



OMAR GUERRERO

**La Secretaría  
de Justicia  
y el Estado  
de derecho  
en México**

LA SECRETARÍA DE JUSTICIA  
Y EL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
SERIE C. Estudios Históricos, Núm. 61**

---

**Formación en computadora: José Antonio Bautista Sánchez**

OMAR GUERRERO

LA SECRETARÍA  
DE JUSTICIA  
Y EL  
ESTADO DE DERECHO  
EN MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
MÉXICO, 1996

**Primera edición: 1996**

**DR © 1996, Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, C.P. 04510 México, D. F.**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**

**Impreso y hecho en México**

**ISBN 968-36-5459-2**

*Para Rita García de Guerrero, soporte fiel y  
continuo de un esfuerzo investigativo que no  
termina.*

*En la Secretaría de Gracia y Justicia, su mismo apellido nos informa que así el Secretario como los oficiales deben ser muy instruidos en la jurisprudencia; porque, ¿qué ha de entender un imperito sobre el recurso que una parte introduce de una sentencia del Consejo en materia de mayorazgos, retenciones y otros puntos semejantes?*

*D. P. de M. y J.*

La ciencia vindicada de los plumistas y definición de las secretarías del despacho universal (1747).

## ÍNDICE

PRÓLOGO . . . . .	XI
José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ	
PREFACIO . . . . .	1
NOTA SOBRE EL CONCEPTO Y USO DE POLÍTICA E IMPLEMENTACIÓN . . . . .	5

### PRIMERA PARTE

#### ASPECTOS GERENCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

CAPÍTULO PRIMERO	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA . . . . .	11
I. El Estado de derecho . . . . .	11
II. Administración y jurisdicción . . . . .	15
III. La administración de justicia . . . . .	21
IV. El servicio público de justicia . . . . .	24

CAPÍTULO SEGUNDO	
FUNCIÓN PÚBLICA DE UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA . . . . .	29
I. Naturaleza y objeto general de la administración pública . . . . .	29
II. Universalidad de la Secretaría de Justicia . . . . .	32

### SEGUNDA PARTE

#### DEVENIR HISTÓRICO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

CAPÍTULO TERCERO	
NACIMIENTO, EXTINCIÓN Y RESURRECCIÓN . . . . .	45
I. La herencia española . . . . .	45

I. Los antecedentes hispánicos . . . . .	45
II. Nacimiento en 1821: la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos . . . . .	47
1. Organización y personal . . . . .	51
2. Reformas organizativas de 1835 . . . . .	53
III. Extinción y resurrección de la Secretaría de Justicia (1836-1841) . . . . .	57
1. Causas de la primera extinción . . . . .	58
2. El fondo judicial . . . . .	64
 CAPÍTULO CUARTO PRECISIÓN DE OBJETO Y ALCANCES FUNCIONALES . . . . .	69
I. Segregación del ramo de cárceles, penitenciarias y establecimientos de corrección (1853) . . . . .	69
II. Extinción del ramo de negocios eclesiásticos (1861-1891) . . . . .	72
III. Organización y personal . . . . .	75
 CAPÍTULO QUINTO EL MINISTERIO DE JUSTICIA DEL SEGUNDO IMPERIO . . . . .	81
I. La Secretaría de Justicia bajo el gobierno usurpador . . . . .	81
II. La organización estatal en el Segundo Imperio . . . . .	81
III. El régimen imperial . . . . .	82
IV. La administración pública . . . . .	84
V. EL Ministerio de Justicia . . . . .	85
 CAPÍTULO SEXTO CENIT Y OCASO . . . . .	89
I. Reorganización de la administración pública en 1891 . . . . .	89
II. Especialización funcional de la Secretaría de Justicia (1905) . . . . .	91
III. La Revolución y la Secretaría de Justicia (1910-1917) . . . . .	94
IV. Extinción de la Secretaría de Justicia en 1917 . . . . .	97

### TERCERA PARTE

#### EL DESEMPEÑO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

<b>CAPÍTULO SÉPTIMO</b>	
<b>OBJETO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA . . . . .</b>	<b>105</b>
I. El problema de la prescindibilidad de la Secretaría de Justicia . . . . .	105
II. Controversia sobre el papel de la Secretaría de Justicia . . . . .	114
<b>CAPÍTULO OCTAVO</b>	
<b>LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE UNA SECRETARÍA</b>	
<b>DE JUSTICIA . . . . .</b>	<b>121</b>
I. Problemas de implementación de una Secretaría de Justicia . . . . .	122
II. La Secretaría de Justicia y el Poder Judicial . . . . .	127
1. La Secretaría de Justicia dentro del régimen político . . . . .	128
2. La Secretaría de Justicia ante la autonomía judicial . . . . .	131
3. La Secretaría de Justicia enjuiciada como un error histórico y social . . . . .	133
<b>CAPÍTULO NOVENO</b>	
<b>DESEMPEÑO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA:</b>	
<b>ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN . . . . .</b>	<b>139</b>
I. Análisis de implementación . . . . .	140
II. Análisis de desempeño de la Secretaría de Justicia . . . . .	145
1. Creación del ámbito de desempeño . . . . .	146
2. Consolidación del ámbito de desempeño . . . . .	155
3. La Reforma y sus consecuencias en el desempeño de la Secretaría de Justicia . . . . .	159

### CUARTA PARTE

#### TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

<b>CAPÍTULO DÉCIMO</b>	
<b>EXTINCIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA . . . . .</b>	<b>171</b>
I. Análisis de terminación de políticas . . . . .	171

I.	Desempeño administrativo incremental y autonomía del espacio de políticas . . . . .	173
2.	La terminación de políticas . . . . .	174
3.	Definición y tipos de terminación . . . . .	177
II.	“Crónica de una muerte anunciada” . . . . .	183
III.	Hipótesis y evidencias sobre la extinción de la Secretaría de Justicia . . . . .	191
IV.	Conjeturas sobre la extinción de la Secretaría de Justicia . . . . .	195

