

---

La investigación histórica:

---

notas sobre

---

la historia de la

---

Secretaría de Gobernación

---

*Omar Guerrero\**

\* Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor de Posgrado en la misma Facultad. Autor de 12 libros y colaborador en cuatro más.

## I

No es la primera vez que la maestra Patricia Galeana, directora general del Archivo General de la Nación, me brinda la oportunidad de trabajar sobre la historia de las instituciones administrativas en México. Sin embargo, su enorme generosidad me ofrece ahora la extraordinaria ocasión de desarrollar la historia de la Secretaría de Gobernación. Al efecto, el archivo se ha abierto bondadosamente para dejarme escudriñar en su seno las raíces y el devenir de la Secretaría a la cual dignamente pertenece.

Aquí narraré los resultados de la investigación referida, que está por concluirse, con la finalidad de mostrar los beneficios que ofrece el Archivo General de la Nación a quienes están interesados en trabajar en sus acervos.

Mi interés se orienta solamente a destacar la gran utilidad del archivo, para quienes, entre ellos los funcionarios públicos, quieran conocer el vivo pasado de la administración pública mexicana.

## II

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

Su devenir histórico obedece a la dinámica cambiante del mundo externo en el cual ha operado y que está caracterizado por agregaciones y segregaciones en gran escala, impactando determinantemente a su organización, funciones, políticas y programas de trabajo.

El desarrollo de la Secretaría de Gobernación es distinto a la evolución de otras secretarías; de hecho, se podría inferir que el desenvolvimiento de cada una de las secretarías de Estado es singular y diverso al de las restantes. Ello obedece a lo que Lorenz von Stein llamó el **criterio de oportunidad**.

Un ministerio singular significa la existencia de un apartado de la administración pública, cuyo nexo existencial lo trasciende porque únicamente se explica dentro de una totalidad administrativa. El alcance general que el Estado se propone lograr mediante su operación comprensiva, configura a todas estas ramas que integran a dicha administración. Esta misma, por consiguiente, constituye un nexo lógico y sistemático que se desenvuelve y coordina como un todo, y que se orienta a un fin común y único. De tal modo, el Estado como una persona que se autodetermina es siempre igual porque gracias al contacto con la realidad desempeña una gran cantidad de relaciones individuales.

Rige allí el **criterio de oportunidad**, que se enuncia del siguiente modo:

La administración del Estado debe no sólo adaptarse a la variedad de relaciones reales, sino asumir también, ante una diversidad de factores sociales, una forma especial consonante a la naturaleza de sus diversos deberes.

Por consiguiente, en la vida real del Estado, cada secretaría crea su propio organismo administrativo distinto al de los demás ministerios. La vida histórica de cada secretaría está determinada por el influjo de conjunto que ejerce el todo administrativo sobre las partes; y, también, por la forma especial que asume cada una.

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

Desde su fundación en 1821, la administración pública mexicana fue objeto de una diversidad de mutaciones, que suelen ocurrir en la infancia de las naciones. Su trazo organizativo había obedecido a cambios de denominación de sus dependencias, a separaciones o fusiones inconclusas y añadidos, y así prosiguió hasta 1853.

Fue hasta mediados del siglo XIX que se llevó a cabo la primera transformación de fondo de la administración pública. Ahora las mutaciones iban a producir efectos a largo plazo.

En efecto, en 1853 se llevó a cabo una reforma de la administración pública profunda, que corrobora los planteamientos precedentes. Su característica más relevante fue la interacción íntima y mutuamente influyente, que impactó en las secretarías mencionadas, demostrando que, junto con el desarrollo evolutivo diferencial y especializado, ocurren agregaciones y segregaciones en gran escala que determinan la existencia singular de las dependencias administrativas. La evolución

progresiva de una secretaría de Estado, obedece tanto al impulso de la diferenciación y la especialización, como de las sumas y restas funcionales provenientes de, y hacia, otras dependencias de la administración pública.

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

La reforma de 1853, mediante un proceso de **terminación**, culminó con la extinción de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. La reforma indujo a que las añejas labores externas se conservaran en la Secretaría de Relaciones Exteriores; que los deberes referentes a la prosperidad económica dieran vida a la Secretaría de Fomento; y que los cometidos internos, que fructificaron en la Secretaría de Gobernación, fueran reprocesados dentro del marco de una dependencia cuyo diseño organizativo era nuevo.

