

## INTRODUCCIÓN

### EL MINISTERIO DE JUSTICIA ANTE LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO

Omar GUERRERO<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Preámbulo.* II. *Los ministerios de justicia: visión panorámica.* III. *Función de los ministerios de justicia.* IV. *El ministerio de justicia en la reforma del Estado en Iberoamérica.* V. *El pensamiento administrativo iberoamericano y la reforma del Estado.* VI. *Fuentes.*

#### I. PREÁMBULO

Para la mayor parte de las personas es perceptible el complejo mundo que forma el sistema de justicia de cualquier país, este sistema es una red funcional y organizativa regida por el derecho que hace concursar a participantes cuya filiación es histórica y políticamente diversa. El hecho de que concurran allí los cuerpos judiciales, el Ministerio Público, la Procuraduría General y el Ministerio de Justicia, además del Defensor del Pueblo y el Consejo de la Judicatura, supone un esfuerzo de coordinación de suyo muy complejo. Más aún, si consideramos que estas instituciones pueden estar juntas o separadas, o distanciadas deliberadamente en poderes públicos distintos, dicha colaboración se convierte en un problema realmente difícil.

Sin duda, el proceso de implementación de la administración de justicia, la cual debe ser *recta, expedita, pronta y cumplida*, es uno de los retos más intrincados que deben vencer sus actores administrativos. El ministerio de justicia —como principal protagonista— tiene la función primordial de armonizar el conjunto del sistema de justicia de un país. Así, dentro de la administración pública toca a dicho ministerio ser el

1 Universidad Nacional Autónoma de México.

Su estructura orgánica era la siguiente: Subsecretaría; Secretaría General de Asuntos Penitenciarios con rango de Subsecretaría; Dirección General de Instituciones Penitenciarias y Administración Penitenciaria, de ella dependiente; Secretaría General Técnica, Dirección General de Servicios; Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia; Dirección General de Asuntos Religiosos y de Objeción de Conciencia; Dirección General de los Registros y del Notariado y Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.

Estos entes constituyen la organización básica y central, a cuyo cargo está la obtención de los tres grandes objetivos del Ministerio, a saber: 1) apoyar a la administración de justicia, 2) atender la administración penitenciaria y 3) prestar los servicios generales de apoyo a los dos cometidos anteriores.

Otro ejemplo interesante lo constituye el Ministerio de Justicia de Costa Rica, tal como operaba a mediados de los ochenta.<sup>7</sup> Creado en 1870, este Ministerio es el asesor jurídico del Poder Ejecutivo, representa al Estado en todos los litigios donde media el interés público y ejerce su representación en los actos y contratos que se formalizan mediante escritura pública. Tiene a su cargo la política penitenciaria y da fe pública de contratos prendarios, inscripciones de bienes muebles e inmuebles, derechos de propiedad industrial y similares. Su organización interior comprende a un viceministro, del que dependen una variedad de órganos, entre ellos la Procuraduría General de la República y la Auditoría General, así como el Tribunal Superior de Censura y la Junta Administrativa del Registro Nacional. Las dependencias que ejercitan las labores substantivas del Ministerio son las Direcciones Generales de Adaptación Social, Registro Nacional y Administrativa, además del Patronato de Construcción, Instalación y Adquisición de Inmuebles. En su seno, igualmente, cumple tareas el Instituto Latinoamericano de Prevención del Delito.

En particular, el ministro del ramo funge como enlace entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, y diseña y coordina los programas encaminados a prevenir el delito, así como la readaptación social. Una de

Justicia cuando estaba separada, debido a que la mencionada fusión es muy reciente y desconocemos sus efectos.

<sup>7</sup> Ministerio de Planificación Nacional y de Política Económica, *Organización de la Administración Pública Costarricense*, San José, Dirección de Racionalización del Estado, 1985.

las funciones más importantes que cumple es preparar los anteproyectos de ley y decretos que se formen en el Poder Ejecutivo.

