge L. Tamayo’’, t, 1, 1996.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Diccionario de política, gobierno y administración pública, México, CNCPAP, 1997.

Colomer, Josep, Instituciones políticas, Barcelona, Ariel, 2007.

Crozier, Michel y Friedber, Erhard, El actor y el sistema*, Las restricciones de la acción colectiva,* México, Alianza, 1999.

Cuellar Zazueta, Rina, *La masonería en la Independencia y en el Sinaloa independiente,* en Nicolás Vidales y Rina Cuellar (comps.), La independencia en las provincias internas de occidente, Culiacán, Sinaloa, Creativos7, 2009.

Chavero, Alfredo*, México a través de los siglos,* México, Cumbres, t. I, 1962.

Decorme, Gerard, *La obra de los jesuitas mexicanos durante la época colonial,* México, Las Misiones, Antigua librería Robredo de José Porrúa e hijos, vol. 2, 1941.

De Faria, Francisco Xavier, *Apologético defensorio y puntual manifiesto,* Sinaloa, UAS, 2009.

De la Cueva, Mario, *La idea de la soberanía, estudios sobre el decreto constitucional de Apatzingán,* México, UNAM, 1964.

De la Rosa, Luis, *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla, Revista, México,* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 4, 1990.

De Mendizabal, Miguel, *La evolución del noroeste de México,* México, Departamento Estadístico Nacional, 1930.

Díaz Casillas, Francisco José, *La administración pública novohispana,* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1987.

Dubet, Anee, *La importación de un modelo francés*, Revista de Historia Moderna, Alicante, Universidad de Alicante, núm. 25, 2007.

El Colegio de México, Historia General de México, México, El Colegio de México, 2004.

Espejel Mena, Jaime, Flores Vega, Misael, y Rodríguez Mena, José Luis, *Cambio político y nuevo institucionalismo en la administración pública,* Toluca, IAPEM, 2010.

Fernández de Navarrete, Martín, *Colección de los viajes y descubrimientos de los españoles desde fines del siglo XV,* Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, vol. I, núm. 75, 1954.

Fernández Ruiz, Jorge, ‘’La administración pública durante la tercera República’’, en Valadés, Diego y Márquez Gómez, Daniel (coords.), 200 de administración pública en México, México, INAP, t. I, 2010.

Florescano, Enrique. *La época de las Reformas Borbónicas y el crecimiento económico,* en El Colegio de México, Historia General de México, México, El Colegio de México, 2004.

Gálvez, José de, *Informe sobre las rebeliones populares de 1767,* México, UNAM, 1990.

Gámez Enríquez, Daniel, *Mis tres sinaloas,* Sinaloa, COBAES, 1995.

García y Álvarez, Juan Pablo, *La Constitución de Cádiz como inspiradora el posterior derecho constitucional, en memoria de (II) Congreso de historia del derecho mexicano,* México, UNAM, 1981.

Gerhard, Peter*, La frontera norte de Nueva España, Instituto de Investigaciones Históricas,* México, UNAM, 1982.

Gobierno Federal, *Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos,* México, SEGOB, 2008.

Goodinn, Robert, *Teoría del diseño institucional,* Barcelona, España, Gedisa, 2003.

González y González, Luis*, Obras,* México, El Colegio Nacional, t. II, III, 2002.

Guerrero, Omar, El Estado y la administración pública en México, México, INAP, 1989.

_____, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista,* México, Fontamara, 1988.

_____, *Las raíces borbónicas del Estado Mexicano*, México, UNAM, 1994.

_____,''Estudio Introductorio'', En Chales-Jean Bonnin, *Principios de Administración Pública, México,* FCE, 2004.

_____, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla, 1985.

Hernández y Dávalos, Juan, *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México de 1808,* México, Archivo General de la Nación, vol. II, 1958.

Hopkins Durazo, Armando. *Correspondencia familiar de un misionero en Sonora en el año de 1727, en* Presencia jesuita en el noroeste, Sinaloa, Difocur, 1992.

Jepperson, Ronald L, *Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo,* en Powell, Walter y Dimaggio Paul (comps.), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAM, FCE, 2001.

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

_____, Morelos, *Su vida revolucionaria a través de los escritos y otros testimonios de la época,* México, UNAM, doc. 5, 1995.

León Portilla, Miguel, *En torno a la historia de Mesoamérica,* México, UNAM, Colegio Nacional, 2004.