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

En lo tocante a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, el cambio sustancial más apreciable fue que ella intercambió competencias con la Secretaría de Gobernación: segregó la materia de cárceles, penitenciarías y establecimientos de corrección, a cambio de los ramos de instrucción pública e ilustración. A partir de entonces, quedaron bajo la responsabilidad de la primera lo concerniente a justicia; lo relativo a negocios eclesiásticos; lo que pertenecía a instrucción pública, y las sociedades literarias y científicas relativas al mismo ramo.

Luego de este proceso de **terminación**, la Secretaría de Gobernación, con este nombre a partir del 12 de mayo de 1853, se concentró en la política interior. El núcleo de la transformación se centró en el cuidado de la **tranquilidad pública**.

### III

Como los planetas al Sol, las libertades políticas, la observancia de la *Constitución* y la organización gubernamental establecida por medio de las elecciones, giraban alrededor de la tranquilidad pública. Aquellas eran impensables sin la convivencia pacífica de la ciudadanía, e inclusive, la seguridad pública se estrechaba a la vigilancia y la prevención de delitos en la medida en que la armonía de la vida social y política se mantuviera.

La tranquilidad pública era concebida como un estado social de alta complejidad, en el cual, la observancia de la *Constitución* es necesaria, pero por sí misma era insuficiente. Al efecto, la Secretaría de Gobernación debía estimular la concordia social por otros medios, y desestimular y desactivar la discordia hasta donde fuera posible.

En el grado en que el Estado de derecho adquiere consistencia política y asentimiento social, la tranquilidad pública es concebida más propiamente como un conjunto de mecanismos de índole social, cuya activación necesita ingredientes políticos. Tocaba a la Secretaría de Gobernación fabricar tales ingredientes y suministrarlos al orden social, para movilizar sus fuerzas materiales, espirituales e intelectuales.

La plasticidad conceptual de la tranquilidad pública, invoca una acción administrativa altamente compleja y delicada, que entraña tanto la perseverancia para conservar al Estado de derecho, como para crear condiciones sociales favorables a la prosperidad nacional. Así, Lucas Alamán advertía sobre la funesta inconveniencia de apartarse de los principios del derecho público, cuya separación sólo trajo desgracias, pues ellos han dictado la conducta política a seguir.

Se puede deducir de las ideas de Alamán que la tranquilidad pública consistía en un efecto perdurable del arte del gobierno, como una capacidad de prevenir las sediciones y conjuras preparadas en su contra: "La vigilancia con que el gobierno ha seguido todos sus movimientos (de los

genios turbulentos), ha desconcertado sus planes y conocido sus intentos, y han podido ser reprimidos sus conatos".<sup>1</sup>

La tranquilidad pública ofrece, de tal modo, una visión sintética del significado político de lo interior, pues como lo destaca Alamán, los negocios interiores del Estado "(...) comprenden todas aquellas materias que tienen relación con la seguridad y tranquilidad interior de la República".<sup>2</sup> La acción del gobierno para estimular la tranquilidad pública, constituye una mezcla alícuota de moderación y vigor; y tal es el mejor modo de observar a la *Constitución* y las leyes, es decir, como parte del complejo entramado de la tranquilidad pública.

En suma, ella es un estado social que brota como resultado del arte del gobierno, pero no constituye un fin, sino el medio de propiciar la prosperidad nacional. Alamán agrega que "la tranquilidad y el orden son los elementos necesarios para la prosperidad de las naciones: sin ellos las instituciones políticas no pueden consolidarse, ni florecer las artes, el comercio y la industria".<sup>3</sup>

Sin embargo, a pesar del cuidado de la tranquilidad pública, la Secretaría de Gobernación asumió uno de los ramos que tradicionalmente desempeña toda secretaría de Justicia: la administración de los centros de reclusión.