**CAPÍTULO DECIMOPRIMERO  
EFFECTOS DE LA TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA . . . . . 203**

I.	Vacío de implementación por la extinción de la Secretaría de Justicia . . . . .	203
II.	Dialéctica entre la continuidad y la terminación en la vida de la Secretaría de Justicia . . . . .	206
III.	Fundamentos constitucionales de un órgano del Ejecutivo que asista al Poder Judicial . . . . .	214

**QUINTA PARTE**

**LA GERENCIA INTERIOR DEL PODER JUDICIAL EN LA ACTUALIDAD**

**CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO  
EL AUXILIO ADMINISTRATIVO AL PODER JUDICIAL  
Y LA GESTIÓN JUDICIAL INTERNA . . . . . 225**

I.	Deberes de la Secretaría de Gobernación con respecto al Poder Judicial . . . . .	225
II.	La autogestión del Poder Judicial . . . . .	229

**CAPÍTULO DECIMOTERCERO  
EL CONSEJO DE LA JUDICATURA . . . . . 235**

I.	Los Consejos de Judicatura . . . . .	235
II.	Consejo de la Judicatura Federal mexicano . . . . .	239

CAPÍTULO DECIMOCUARTO LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL . . . . .	247
EPÍLOGO . . . . .	251

## ANEXOS

ANEXO 1 FACULTADES DEL MINISTERIO DE GRACIA Y JUSTICIA DE ESPAÑA EN 1717 . . . . .	255
ANEXO 2 FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE GRACIA Y JUSTICIA DE ESPAÑA DE ACUERDO CON UN AUTOR ANÓNIMO DEL SIGLO XVIII . . . . .	257
ANEXO 3 GENEALOGÍA ORGANIZATIVA DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA . . . . .	259
ANEXO 4 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS COMPETENCIAS DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA . . . . .	260
ANEXO 5 SECRETARIOS DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE JUSTICIA EN MÉXICO, 1821-1917 . . . . .	266

## APÉNDICE

PROPIUESTA DEL COLEGIO DE ABOGADOS SOBRE LA CREACIÓN  
DE UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA EN MÉXICO (1961-1963)

I. Problemas que resolvería una Secretaría de Justicia . . . . .	284
II. Facultades de una nueva Secretaría de Justicia . . . . .	289
III. Réplicas y contrarréplicas sobre la creación de la Secretaría de Justicia . . . . .	293

## FUENTES

I. Memorias de la Secretaría de Justicia . . . . .	299
II. Otras memorias . . . . .	302
III. Dictámenes, programas, exposiciones, documentos y similares . . . . .	302
IV. Legislación . . . . .	305
V. Libros y artículos . . . . .	309

*La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el día 28 de octubre de 1996 en los talleres de Formación Gráfica, S. A. de C. V. En esta edición se empleo papel cultural 70 x 95 de 50 kgs. para las páginas interiores y cartulina couché de 162 kgs. para los forros; consta de 1000 ejemplares. Fotografía de portada: Edificio que albergó a los Tribunales de Justicia hasta 1964 (Donceles 100, ciudad de México).

## PRÓLOGO

Tengo el agrado de escribir estas líneas que servirán de prólogo al magnífico libro escrito por el profesor Omar Guerrero, titulado *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, el cual representa, a mi entender, una aportación muy importante a la historia del derecho, al derecho constitucional, al derecho procesal y a la ciencia de la administración pública en México.

Evidentemente que se requería un estudio de la envergadura del que ahora nos presenta Omar Guerrero, ya que el conocimiento de esa pretérita e importante dependencia del Poder Ejecutivo Federal, prácticamente era nulo en nuestro medio; no pasábamos de alguna que otra referencia marginal a la misma, pero sin entrar al fondo de la cuestión.

En México, por efecto de la Constitución de 1917, como todos sabemos, desapareció la Secretaría de Justicia y, por lo mismo, nuestra generación ya no sabe lo que es una dependencia del Ejecutivo de esa naturaleza; no salimos de dos o tres lugares comunes en el sentido de que la misma sirvió como medio que el Ejecutivo Federal utilizaba para oprimir al Judicial o para pasarle consignas, afirmaciones que, como acertadamente señala Omar Guerrero, no están debidamente documentadas ni demostradas.

El abogado medio en México no sabe lo que es una Secretaría o Ministerio de Justicia y mucho menos sabe exactamente para lo que sirve, por lo que, en primer lugar, debemos saber qué es y para qué sirve.

En términos generales podemos decir que las funciones propias de la Secretaría de Justicia son desempeñadas actualmente en México por la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal y el Consejo de la Judicatura Federal, todo ello a nivel federal, ya que a nivel de los estados, tales funciones son desempeñadas por las secretarías generales de gobierno, las procuradurías generales de justicia y los consejos de la judicatura, cuando los hay, o los plenos de los tribunales superiores de justicia. Sin embargo, existe una función política que ninguna de esas dependencias u organismos desempeña: la representación política de los juristas dentro del Poder Ejecutivo; quizás porque hasta hace pocos años los principales cargos políticos en nuestro país eran desempeñados por abogados.

Hace pocos meses se creó la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, la cual vino a sustituir las funciones que anteriormente desempeña-

ba la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. Si este nuevo organismo llega a tener un desarrollo y evolución como todos esperamos, seguramente vendrá a cumplir las funciones políticas que corresponderían a una Secretaría de Justicia entre nosotros.

Hasta hace poco todavía era objeto de discusión la posible supresión del artículo décimocuarto transitorio original de nuestra Constitución Política (lo cual en sí lleva una contradicción, ya que un artículo transitorio por naturaleza es efímero, cumple su cometido y pierde su eficacia dada la transitoriedad de su carácter) con el objeto de crear una Secretaría de Justicia; sin embargo, quedaría la duda ¿de quererse restablecer la Secretaría de Justicia, habrá que modificar dicho artículo transitorio, como se hizo en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de julio de 1921 para crearse la Secretaría de Educación Pública?