Leyes y documentos de la nación mexicana, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, t. I - III, vol. I, serie lll, 1997.

López Alanís Gilberto J, *Volver al apologético defensorio y puntual manifiesto de 1657,* Sinaloa, El Colegio de Sinaloa, vol. 3, 2009.

_____, Nuestra Señora de Cinaloa, 1601, México, Archivo Histórico General del Estado de Sinaloa, 2005.

Lucas Verdú, Pablo, *Principios de Ciencia Política,* Madrid, Tecnos, t. I, 1977.

March, James G. y Olsen, Johan, *El redescrubrimiento de las instituciones,* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, 2000.

Marín Tamayo, Fausto. *Nuño de Guzmán,* Sinaloa, Siglo XXI, Difocur, 1992.

Márquez Gómez, Daniel, *La Administración Pública en México durante la segunda República,* en Valadés, Diego y Márquez Gómez, Daniel (coords.), 200 años de Administración Pública en México, México, INAP, 2010.

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

Martínez Chávez, Víctor Manuel, *Fundamentos teóricos para el proceso de diseño de un protocolo en investigación,* México, Plaza y Valdés, CNCPAP, 2008.

Mateos, Juan Antonio, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos,* México, Cámara de Diputados , Miguel Ángel Porrúa, t I - III, v. I - III, serie l, 1997.

Mendieta y Nuñez, Lucio, *El derecho precolonial,* México, Porrúa, 1976.

Mendieta, Fray Gerónimo de, *Historia eclesiástica indiana,* México, CONACULTA, t.I, 2002.

Meyer, John y Rowan, Brian. *Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia,* en Powell, Walter y Dimaggio Paul (comps.), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, FCE, 1999.

Mora, José María Luis*, Discurso sobre la independencia del imperio mexicano, publicado en el Seminario político y literario 1821 y reproducido en obras sueltas,* México, 1963.

Moreno Espinosa, Roberto*, La administración territorial en México, antecedentes históricos*, Estado de México, IAPEM, UAEM, 1995.

_____, ‘’Prólogo’’ en Uvalle Berrones, Ricardo, *La responsabilidad política e institucional de la administración pública,* Toluca, México, IAPEM, 2003.

Morin, Edgar, *El método, la naturaleza de la naturaleza, Madrid, España, Cátedra, t.* 1, 2009.

Nakayama Arce, Antonio, *Documentos inéditos e interesantes para la historia de Culiacán,* Sinaloa, UAS, 2009.

_____, *Apologético defensorio y puntual manifiesto,* Sinaloa, UAS, 2009.

_____, *Documentos para la historia de El Rosario,* Sinaloa, UAS. 2007.

_____,*La independencia, en Sergio Ortega y Edgardo López (comps.), Sinaloa, textos de su historia,* Sinaloa, Gobierno del Estado, Difocur, Instituto de Investigaciones Dr. Mora, 1987.

_____, *Sinaloa, un bosquejo de su historia*, Sinaloa, UAS, 1996.

Naude, Gabriel, *Consideraciones políticas sobre los golpes de Estado,* Madrid, Tecnos. 1998, p.53.

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

North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico,* México, FCE, 2006.

_____, *A transaction cost theory of politics, journal of theoretical politics,* Cambridge University Press, 1990.

O'Gorman, Edmundo*, Historia de las divisiones territoriales de México,* Porrúa, México, 2007.

Olea, Héctor R, *La imprenta y el periodismo en Sinaloa 1826-1950,* Sinaloa, UAS, Difocur, 1995.

_____, *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, UNAM, 1985.

Ortega Noriega, Sergio, *Breve Historia de Sinaloa*, México, FCE, 1999.

Parra, José Francisco, *Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político, Revista* Política y Cultura, México, UAM, núm. 24, México, 2005.

Pérez Bustamante, C*, Compendio de historia de España,* España, Atlas, 1974.

Pérez de Rivas, Andrés, *Historia de los triunfos de nuestra Santa Fe entre las gentes más bárbaras y fieras del nuevo orbe,* Sinaloa. Siglo XXI , Difocur, 1992.

Pérez Pérez, Gabriel y Valencia E, Laura, El Neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario, Venezuela, Universidad de los Andes, FACES, año 7, núm. 8, enero-Junio, 2004.

Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo, Barcelona,* Gedisa, 2003.