En Cuba, bajo un régimen socialista, el Ministerio de Justicia opera de manera similar a los de países con sistemas políticos diversos. Se trata de un organismo encargado de asistir en materia jurídica al gobierno y los organismos de la administración central del Estado.<sup>8</sup> En lo particular, asesora jurídicamente al gobierno y a los organismos de la administración pública central, estableciendo las coordinaciones correspondientes con las asesorías jurídicas de dichos organismos; procura el mejoramiento del trabajo jurídico en la esfera de la economía nacional y el perfeccionamiento continuo del orden legal; estudia, propone y dirige la sistematización y codificación de las leyes del país, y procura que reflejen con exactitud los procesos y relaciones sociales; participa en el asesoramiento a la Asamblea Nacional del Poder Popular, el Consejo de Estado y el Consejo de Ministros, en la preparación de las leyes, decretos-leyes, decretos y otras disposiciones legales. Igualmente, contribuye a la divulgación del derecho socialista, la formación de la conciencia jurídica del pueblo cubano y la formación de especialistas en materia jurídica; ejerce la alta inspección de los bufetes colectivos y dirige técnicamente la actividad registral y la notarial; finalmente, edita y hace circular la *Gaceta Oficial* de la república y custodia su archivo central.

### III. FUNCIÓN DE LOS MINISTERIOS DE JUSTICIA

Para identificar con precisión las labores de los ministerios de justicia en la reforma del Estado, tarea a realizarse en el presente inmediato, es necesario antes determinar cuáles son sus faenas actuales, las cuales, por principio, han tenido una fuerte variación con motivo de la aparición de los Consejos de Magistratura o Judicatura. Estos cuerpos colegiados han hecho replantear sustancialmente el papel de dichos ministerios, principalmente en lo que toca a la administración del Poder Judicial, la disciplina de los juzgadores y la formación de los funcionarios de la judicatura. Su relación se ha fundado en una variedad de modalidades, entre ellas la presencia del ministro de Justicia como su vicepresidente.

<sup>8</sup> Ley de Organización de la Administración Central del Estado (Ley 1323, de noviembre de 1976), La Habana, Editorial Orbe, 1979.

### 1. *Relaciones entre el Ministerio de Justicia y los Consejos de Juzgatura*

En Francia, las Constituciones de 1946 y 1958 establecieron la vicepresidencia del Consejo Superior de la Magistratura para el ministro de Justicia. Con tal carácter, dicho ministro recibe las propuestas del Consejo en relación con nombramientos de algunos cargos judiciales.<sup>9</sup> La reforma constitucional de 1993 modificó la composición del Consejo, estableciendo dos secciones con distinto ámbito de competencia; una sección es competente con respecto a los magistrados judiciales y la otra con referencia a los magistrados del Ministerio Público, que son dependientes del Ministerio de Justicia. En sentido opuesto, el Consejo Superior de la Magistratura opina sobre el nombramiento de los demás jueces y los magistrados del Ministerio Público propuestos por el ministro de Justicia.

La reforma constitucional realizada en 1993 resaltó la unidad del cuerpo de la Magistratura, de la cual forma parte el Ministerio Público y con el cual el Consejo constituye un ente común, aunque la diferencia de funciones específicas de cada uno mantiene la subordinación jerárquica de los magistrados del Ministerio Público al ministro de Justicia.<sup>10</sup> Por su parte, el Consejo Superior de la Magistratura se reúne a partir de la convocatoria hecha por su presidente, o bien, por el ministro de Justicia, que funge como su vicepresidente. Sin embargo, ni uno ni otro acuden al Consejo Superior cuando sesiona con miras a la aplicación de medidas disciplinarias.<sup>11</sup>

Las estrechas relaciones de colaboración entre el Consejo y el Ministerio de Justicia son observables cuando se plantean las candidaturas a los cargos cuya designación es hecha a propuesta del Consejo Superior, y se envían simultáneamente al ministro de Justicia. El resto de los nombramientos judiciales son efectuados en colaboración de ambas organizaciones. En cuanto a los nombramientos de magistrados para las funciones de Ministerio Público, que son distintas de las provistas en el Consejo de Ministros, la opinión de la sección competente del Consejo Superior se rinde sobre las propuestas del ministro de Justicia, después

<sup>9</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Héctor Fix-Fierro, *El Consejo de la Juzgatura*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, pp. 16-17.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Idem*, pp. 138-139.

del dictamen hecho por un miembro de esta sección. Igualmente, las propuestas del ministro de Justicia se transmiten al Consejo Superior de la Magistratura junto con la lista de los candidatos para cada uno de los puestos de que se trate.