Una vez creado el Consejo de la Judicatura Federal y la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, personalmente pienso que no tiene ya mucho sentido crear una Secretaría de Justicia; sin embargo, nuestro autor piensa que es una discusión que todavía está abierta.

Por otro lado, permítasenos señalar que la historia de la Secretaría de Justicia en México es, en gran medida, la historia del derecho mexicano, así lo entendió quien escribe estas letras, por lo cual se dio a la tarea de buscar todas las memorias de dicha dependencia, desde su creación en 1821 hasta su extinción en 1917, considerando la importancia que las mismas tendrían como una fuente primaria para el conocimiento y estudio de nuestra evolución jurídica, así como de la importancia y trascendencia de publicarlas todas (aunque no se cuenta con las memorias de todos los años). Ahí surgió el proyecto, junto con el doctor Omar Guerrero, de publicar dichas memorias como una especie de segundo volumen de este libro, trabajo coordinado por este prologuista (quien además agradece al profesor Guerrero que le facilitara las memorias de algunos años, que no había podido localizar).

Pienso que con este libro se llena una importante laguna del conocimiento, como apuntamos antes; que es un libro bien hecho y que recomendamos su lectura ampliamente a todo aquel interesado por la cosa pública en nuestro país.

Felicitamos muy sinceramente a su autor y le agradecemos que haya confiado su edición al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Coyoacán, verano de 1996

José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ  
*Director del Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la UNAM*

## PREFACIO

La Secretaría de Justicia es una institución de la administración pública, mundialmente considerada, que encierra una curiosa paradoja: por un lado, *generalmente* consiste en un establecimiento indispensable y omnipresente en las administraciones públicas de los países del planeta; por el otro, *singularmente* en México fue enjuiciada como subvertora de la división de poderes, un peligro para la buena marcha del Estado de derecho y una fuente de perversión de la justicia, motivo por lo cual fue extinta y vedado el camino de su resurrección.

Dentro de los escenarios del sentido común, y aun de los cónclaves académicos y científicos, permanece la idea de que la Secretaría de Justicia detenta un concepto refractario a la sana separación de poderes y que puede ser un ingrediente más de la fortificación del Ejecutivo ante los otros poderes. Igualmente, persiste la creencia de que estando viva, sirvió de canal para la trasmisión de consignas al Poder Judicial durante las dictaduras porfiriana y huertista. Ambas percepciones convergen en el mismo punto: descalificación de su historia y de su porvenir.

Estas apreciaciones, apegadas probablemente a la verdad, no están sustentadas, sin embargo, en estudios ni en investigaciones que documenten los fundamentos de que puedan partir. Esto es particularmente perceptible en lo referente a las causas de la extinción de dicha Secretaría, cuyos móviles explícitos externados en el Constituyente de 1917 hablan de la perversión del Poder Judicial. No obstante, no se ofrecen pruebas ni testimonios que sustenten a esta declaración: en el *Diario de Debates* del Congreso Constituyente de 1916-1917 (tomo II, p. 478) se dice simplemente que “se ha creído conveniente la supresión de las Secretarías de Justicia e Instrucción Pública, porque la primera, en un régimen federal, no tiene razón de ser y puede decirse que de un modo general su intervención en el nombramiento del personal de la administración de justicia y su vigilancia sobre éste no dan otro fruto que la corrupción del Poder Judicial”.

A falta de elementos de análisis documentales o testimoniales, el estudio de la Secretaría de Justicia se mueve en un espacio dominado por presunciones, conjeturas y sospechas, abonándose un terreno fértil para el prejuicio, la duda y la ambigüedad.

Un panorama tal sólo puede ser explorado a través de una investigación profunda sobre el pasado, el desempeño, la extinción y la secuela de la cesación de la Secretaría de Justicia. El rastreo del curso vital de esta institución administrativa extinta puede iluminar sobre la calidad de su desempeño y el efecto que provocó entonces, así como brindar nitidez sobre el hueco de implementación que dejó y las consecuencias tangibles, o intangibles, de su ausencia.

Problemas como los narrados constituyen un campo de investigación de indudable importancia, no solamente desde el aspecto científico, cuyo propósito es ilustrar sobre los problemas planteados sino también desde el no menos trascendental ángulo del interés ciudadano, por el estado presente de la administración de justicia en nuestro país.

El objeto primordial de esta obra es examinar el desarrollo, el desempeño y la terminación de una Secretaría de Justicia en México, entre 1821 y 1917, y analizar las consecuencias producidas luego de su extinción.

Habiendo hecho ya un artículo sobre las secretarías de Estado ligadas con los asuntos interiores, así como un libro histórico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y otro más de la Secretaría de Relaciones Exteriores preparar un libro sobre la Secretaría de Justicia constituyó la posibilidad de proseguir con la grata experiencia de explorar la vida de una más, igualmente relevante.\*

No siempre sucede que el investigador inspire el temario de su trabajo académico. Buena parte de las investigaciones emanan de complejos sociales cuya percepción de la trascendencia de tópicos investigativos es más diáfana que la del investigador. Tal fue el caso de esta obra, cuya iniciativa primordial se forjó en el ambiente de trabajo académico que se desarrolló dentro de un proyecto que impulsó la Coordinación de Humanidades de la UNAM, conducida entonces por el licenciado Melgar Adalid, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Fue Mario Melgar quien, con enorme interés, propició y sustentó la realización de este libro, motivo por lo cual hago pública mi mayor gratitud.

Ese esfuerzo interinstitucional produjo, entre otros frutos, esta obra sobre la Secretaría de Justicia. Sin embargo, debido al largo tiempo que exigió su desarrollo y culminación, habiendo cesado dicho proyecto, fue convertida en un prospecto personal de quien escribe. Por este motivo, las líneas que integran la obra son de mi completa autoría y, por consiguiente, de mi única responsabilidad.