_____, La política de la burocracia, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, 1999.

Pietschmann, Horst, *Las Reformas Borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España, Un estudio político administrativo,* México, FCE, 1996.

Pinheiro Marques, Alfredo, The dating of the oldest portuguese charts, Imago Mundi, vol. 41, 1989.

Powell, Walter y Dimaggio, Paul, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional,* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública , FCE, 2001.

Rees Jones, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España,* México, UNAM, 1979.

_____, *"Estudio Introductorio"* en Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino Unido de la Nueva España 1786, México, UNAM, 1984.

Riva Palacio, Vicente, *México a través de los Siglos.* México, Cumbres, t. IV, 1962.

Rives, Roberto, *La administración pública de México en su bicentenario,* México, FUNDAp, 2009.

Rothstein*, Las instituciones políticas: una visión general,* en Robert Goodin (coord.), Nuevo manual de ciencia política, Madrid, Istmo, 2001.

Rubio Mañé, José Ignacio, *El Virreinato,* México, UNAM, FCE, t.I, 2005.

Sánchez Ferlosio, Rafael, *El castellano en las Indias, "La hija de la guerra y la madre patria",* Barcelona, Destino, 2002, p.65.

Sánchez Bernal, Antonio. *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México,* México, Academia Jalisciense de Ciencias, 2008.

Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México,* México, Miguel Ángel Porrúa, IAPQRO, 2005.

_____*, X Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública,* Santiago, Chile, 2005.

_____, *Estudio de la ciencia de la administración*, Toluca, IAPEM, Miguel Angel Porrúa, IAPQROO, 2007.

_____, *Cambio institucional en el modelo económico: desmantelamiento, adelgazamiento y privatización. Avances y asignaturas pendientes,* en Torres Espinosa, Eduardo y Pineda, Juan de Dios (coords.), Reforma institucional en México, México, UNAM, 2009.

Sartori, Giovanni, *¿Hacia dónde va la ciencia política?,* México, CIDE, 2004.

Schweinhim, Guillermo, Innovación en administración, gestión y políticas públicas: es idéntico o modernización, en Revista de investigaciones, Buenos Aires, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.

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

Senado de la República. Planes de la Nación Mexicana, México. Senado de la República, t. 6, 8, 1987.

Silverman, David, *Teoría de las organizaciones*, Argentina, Nueva Visión, 1973.

Tocqueville, Alexis De, *El antiguo régimen y la revolución*, México, FCE, 1998.

Torres Espinosa, Eduardo, *El nuevo institucionalismo: fortalezas, pero también debilidades,* en El estudio de la nueva ciencia política, México, Gobierno del Estado de México, 2006.

Uvalle Berrones, Ricardo, *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, Toluca, IAPEM, 2003.

Velázquez, María del Carmen, *La frontera norte y la experiencia colonial,* México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1982.

_____, *La Comandancia general de las provincias internas.* México, El Colegio de México, 1977.

Vergara, Rodolfo*, El redescrubrimiento de las instituciones,* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, 2000.

Viana, Francisco Leandro, *Dictamen al Virrey Bucareli por el establecimiento de las intendencias,* Archivo General de Indias.

Vidales Soto, Nicolás, *Las intervenciones extranjeras en Sinaloa durante el siglo XIX,* Culiacán, Sinaloa, *Centro de Estudios Históricos del Noroeste,* Colegio Atenas del Humaya, 1995.

Voss, Stuart F, *On the periphery of nineteenth century of Mexico, Sonora and Sinaloa, 1810-1877,* Tucson, Arizona, the university of Arizona press, 1982.

Williamson, Oliver, *The economic institutions of capitalism,* New York, Free Press, 1985.

Zarate, Julio*, La Guerra de Independencia, México a través de los siglos,* México, Cumbre t. III, 1962.

Zavala, Lorenzo de*, Ensayo histórico de las revoluciones de México, desde 1808 hasta 1830,* México, FCE. 2010.

Zea Prado, Irene, *Gestión diplomática de Anthony Butler en México 1829-1836,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982.

Zoraida, Vázquez Josefina, *Los primeros tropiezos, en El Colegio de México, Historia general de México,* México, El Colegio de México, 2004.

Zucker, Lynne, *El papel de la institucionalización en la persistencia cultural, e*n Powell y Dimaggio (comps.), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México. CNCPAP, FCE, 2000.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley Federal de Entidades Paraestatales

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, de 1981. Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, No. 2, del 5 de enero de 1981.

Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa. Compilación Sinaloa: leyes, códigos y reglamentos. H. Congreso del Estado de Sinaloa.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1973. Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, número 136, de fecha 11 de noviembre de 1974.

Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1950. Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, No. 6, del 13 de enero de 1951.

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa

Ley de Planeación

Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa. Compilación Sinaloa: leyes, códigos y reglamentos. H. Congreso del Estado de Sinaloa.

Ley de Planeación para el Estado de Sinaloa. Colección Legislativa 2005-2007. H. Congreso del Estado de Sinaloa.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Sinaloa. Compilación Sinaloa: leyes, códigos y reglamentos. H. Congreso del Estado de Sinaloa.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa. Compilación Sinaloa: leyes, códigos y reglamentos. H. Congreso del Estado de Sinaloa.

Ley Electoral del Estado de Sinaloa

Reglamentos

Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, de 1981. Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, Número 5 bis, del día 12 de enero de 1981.

Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa, de 1999. Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, Número 124, Segunda Sección, del día 15 de octubre de 1999.

Documentos y páginas web

- Archivo General de Indias en: http://www.mcu.es/archivos/MC/AGI/index.html
- Biblioteca virtual miguel de cervantes en: http://www.lluisvives.com/servlet/SirveObras/public/06922752100647273089079/p0000033.htm#73
- Constitución política: www.diputados.gob.mx/leyes
- Gobierno de España, Portales de archivos españoles en: http://pares.mcu.es/Catastro/servlets/ServletController?accion=2&opcion=44
- Guerrero Omar, Obras: http://www.omarguerrero.org/
- Leyes de Indias, Archivo digital de la legislación en el Perú en: http://www.Congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm
- Ley de Planeación En: www.diputados.gob.mx/ leyes
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. www.presidencia.gob.mx.

- España. Cortes Generales: http://www.constitucion1812.org/listado_completo.asp?tipo_libro=3
- Riesgo Juan M. y Antonio J. Valdés Memoria Estadística del Estado de Occidente

  http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/estados/libros/sinaloa/html/sec_72.html.

- Torres Prada, Lourdes, El control de eficacia en la administración local
  http://www.isel.org/cuadernos_E/Articulos/l_torres.htm

Índice de Cuadros

Cuadro N° 1. Aproximaciones Teóricas al Institucionalismo……. 46

Cuadro N° 2. Clasificación del Nuevo Institucionalismo…….....57

Cuadro N° 3. Caracterización Genérica Sobre los Diferentes Enfoques del Institucionalismo……..……..63

Cuadro N° 4. El Nuevo Institucionalismo……..71

Cuadro N° 5. La Nueva España, Estructura del Gobierno al Inicio del Virreinato……135

Cuadro N° 6. El Cambio Institucional
en la Colonia……149
Cuadro N° 7. Instituciones Públicas Incorporadas en la
Nueva España……162
Cuadro N° 8. Reformas Borbónicas 1…….....221
Cuadro N° 9. Reformas Borbónicas 2……229
Cuadro N° 10. La Constitución de Cádiz, Estructura del
Poder Público……..242
Cuadro N° 11. Las Instituciones en la Expansión Virreinal……..254
Cuadro N° 12. Evolución Institucional a Partir del
México Independiente……..…….....408
Cuadro N° 13. Constituciones de Sinaloa como Estado Autónomo…...442
Cuadro N° 14. Gobernadores del Estado Interno de
Occidente (1824-1831)….……...460

Índice de Gráficos

Gráfico N° 1. El Nuevo Institucionalismo, Vinculaciones y Entorno……..75
Gráfico N° 2. Evolución de las Instituciones Públicas de México y Sinaloa;
Interacción y Metamorfosis…….....103
Gráfico N° 3. Misiones Jesuitas, Formas de Organización……..217

Gráfico N° 4. Cambio Institucional en la Expansión Virreinal……..263

Gráfico N° 5. Cambio Institucional en México ……...426

Gráfico N° 6. Poderes del Estado en el Periodo Constitucional de 1825 a 1831; Vinculación interinstitucional, de Coordinación o de Mando Directo……455

Gráfico N° 7. Poderes Estatales en la Primera Constitución del Estado de Sinaloa, 1831-1852…….481

Gráfico N° 8. Organigrama de la Administración Pública Estatal de Sinaloa (2010)…….……548