El ministro de Gracia y Justicia de Italia, de acuerdo con la Constitución de 1948, tiene la facultad de promover la acción disciplinaria y está a cargo de los emolumentos de los miembros del Consejo Superior de Magistratura, los magistrados y el personal adscrito a la secretaría del propio Consejo.<sup>12</sup> Por consiguiente, tiene una relación estrecha con el Consejo Superior, particularmente en lo concerniente a tres de las facultades principales del mismo, a saber:

- 1) sobre el ingreso a la magistratura, la asignación de sede y de funciones, los traslados y promociones y sobre toda otra providencia relativa al estado de los magistrados;
- 2) sobre el nombramiento y remoción de los vicepresores honorarios, de los conciliadores, de los viceconciliadores, así como de los miembros ajenos a la magistratura de las secciones especializadas; respecto de los conciliadores, viceconciliadores y los miembros ajenos se admite la delegación a los presidentes de las cortes de apelación;
- 3) Sobre la designación para el nombramiento de Magistrado de la Corte de Casación de profesores y abogados, por méritos destacados.

En estas materias, el Consejo decide con base en el dictamen de la comisión competente, pero toma en cuenta las observaciones hechas por el ministro de Gracia y Justicia. Paralelamente, el Consejo

puede hacer propuestas al ministro de Gracia y Justicia sobre las modificaciones de las circunscripciones judiciales y sobre todas las materias relativas a la organización y el funcionamiento de los servicios relativos a la justicia. Da su opinión al ministro sobre los proyectos de ley concernientes al ordenamiento judicial, a la administración de justicia y a cualquier otra materia que sea atinente a las materias citadas.<sup>13</sup>

Las relaciones entre el Consejo de la Magistratura y el Ministerio de Gracia y Justicia se extiende a otros nombramientos, tales como los cargos directivos de la judicatura, con exclusión del de pretor o juez mu-

<sup>12</sup> Constitución italiana de 1948, ver Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *op. cit.*, nota 9, pp. 141-149.

<sup>13</sup> *Idem*, *op. cit.*, nota 8, p. 147.

nicipal. Igualmente, el Consejo Superior de la Magistratura provee el ingreso a la magistratura, las promociones de los magistrados y los exámenes para adjunto judicial, de conformidad con las normas del ordenamiento judicial. Esta tarea se realiza a través de comisiones que nombre para tal efecto, particularmente para los ingresos y promociones, así como el examen del adjunto judicial. Una vez concluidos los trabajos se integra la lista de candidatos aprobados, que son publicadas en el *Boletín Oficial* del Ministerio de Gracia y Justicia, el cual puede expresar desacuerdos y presentar quejas ante el Consejo Superior, que aprueba o modifica dicha lista. Incluso, el ministro de Gracia y Justicia tiene la facultad de interponer un recurso de inconformidad ante el Consejo Superior.

El ministro de Gracia y Justicia, además de lo mencionado:

- 1) Tiene la facultad de promover, mediante petición, la acción disciplinaria. La acción disciplinaria puede ser promovida también por el procurador general ante la Corte Suprema de Casación en su calidad de Ministerio Público, ante la sección disciplinaria del Consejo Superior;
- 2) Tiene la facultad de solicitar a los presidentes de las cortes informaciones acerca del funcionamiento de la justicia y al respecto puede formular las comunicaciones que considere pertinentes;
- 3) ejerce todas las demás atribuciones que le atribuyen las leyes sobre el ordenamiento judicial y en general las relativas a la organización y el funcionamiento de los servicios relativos a la justicia.<sup>14</sup>

El ministro de Gracia y Justicia interviene en las sesiones del Consejo Superior de la Magistratura cuando lo solicita el presidente o cuando él mismo lo considera oportuno para hacer comunicaciones o aclaraciones. Pero, normalmente, no puede estar presente en las deliberaciones.