\* "Las secretarías de Estado y la administración interna en México", *Revista de Administración Pública*, México, núms. 71-72, julio-diciembre, 1987, pp. 19-69; *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993; *Historia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes*, inédito.

## PREFACIO

3

Las arduas faenas investigativas que culminaron con el libro fueron compartidas con Aurora Fernández, quien preparó el anexo de los secretarios de Justicia; y Janitzio Guzmán, quien especialmente cumplió la fatigosa tarea de explorar los acervos documentales y bibliográficos que nutrieron el libro. Para ambos el mayor de mis agradecimientos.

El trabajo estuvo amparado permanentemente en el apoyo ilimitado que brindó el licenciado Mario Mendoza, entonces Director General de Fomento Editorial de la UNAM, así como de sus colaboradores. Entre ellos deseo destacar la cooperación del licenciado Agustín Maya, quien no desmayó en su afán de destribar los impedimentos que inhabilitaban nuestro deseo de acceder a documentos valiosos, fuera en México o en el extranjero.

La investigación fue apoyada enormemente por la valiosa colaboración de don Ernesto de la Torre Villar, quien gentilmente me facilitó importantes documentos sobre la Secretaría de Justicia, por lo cual le externo mi mayor reconocimiento, además de que sus sabios consejos mucho contribuyeron al desarrollo de las líneas investigativas de la obra.

Mi estimado alumno y amigo, el maestro Francisco José Díaz Casillas, mucho hizo también a favor del libro a través de su generoso gesto de compartir su vasto acervo de Memorias de la Secretaría de Justicia, aligerando el pesado esfuerzo destinado a la compilación de fuentes. Amplio agradecimiento y estimación para él.

La agotante faena de revisión del manuscrito correspondió al maestro Roberto Rives, auxiliado por mi dilecto alumno Roberto Castellanos. Mucho les agradezco atender con tanto empeño y calor fraternal esta tarea ciertamente ingrata.

Buena parte de los trabajos investigativos se realizaron en el acervo de la biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, foco de irradiación del saber de las humanidades que es un ejemplo y orgullo para todos los universitarios. Su Director, el Doctor José Luis Soberanes Fernández, ha tenido la generosa deferencia de hacer suya esta obra y ofrecer el prestigioso espacio de su colección editorial para darle cabida. Expreso a mi estimado amigo, el doctor José Luis Soberanes, mi gratitud por una muestra tan grande de amistad y aprecio.

Estando este libro en proceso, un ser humano de alcances planetarios dejó de vivir: José Francisco Ruiz Massieu. Su deceso fue una monstruosa injusticia y una vergüenza para el país, que reclaman el resarcimiento del sentir nacional sobre la función de la justicia como base de civilidad. La muerte de hombres de la talla de José Francisco hace más patente el imperativo de una justicia efectiva, que sea ejemplar para que impida lo malo, y edificante para que estimule lo bueno.

Finalmente, ratifico mi gran amor y reconocimiento a Rita García de Guerrero, cuya ilimitada comprensión y apoyo siguen haciendo posible que un académico que dedica tantas horas a la investigación, lo pueda seguir haciendo. Una palabra de cariño inmenso para Omar Augusto, quien estando por dejar de ser niño, ya comienza a recorrer el puente de la adolescencia que lo llevará a la juventud.

Ciudad Universitaria, primavera de 1996

Omar GUERRERO

## NOTA SOBRE EL CONCEPTO Y USO DE POLÍTICA E IMPLEMENTACIÓN

No hay mucho lugar en esta obra, para referirnos extensamente a los problemas de traducción de la voz inglesa *Policy*, indebidamente vertida al español como “política”; esta última, semántica y conceptualmente corresponde más bien al vocablo *Politics*. Una traducción tal, en la cual *Policy* se vierte como “política”, genera no sólo notables desarreglos idiomáticos y semánticos, sino también notorios errores conceptuales. En los Estados Unidos —y otros países anglófonos— se utilizan las palabras *Politics*, *Policy* y *Police* con significados diversos, y las traducciones al español de la primera y la tercera no causan problema: *política* y *policía*, no así la segunda, que no tiene equivalente en nuestro idioma y, obviamente “política” no es la adecuada.

Por consiguiente, dejamos las voces *Policy* y *Policies* en inglés, en atención a sus raíces grecolatinas, propias también del español, tal como lo explicamos y proponemos en otro lugar, salvo en los títulos de la obra.\*

No obstante esta explicación, y habiendo asumido una posición clara al respecto, utilizo también “política” como *Policy* en los títulos y subtítulos, atendiendo la difusión y aceptación que tiene en amplios auditorios, con la idea de facilitar su tratamiento en esta obra, a partir de los encabezados.

Tampoco podemos extendernos mucho sobre la definición de *Policy*, de modo que, en consonancia con la índole de este libro, nos referimos a la *Policies* como los flujos de acciones gubernamentales alimentadas por la búsqueda de objetivos, que se observan integradas por propósitos, programas, decisiones y efectos. Esta noción permite develar los ropajes que dan forma y cubren a la *Policy*, y nos hace comprender sus diversas modalidades, como manifestaciones formales de aquélla. En este sentido, *Policy* suele ser identificada, dentro de estas manifestaciones, con expresiones tales como la legislación, leyes, estatutos, órdenes, regulaciones y opiniones legales.\*\* Lo importante en los problemas de *Policy* es el modo en que

\* Guerrero, Omar, “Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria”, *Revista de Administración y Desarrollo*, Santafé de Bogotá, núm. 29, diciembre, 1991. Escuela Superior de Administración Pública, pp. 11-33.

\*\* Esta visualización, que se acomoda esencialmente a la índole de este libro, ha sido planteada por Charles Jones (*An Introduction of Study of Public Policy*, Monterrey, California, Books-Cole Publishing Co., 1984, pp. 24-27).

es hecha, principalmente como una conducta consistente y repetida, asociada a los esfuerzos *en y a través* del gobierno.