1. *Memoria que el secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores presenta a su cargo, leída en la sesión de 8 de noviembre de 1923 e impresa por orden del Soberano Congreso, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823. Suscrita por Lucas Alamán en noviembre 7 de 1823, pp. 15-16.*

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

3. *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, a las Cámaras del Congreso General al principio de sus sesiones ordinarias del año de 1832, México, Imprenta del Águila, 1832. Signada por Lucas Alamán en enero 10 de 1832, p. 5.*

Merced a esta agregación, la Secretaría de Gobernación adquirió un fuerte matiz de organización administrativa de justicia. Esta tendencia se acentuó en 1917, cuando fue extinta la Secretaría de Justicia y sus deberes de justicia remitidos a la Secretaría de Gobernación. Hoy en día, esta secretaría tiene en su haber funcional la mayor parte de las responsabilidades de justicia de aquella secretaría y, propiamente, se podría considerar como una Secretaría de Gobernación y Justicia.

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

#### IV

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

Aunque había consenso sobre el perfil funcional del nuevo ministerio, en su origen surgió una variedad de interpretaciones sobre el modo de llamarlo. En España, durante la primera mitad del siglo XIX, se propuso que se llamara Ministerio del Reino; Ministerio de Fomento; Ministerio de Gobierno Interior, Economía y Fomento; Ministerio de la Administración Civil, y Ministerio de Gobierno Político. Una vez materializado, se llamó Ministerio de la Gobernación y luego Ministerio de lo Interior.

En México se optó por la noción de Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, después por Ministerio de lo Interior, para, hasta nuestros días, referir a la Secretaría de Gobernación. Aquí, también España es el origen del término: hacia

1851, después de usarse el término de Ministerio de la Gobernación del Reino, el uso y la costumbre hicieron su trabajo para señalarlo abreviadamente como Ministerio de la Gobernación.

Sin embargo, además de la tradición peninsular, en la historia administrativa novohispana el vocablo **gobernación** tiene un origen muy antiguo, tanto como la noción del buen gobierno como fin del Estado, de la que procede, y que aparece a partir de las transformaciones del pensamiento político en el siglo XIII, junto al propósito de preservar a la justicia. Hay que aclarar, empero, que en tanto la justicia significaba la realización del derecho vigente, la finalidad del buen gobierno implicaba alcanzar el bien común en sus manifestaciones más variadas, no solamente la observancia del derecho existente. El buen gobierno también propendía a la creación legislativa de nuevo derecho, para implementar la elevada misión que entrañaba la utilidad pública.

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

Como sostiene un autor:

*La buena gobernación comprende el bien común espiritual y el temporal, sin solución de continuidad, entre ellos, tal como lo pensaba la escolástica tomista, tan influyente en España, especialmente en el siglo XVI. El buen gobierno temporal está cifrado, según la doctrina escolástica tomista que pasa a la*

legislación indiana, en la realización de la "República" o "Policía".<sup>4</sup>

Si la salubridad y la asistencia pública eran consideradas **gubernativamente** como de utilidad pública, entonces eran materias propias de la Secretaría de Gobernación; y así lo fueron hasta 1917 y 1937, cuando, respectivamente, estos deberes le fueron segregados para alimentar la vida de dos nuevas dependencias de la administración pública: el Departamento de Salubridad y la Secretaría de Asistencia Pública. De manera similar, el turismo fue **gubernativamente** identificado con el bien público, y desempeñado por la Secretaría de Gobernación hasta su segregación en favor del Departamento de Turismo.

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

## V

Las notas referidas sobre la *Historia de la Secretaría de Gobernación* fueron sustentadas por el Archivo General de la Nación. Es evidente su utilidad para el investigador universitario.

Pero también lo es para el funcionario público, a pesar de que sus deberes pudieran hacernos creer que solamente puede poner sus ojos en las cuestiones de momento. Esto no es así.

Recientemente se estableció a la Coordinación de Comunicación Social del Gobierno de la República, en la Secretaría de Gobernación. Desde muchos de sus aspectos, evoca al Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad existente en los años 30 y que fue agregado a la Secretaría de Gobernación tiempo atrás. Yo creo que una mirada a su desempeño ayudaría a perfeccionar los trabajos de la nueva institución, pues de sus labores se podría conocer de sus éxitos y de sus fracasos, y así allanar su camino.

Se podrían multiplicar los ejemplos, pero no es necesario. Baste con el señalado, de suyo conspicuo.

4. GÓNGORA, MARIO, *El Estado en el derecho indiano*, Santiago, Universidad de Chile, 1951, pp. 233-234. El subrayado es mío.

---

# NORMATIVIDAD ARCHIVÍSTICA

---



Secretaría de Gobernación  
Archivo General de la Nación