Todas las resoluciones relativas a los magistrados son adoptadas de conformidad con las decisiones del Consejo Superior, mediante decreto emitido por el presidente de la República, con refrendo del ministro de Gracia y Justicia. Sin embargo, hay casos establecidos por las leyes que sólo requieren un decreto del ministro de Gracia y Justicia.

En Bulgaria, tal como lo establece la Constitución de 1991, el Consejo Judicial Superior realiza sus funciones encabezado por el ministro de Justicia, en su calidad de presidente. Algo similar ocurre en Rumania, donde desde 1991 el Consejo Superior de la Magistratura propone al

14 *Ibidem*.

presidente de la República el nombramiento de jueces y procuradores, presidido por el ministro de Justicia, pero que lo hace sin voto. A través de un decreto expedido en noviembre de 1966, fue establecido en Uruguay el Consejo Superior de la Judicatura, el cual estaba integrado por el ministro de Justicia, que lo presidía.<sup>15</sup>

Tal como es observable, el Ministerio de Justicia tiene una injerencia directa en la administración judicial por medio de la función disciplinaria. Dicha disciplina entraña la pérdida del derecho de antigüedad, remoción y destitución. Esto ocurre en Turquía, donde el ministro de Justicia puede dirigirse al Consejo Superior de la Magistratura para que imponga medidas disciplinarias a los juzgadores.<sup>16</sup>

## 2. *Mejoramiento de la administración de justicia*

En última instancia, la existencia de un Ministerio de Justicia está justificada por su capacidad de mejoramiento de la administración de justicia. Tal ha sido la labor del Ministerio de Justicia Federal de Alemania, que recientemente se empeñó en la realización de investigaciones sobre la situación estructural de la administración de justicia.<sup>17</sup> El fruto de su trabajo, cuyo origen data de la década de los ochenta, fue un fiel diagnóstico sobre el nivel de las cargas de trabajo en la administración de justicia.

Héctor Fix-Fierro explica que el saldo de esas investigaciones mostró la necesidad de redistribuir las cargas del trabajo judicial, haciéndose uso de recursos distintos a las normas procesales y de personal, para destacar los aspectos cualitativos de la administración de justicia y proyectarla convincentemente hacia la ciudadanía. Igualmente, fue perceptible una exagerada división del trabajo en los tribunales, complicando la coordinación interna, así como el desuso de la informática, la incompatibilidad en las jornadas de trabajo entre el personal judicial y los servidores que deben asistirlos, además de que estos últimos carecían de motivación laboral. Finalmente, junto con la falta de una adecuada planta física, era patente la necesidad del concurso activo de servidores públicos con formación propiamente administrativa.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 36.

<sup>16</sup> *Idem*, pp. 19, 23 y 31.

<sup>17</sup> Fix-Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1995, pp. 46-49.

En Portugal, el Consejo Superior de la Magistratura puede proponer al ministro de Justicia las providencias legislativas necesarias para mejorar la eficacia y el mejoramiento de las instituciones judiciales; es decir, dicho Ministerio conserva las facultades necesarias para promover los adelantos en la administración de justicia.<sup>18</sup>

Sin embargo, a luz de la reforma del Estado, los ministerios de justicia deben transformarse y participar activamente en las mutaciones de la vida pública.