Tampoco podemos introducirnos demasiado en lo que se conoce como el análisis de *Policy*. Debido a su muy reciente introducción en nuestro país, aunque de un modo muy vigoroso, dicho análisis requiere una explicación al menos abreviada.

Aunque aquí nos referimos a un solo significado de *Policy*, en realidad tal significado representa una variedad de acentuaciones de interés epistemológico, habida cuenta principalmente de los enfoques centrados en ella. En el fondo, el problema consiste en que el mismo fenómeno es visualizado de conformidad con una variedad de centros de interés investigativo y teórico, de modo que los diversos enfoques concentran su atención en un conjunto de rasgos del fenómeno, desechando otros más. Bajo este criterio, es explicable una diversidad de interpretaciones sobre el mismo fenómeno, las cuales, ciertamente, no se refieren al fenómeno como totalidad, sino al conjunto de rasgos seleccionados intencionalmente.

En el inglés común, *Policy* significa principalmente un curso de acción, pero, aunque menos frecuentemente, también se entiende como proceso de decisión o como un programa de acción. Más entrañado en las ciencias sociales, su uso se ha referido a la investigación aplicada y los resultados de los procesos políticos. Ante un abanico semántico tan variado, las necesidades de univocidad conceptual han sido un requisito epistemológico, que el análisis de *Policy* ha resuelto relativamente. En nuestro entender, las definiciones de *Policy* pueden ser agrupadas en dos grandes rubros de interpretación: las que se refieren al curso de una acción gubernamental y las que representan la acción misma; dicho de otro modo, unas interpretan el *cauce* y otras al *flujo*.

El vocablo *Policy* rotuló a la actividad de un conjunto de nuevas disciplinas forjadas a partir de 1951 y que se han desenvuelto en paralelo a la ciencia política (*Political Science*). Como sinónimo de análisis de *Policy*, suele hablarse también de Ciencias de *Policy* (*Policy Sciences*).

En la bibliografía de esta obra hay una buena cantidad de textos que pueden servir al interesado en el tema de *Policy*, pero principalmente es recomendable la antología muy completa preparada por Luis F. Aguilar, acompañada por espléndidos estudios introductorios.

Por cuanto a *implementación*, debemos decir que nociones similares a la de implementación han sido de uso frecuente y antiguo en la ciencia de la administración, y más recientemente, entre especialistas en el tema. Por ejemplo, Charles Jones se había referido a la *aplicación* de *Policy*, en tanto que Yehezkel Dror habla de *ejecución* de *Policy*. Gross, por su parte, usaba *activación de planes*; Gergen, de *subfase de sanción y control*. Otros

pensadores se referían a *seguir a través (follow-through)* o *llevar a cabo (carrying-out)* las *Policies*.\*

La voz *implementación*, sin embargo, requiere de la explicación de los matices idiomáticos que son relevantes para entenderla mejor, pues el término apenas está tomando carta de naturalización en nuestro idioma.

En una obra clásica sobre el tema, sus autores, al principio del libro, reproducen del *Diccionario Webster's* (edición de 1969), el significado de implementación: "(1) Implement ((fr. *implementum*, acción de llenar; fr., *implere*, llenar, terminar (fr. *in* + *plere*, llenar) + -mentum -ment-más, completo) (...) (2) *Imp-ple-ment* la: llevar a cabo: acabar, cumplir con; esp: dar efecto práctico a, y asegurar la realización real por medidas concretas". También se refieren al *Roget's Thesaurus of English*, en el cual *To Implement* significa producir, hacer, llevar a cabo, ejecutar, desempeñar, realizar, acompletar, completar, efectuar, realizar y aproximar.\*\*

Creo que la idea elemental de la implementación ha sido bien planteada por Douglas Bunker, uno de los pioneros de este campo del saber, quien sostenta que si las *Policies*, planes, decisiones o programas son implementados, la pregunta central que debe formularse es la siguiente: ¿cómo son transformadas las ideas dentro de la acción conjunta efectiva? Cree que la efectividad de la implementación reclama condiciones mínimas, entre las que destaca el asentimiento de quienes están a cargo de ella y de aquellos que sufrirán su impacto.

Dentro del temario de implementación, es frecuente que se traten temas referentes a la comprensión de los objetivos de *Policy* y la confianza en el departamento, organización o persona identificada con él; el flujo de recursos financieros procedentes de asignaciones presupuestales o procedentes del mercado, y el aparato administrativo necesario para realizar cualquier actividad hacia los resultados. Igualmente, comprende la provisión de los servicios, el cumplimiento de las regulaciones y la reasignación de beneficios.\*\*\*

A partir de estas apreciaciones elementales, cuyo objeto es situar al lector dentro de una terminología que recientemente se ha incorporado a las disciplinas sociales en México, en la obra se aplican los conceptos aquí bosquejados.

\* Bunker, Douglas, "Policy Sciences Perspectives Implementation Process", *Policy Sciences*, núm. 3, 1972, pp. 72 y 3.

\*\* Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University Press, 1979 (1973).

\*\*\* Bunker, *op. cit.*

## PRIMERA PARTE

### ASPECTOS GERENCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Dentro del cultivo de las disciplinas administrativas, los campos tradicionalmente privilegiados por los interesados se restringían a la administración pública y la administración privada. Sin embargo, recientemente, la emergencia de la participación ciudadana ha abierto una enorme brecha al estudio de la administración social, comunitaria y popular, toda vez que ha vuelto a poner interés en añejas instituciones que han estado vinculadas con los derechos humanos, tales como el Ministerio Público, el *Ombusman* y los tribunales de lo contencioso administrativo. Como parte de esta nueva atmósfera caracterizada por formas diversas de administración, han surgido las contralorías sociales y una gran cantidad de entidades de la administración pública, en las cuales se ha incorporado la participación de los ciudadanos.

Dentro de un ambiente administrativo tan diversificado, los asuntos judiciales han adquirido un interés tan grande, que un número mayor de personas se están ocupando de la *administración de justicia*, como un componente singularmente importante del Estado de derecho. Debido a la estrecha relación entre la administración pública y la administración de justicia, los órganos por los cuales se vinculan están siendo objeto de una gran atención. Entre estos órganos, debemos considerar al recientemente creado Consejo de la Judicatura Federal, cuyo diseño organizativo está encaminado a cumplir con las faenas de gestión interior en el Poder Judicial.

Se trata del establecimiento de una organización cuyo objeto es exonerar a la Suprema Corte de Justicia de la realización de tareas administrativas, que ella asumió después de 1917 tras la extinción de la Secretaría de Justicia. Antaño, desde 1821, dicha Secretaría tenía a su cargo expresa y exclusivamente el desempeñar las operaciones administrativas necesarias para la marcha del Poder Judicial, facilitando a los juzgadores el dedicarse solamente a las tareas jurisdiccionales. Sin embargo, la administración a su cargo no era parte de la administración de justicia, la cual se identifica con la organización y funcionamiento del Poder Judicial, sino una expresión singular de

la administración pública, paralela y hermanada con la administración de lo exterior, la administración de la defensa, la administración de la hacienda y la administración de lo interior. Pero en contraste con estas administraciones, encarnadas en secretarías de Estado igualmente singulares, como una dependencia del Poder Ejecutivo, la Secretaría de Justicia se desempeñaba de cara a un poder diferente al propio: el Poder Judicial. La Secretaría de Justicia era una organización que *administraba*, para que la administración de justicia fuera recta, pronta, expedita y cumplida.

Universalmente considerada, la Secretaría de Justicia representa una paradoja dentro del Estado de derecho: éste se caracteriza por el control judicial de la administración pública, sometiendo todos sus actos al derecho. También supeditada a la ley, pero como contracorriente, la Secretaría de Justicia permanece como el brazo del Poder Ejecutivo ligado a los asuntos judiciales. Así, ocupando este incómodo sitio, la Secretaría de Justicia puede ser reconocida como un elemento sustancial de los frenos y contrapesos, o por lo contrario, ser acusada de violar la división de poder y restringir la independencia de los juzgadores.

Tal es el tema central de este libro: la Secretaría de Justicia dentro del Estado de derecho en México, y el modo como se ha observado su desempeño en su seno.

<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA . . . . .</b>	<b>11</b>
I. El Estado de derecho . . . . .	11
II. Administración y jurisdicción . . . . .	15
III. La administración de justicia . . . . .	21
IV. El servicio público de justicia . . . . .	24

## CAPÍTULO PRIMERO

### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Antes de entrar de lleno al tema de este capítulo, es necesario que hagamos una breve referencia al concepto de Estado de derecho, porque su especificidad histórica es determinante para comprender el papel de una Secretaría de Justicia en su interior.

Este tópico ha sido ampliamente tratado por los especialistas, de modo que aquí sólo faremos una exposición sucinta.

#### I. EL ESTADO DE DERECHO

La idea de *Estado de derecho* es una concepción original, pues no se trata de un fenómeno histórico concreto, sino de un conjunto de rasgos característicos que definen al Estado moderno. Igualmente, no se corresponde con todos aquellos Estados donde han regido y rigen las leyes, toda vez que la índole de la *ley* en el Estado de derecho es peculiar.

El Estado de derecho es incomprensible sin partir del concepto de *Estado* en sí, como una categoría histórica singular y distinta a otras formas de dominación política que le precedieron.

Con frecuencia, los estudios sobre el Estado suelen acentuar las formas concretas que asume, identificando los rasgos peculiares de dichas formas como inherentes al Estado como generalidad. Del mismo modo, a menudo desnaturalizan la idea del Estado como fenómeno singularmente histórico, asimilándolo a organizaciones de dominación que le precedieron y con las cuales existe escasa proximidad, salvo su eventual sucesión histórica, que no constituye una regla en ningún modo. Estas apreciaciones desvirtúan el concepto del Estado en su singularidad histórica, toda vez que paralelamente extravían los rasgos esenciales de su naturaleza como Estado.

Al respecto, es importante tomar en consideración tanto la configuración externa, es decir, la formación y delimitación del Estado frente a otros Estados; así como las transformaciones en su existencia interior. Esto atañe a la magnitud, la estructuración y la trabazón apretada o laxa de la organización, y la composición social del Estado; y comprende a todos los tipos de

Estado que han existido: la ciudad, el imperio universal, la poliarquía medieval y el Estado moderno.<sup>1</sup>

Las organizaciones de dominación pueden pasar de una forma a otra. Así, Roma se transformó de Estado-ciudad en imperio universal por medio del cambio de régimen, que consistió en la introducción del despotismo oriental en la cultura occidental. Esto no fue un hecho aislado, sino la regla del desarrollo político de antaño, porque el desenvolvimiento constitucional de la antigüedad se mueve entre los extremos del Estado-ciudad y el imperio universal. Sin embargo, nos hemos acostumbrado a percibir la formación de estados independientes e iguales como una regla, cuando ha sido la excepción, pues tal fenómeno ocurrió sólo una vez y en gran escala en la historia universal, produciendo el sistema de Estados europeos. Se trata de un desarrollo completamente singular: la existencia de Estados soberanos es única en la historia, pues la instauración de Estados independientes y soberanos es un hecho exclusivamente moderno.