#### IV. EL MINISTERIO DE JUSTICIA EN LA REFORMA DEL ESTADO EN IBEROAMÉRICA

Los ministerios de justicia deben enlazarse con los programas generales de reforma del Estado, que están dando paso a los procesos de transformación del gobierno, transitándose hacia los cambios institucionales, organizativos y funcionales de los régimen políticos y la administración pública. Su participación se antoja necesaria y su colaboración fructuosa. Tal colaboración podría repercutir en beneficiosos efectos para el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Por principio, el ministerio de justicia puede colaborar en el perfeccionamiento y logro pleno de la noción de Estado de derecho, basado tanto en la justicia social, como en la justicia individual, haciendo viable la implementación de un programa integral de reforma de la administración de justicia. Un programa tal estaría encaminado a actualizar y modernizar los ordenamientos jurídicos, fortalecer la autonomía del Poder Judicial y colaborar en la profesionalización de la administración de justicia. Más específicamente, dicho programa estaría encaminado a participar en el análisis de la constitucionalidad de las leyes, junto con otras organizaciones públicas, y se extendería a la actualización de la legislación vigente, así como su articulación mediante códigos estables, uniformes y continuamente actualizados, que obedezcan al principio de coherencia y faciliten los sistemas procesales. Igualmente, se encaminaría a complementar los vacíos jurídicos, principalmente de las leyes que a pesar del mandato constitucional no han sido expedidas, y elevar la administración de justicia a la condición de garantía esencial del Estado de derecho.

<sup>18</sup> Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *op. cit.*, nota 9, p. 21.

Sobre este último punto, en el cual puede tener un papel principal el ministerio de justicia, la reforma del Estado posibilitaría el mejoramiento sustancial de la administración de justicia. Esta dependencia serviría de promotora de su progreso administrativo, colaborando con el Consejo de la Magistratura al establecimiento pleno de la carrera judicial fundada en el mérito y la idoneidad, así como en la reorganización del sistema penitenciario nacional y la eliminación de las deficiencias de la seguridad y orden públicos.

La reforma del Estado reclama la transformación sustancial de las bases jurídicas del gobierno mismo, de modo que la expedición e implementación de nuevas leyes requiere de estudios profundos que puede realizar un ministerio de justicia, puesto que un caudal enorme de nueva legislación acompaña generalmente a las transformaciones gubernamentales. Un Estado en proceso de reforma requerirá nuevas leyes en materias tan importantes como el derecho electoral, partidos políticos, preventión de desastres, patrimonio público, derechos humanos, participación ciudadana, contraloría, planeación, ecología, educación, Ministerio Público y otros más, no menos importantes.

Dentro de la experiencia de reforma del gobierno, los aspectos centrales se han puntualizado en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sin una adecuada conexión con los procesos de cambio del Poder Judicial. Sin embargo, la reivindicación del Estado de derecho pone a la administración de justicia en el centro de la reforma del Estado, y no puede ser de otro modo, porque la justicia funge como la *estructura cívica* de la vida social. Ahora, es necesario que la transformación de las relaciones entre la ciudadanía y el servicio público se realice en un ámbito plenamente innovado, en el cual la derogación de leyes obsoletas y la supresión de costumbres perniciosas vayan de la mano.

La reforma del Estado requerirá de programas que a falta de mejor nombre se conocen como de “desburocratización”, y que trascendiendo los *modus operandi* lesivos de la administración pública se adentren en la administración de justicia, cuyos procedimientos lentos y tortuosos nada envidian al ritualismo burocrático de las dependencias del Poder Ejecutivo. Suprimir o acortar un trámite azaroso y dilatado será el trabajo de un experto en administración pública; pero derogar disposiciones jurídicas de rango mayor solamente puede hacerlo el cuerpo profesional de un ministerio de justicia.

Tal derogación legislativa nos introduce al temario de la desregulación, cuya aplicación en el Estado de derecho debe ser meditada prudentemente. La desregulación puede servir para identificar y eliminar los nudos legales de diverso tipo que entorpecen el funcionamiento de una sociedad, así como para develar los procesos de política pública para sus afectados, usuarios o beneficiarios. Pero puede, igualmente, debilitar al Estado de derecho con la pérdida de derecho positivo y su reemplazo con la vigencia del derecho natural, supuestamente en forma de mercado, debilitando la capacidad de gobierno de un país. La intervención de un ministerio de justicia en los estudios de desregulación significaría un apoyo esencial a las labores de depuración jurídica, que podría colaborar a favor de una desregulación juiciosamente implementada.