Usualmente, cuando se hace referencia al *Estado moderno*, se le contrasta con las organizaciones políticas de dominación medievales y orientales, en tanto que la palabra *Estado*, acuñada recientemente y que corresponde a la fase actual de la organización política, se aplica a todas las precedentes. Pero, por la individualidad concerniente a cada cual, es forzado agruparlas bajo la misma categoría sacrificando el segmento de su peculiaridad. En suma: las distintas organizaciones de dominación no corresponden a una colección de especies del mismo género, sino a formas de vida históricas creadas sucesivamente y, en parte, enlazadas como eslabones de un desarrollo histórico universal.<sup>2</sup>

De tal modo, el Estado moderno contiene una singularidad histórica configurada con un conjunto de rasgos o caracteres, distintos a las formas de dominación que le precedieron, cuya índole es multifacética, merced a la confluencia de ingredientes políticos, económicos, sociales y jurídicos. Igualmente, los rasgos suelen agruparse y especificarse en modalidades que acentúan los aspectos prominentes del Estado moderno, presentándolo ocasionalmente como un *Estado soberano*, un *Estado comercial*, un *Estado nacional* o un *Estado de derecho*.

Los rasgos del Estado moderno como Estado soberano, están representados principalmente por la independencia alcanzada a partir de la supresión de la tutela en que lo mantenían la Iglesia católica y los órdenes estamentales. Al mismo tiempo, por cuanto soberano, el Estado constituye un miembro del sistema de Estados independientes e iguales, que reemplazó a la monarquía universal. Como Estado comercial, el Estado moderno

<sup>1</sup> Hintze, Otto, "Historia de las formas políticas", Madrid, Revista de Occidente, 1968, pp. 1335 y 293-322.

<sup>2</sup> *Idem*, pp. 299-322.

aparece como una unidad económica autónoma, con moneda propia, cuyas fronteras aduaneras le protegen de otros Estados con los cuales ha trabado una lucha a favor de una balanza comercial favorable. En calidad de Estado nacional, expresa una configuración comunitaria que se actúa como totalidad y representa la unidad del pueblo como voluntad y acción colectiva.

Finalmente, el Estado moderno, como Estado de derecho, externa con toda nitidez su configuración individualista por cuanto que, al mismo tiempo, protege el derecho objetivo y las pretensiones jurídicas subjetivas de la ciudadanía.<sup>3</sup> Vela tanto por la vida pública como por la vida privada; se preocupa por igual del ciudadano como por el individuo.

La singularidad del Estado moderno, así como la especificación de sus rasgos como Estado de derecho, permite diferenciar la idea abstracta de este último como aquel Estado que simplemente respeta el derecho objetivo vigente, y el concepto histórico de Estado de derecho burgués basado en la propiedad privada y la libertad personal, cuya garantía es su misión existencial.

La formación de los rasgos del Estado moderno como totalidad, se formaron a partir de tiempos distintos. En lo tocante al Estado de derecho, uno de sus nutrientes principales procede del despotismo ilustrado, cuando incorporó al derecho romano para legitimar a la monarquía absolutista y, al mismo tiempo, dar pauta a la protección de la esfera privada de los súbditos; en paralelo, racionalizó el procedimiento judicial y la organización de los tribunales. El reconocimiento y protección de los derechos subjetivos fueron poderosamente impulsados por la Revolución puritana en Inglaterra, y promovidos extensivamente por los despotismos ilustrados europeos, principalmente en Francia, antes de plasmarse en la Constitución de los Estados Unidos y la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.

La efectividad de los derechos individuales ha hecho patente la diferencia sustancial existente entre el concepto abstracto de Estado de derecho, y su categoría singular de Estado aquí invocada, cuyo rasgo prominente es la constitución política.<sup>4</sup> En tanto la interpretación natural del orden jurídico concebía al objeto del Estado como la realización del orden jurídico general, el Estado moderno está caracterizado por el sometimiento al derecho de toda la actividad de la administración pública y por el recurso de queja ante la violación de los derechos individuales por los actos de la misma, ante los tribunales judiciales. La administración pública es supeditada íntegramente a la ley, bajo el principio de legalidad. La idea de un control tan intenso es explicable por el rechazo a los rasgos monárquicos aún perceptibles en el servicio público, durante los primeros años de las repúblicas burguesas.

3 *Idem*, pp. 307-309.

4 Fischbach, Oskar Georg, *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional, 1968, pp. 43-45.

La Constitución del Estado de derecho está identificada con la idea de Constitución del individualismo burgués, de modo que Estado de derecho y Estado constitucional suelen, también, coincidir. Tal individualismo refleja un mundo de libertades: personal, privada, de contratación, de trabajo e industria, de comercio y otras más.<sup>5</sup> La esencia del orden constitucional así diseñado, es que la esfera de libertad individual es por principio ilimitada, en tanto que la facultad del Estado para invadirla es limitada, por principio.

Junto a la promoción de tales derechos, el desarrollo y extensión de las Constituciones representativas se convirtieron en un elemento primordial del Estado moderno, cuyo saldo fueron las Constituciones políticas que adoptaron el principio de la división de poderes. En la implantación de ese principio, Rudolf Gneist observaba al gobierno como base, al parlamento como regulador y al tribunal como freno.<sup>6</sup> Igualmente, visualizaba al desarrollo de los gobiernos bajo la conducción de partidos, dentro del control de un Poder Judicial independiente.

Las Constituciones modernas cuidan meticulosamente de acotar las competencias de la administración pública, partiendo de lo que Carl Schmitt define como la *mesurabilidad de todas las manifestaciones del poder del Estado*, en la cual descansan el control y la contabilidad de los actos del Poder Ejecutivo, además de la competencia y el papel del Poder Judicial. Estado de derecho es aquel que interviene en la esfera individual, mediante permiso legal; Estado de Derecho es aquel que establece la independencia judicial: “El Estado burgués de Derecho se basa en el ‘imperio de la ley’. Es un Estado legalitario”.<sup>7</sup> Por consecuencia, el concepto de *ley* no es igual al prevaleciente en cualquier organización de dominación que se rigió por leyes. Aquí, no consiste en un mandato de los gobernantes, porque sería igual a la voluntad del mandante, sino en el sometimiento a la ley a partir del legislador mismo.