Un programa de reforma del Estado encara el amplio panorama del régimen político en su conjunto y comprende al ciudadano como miembro del Estado; a los empresarios; a los gobiernos nacionales y locales; a la racionalización de los procedimientos parlamentarios en el Poder Legislativo y también, de manera principal, a la modernización administrativa de la justicia.

#### V. EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO IBEROAMERICANO Y LA REFORMA DEL ESTADO

Dentro del ánimo de comprender y proponer soluciones a los problemas de la reforma del Estado, especialmente en lo tocante a las relaciones entre la administración pública y la administración de justicia, el 7 de noviembre de 1996 un grupo de académicos de España e iberoamérica organizó y sustentó un seminario sobre el “Papel de los Ministerios de Justicia en la reforma del Estado de derecho”. El espacio de pensamiento no podía ser mejor: se trató del *I Congreso Interamericano del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, realizado en Río de Janeiro, Brasil.

Se trató no sólo de un ejercicio interdisciplinario, sino multiprofesional, pues los distinguidos participantes profesan las disciplinas jurídicas y cultivan las ciencias administrativas, o al revés: son graduados en las últimas y estudirosos de las primeras.

Don Mariano Buena del Alcázar, catedrático emérito de la Universidad Complutense de Madrid, disertó sobre *El Ministerio de Justicia y la ad-*

*ministración de justicia en España*; en tanto que el doctor Efrén Barrera Retrepo, profesor de carrera de la Universidad de Antioquia, Colombia, lo hizo sobre las *Reformas para la modernización y efectividad de la justicia*. El caso de México fue abordado por el doctor Héctor Fix-Fierro, investigador de carrera de la Universidad Nacional Autónoma de México, por medio de una ponencia relativa a la *Política y administración del derecho y la justicia en México: notas sobre las funciones presentes de una institución ausente*. La mesa fue presidida por quien esto escribe. Tal como se puede observar en esta antología, los trabajos referidos integran su espina dorsal expositiva.

A las ponencias mencionadas se añadieron los siguientes artículos, antes publicados en prestigiadas revistas: Luis Herrero Juan, *Reestructuración de los Departamentos Ministeriales de Justicia y del Interior*; Mauricio Correa, *El Ministerio de Justicia y la defensa de la ciudadanía*; y una entrevista al ministro de Justicia de Argentina titulada, *Pensar proyectos que acerquen la justicia a la gente*.

Ofrecemos nuestros reconocimientos por haber autorizado esta nueva publicación al señor Manuel Gutiérrez Lousa, coordinador de publicaciones del Instituto de Estudios Fiscales de España; doctora María Cristina Rodríguez, directora de la revista *Arquivos do Ministério da Justiça* del Brasil y al licenciado Pablo Belardinelli, editor responsable de la revista *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* de Argentina.

A través de esta publicación se cuenta con un tercer libro sobre los ministerios de justicia, cuyo mérito debe acreditarse al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y especialmente a su director, el doctor José Luis Soberanes Fernández, distinguido hombre de ciencia jurídica siempre dispuesto a encabezar la apertura de nuevos campos del saber.

## VI. FUENTES

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Instituciones administrativas*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1992.

“Décrét sur la Organisation du Ministère de la Justice”, *Journal Officiel de la République Française*, du 28.7, 1964.

FIX-FIERRO, Héctor, *La eficiencia de la justicia*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1995.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Héctor FIX-FIERRO, *El Consejo de la Judicatura*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.
- Ley de Organización de la Administración Central del Estado (Ley 1323, de noviembre de 1976)*, La Habana, Editorial Orbe, 1979.
- Ministerio de Planificación Nacional y de Política Económica, Organización de la Administración Pública Costarricense*, San José, Dirección de Racionalización del Estado, 1985.
- STEIN, Lorenz Von, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897.



**El papel  
de los Ministerios  
de Justicia  
en la reforma  
del Estado**

OMAR GUERRERO  
*Compilador*