El desarrollo del Estado de derecho ha significado un proceso progresivo por el cual, a partir del siglo XIX, su antigua condición de *Estado burgués* (o *liberal*) de derecho ha ido dando paso al *Estado social de derecho*. Esto es particularmente visible en los países altamente desarrollados, donde las Constituciones democráticas han tenido un amplio desenvolvimiento.

La mutación de las características del Estado moderno como Estado de derecho, dando cabida a los rasgos sociales, ha superado la antigua idea de separación absoluta entre la esfera pública y el ámbito de los derechos individuales.<sup>8</sup> Bajo esta noción, el Estado social de derecho se identifica primordialmente por rasgos tales como la seguridad social, la coadministración

5 Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1961, pp. 145-150.

6 Citado por Hintze, *op. cit.*, p. 308.

7 Schmitt, *op. cit.*, pp. 152-153 y 161.

8 Kammler, Jörg, “El Estado social”, en Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk, *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Anagrama, 1968, pp. 98-124.

ción pública, y la disminución de los riesgos sociales de los obreros y los asalariados en general. El Estado social de derecho, en contraste con su antecedente liberal, se caracteriza por organizar democráticamente no sólo al Estado, sino también a la sociedad, con la idea de ofrecer oportunidades reales de igualdad para las clases trabajadoras dentro del proceso económico.

La generalización de la *Policy social* en los Estados industrializados, principalmente en países tales como Prusia e Inglaterra a finales del siglo XIX, obedeció a la necesidad de superar las irregularidades sociales que estaban entorpeciendo el crecimiento económico y estimulaban los conflictos sociales.<sup>9</sup> El corolario de estas transformaciones fue la conversión de los derechos liberales en derechos sociales, definidos principalmente por el derecho a la participación democrática en la vida económica.

Luego de varias décadas de evolución hacia el presente, a pesar de las duras críticas a que se ha sometido al Estado social de derecho, los saldos ofrecidos al bienestar social son considerados como muy elevados. Inclusive, el desempeño de funciones sociales por el Estado ha sido considerado como una prueba de modernidad, para contrastarlo de aquellos otros Estados cuya vetustez está reflejada por la prominencia de tareas primigenias, tales como la hacienda o la defensa.<sup>10</sup>

Aunque hoy en día el punto fronterizo entre el procedimiento judicial y la acción administrativa aún se visualiza como una disyuntiva, debido a los problemas de eficiencia de la administración de justicia, la tendencia hacia el presente ha inclinado la balanza hacia la protección de la esfera jurídica individual, ante los actos de la administración pública. Si esto es así, ¿cuál es el papel de una Secretaría de Justicia en esta disyuntiva?

## II. ADMINISTRACIÓN Y JURISDICCIÓN

La Secretaría de Justicia, universalmente considerada, cumple una tarea difícil: siendo una dependencia de la administración pública, *administra* para facilitar la buena marcha de la administración de justicia, a la cual debe auxiliar y cuidar. Su objeto es que ejercitando una labor funcional de la administración pública, dedica su esmero a la atención de las faenas institucionales del Poder Judicial, que es exonerado de distraer tiempo y energías en su propia gestión, para que se empeñe exclusivamente en ejercitar la jurisdicción; es decir, a desempeñar la “facultad de tramitar y resolver los litigios”.<sup>11</sup>

9 *Idem*, pp. 97, 106-107.

10 Junquera González, Juan, *La función pública en la ‘Europa de los Doce’*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, p. 103.

11 Domínguez, Virgilio, “Examen de posibles objeciones respecto a una Secretaría de Justicia”, *El Foro*, México, cuarta época, número 32, enero-marzo, 1961, pp. 81-83.

La labor de la Secretaría a mi cargo —explicaba Justino Fernández, secretario de Justicia de México en 1909— ha sido, cumpliendo con los preceptos constitucionales, facilitar al Poder Judicial los auxilios que pudiera necesitar para el ejercicio expedito de sus funciones y procurar hacer, por su parte, las iniciativas de leyes y dictar las disposiciones administrativas necesarias para modificar o reformar las existentes, en lo que la experiencia ha demostrado que debe hacerse; y por lo que respecta al nombramiento de funcionarios y empleados del Poder Judicial que corresponde hacer al Poder Ejecutivo, ha procurado que el personal tenga las condiciones de inteligencia, conocimientos, aptitudes, práctica y honradez, que debe exigirse concurran en las personas encargadas de administrar Justicia.<sup>12</sup>

Pero hay una paradoja en la naturaleza de la vida de dicha Secretaría, pues su propósito existencial es la protección institucional de un Poder del cual es ajena, y con frecuencia hasta una intrusa. En esto radica su carácter extraordinariamente singular, ante otras Secretarías de Estado. Existe una sutil línea divisoria entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial: “hasta donde la acción del Ejecutivo es compatible con la debida independencia del Poder Judicial, procura aquél vigilar este ramo y corregir los vicios e inconvenientes que en él pueden desaparecer”.<sup>13</sup> Esa delicada frontera es el campo laboral de la Secretaría de Justicia.

Igualmente paradójico es que la administración de justicia no se ejerza completamente por sí misma, sino que cuenta con la asistencia del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Justicia. Aquí la idea de administración está sumergida en identificaciones conceptuales distintas, más que en meros matices.

Para la ciencia de la administración, administrar significa el desempeño de las actividades funcionales y las actividades institucionales de la administración pública dentro de la misma entidad. Asimismo, implica al *qué* y al *cómo* de su acción: los aspectos sustantivos de la actividad y los procesos de gestión mediante los cuales se despachan los negocios públicos, los cuales se consideran vinculados dentro del mismo espacio organizativo, independientemente de su grado de trabazón interior.

En contraste, en la administración de justicia las actividades funcionales y las actividades institucionales, así como el *qué* y el *cómo*, están confiados a entes distintos, e inclusive, a poderes diferentes: la jurisdicción —actividad funcional— la ejerce el Poder Judicial, en tanto que la gestión interna

12 *Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Justicia, presentada ante el Congreso de la Unión, que comprende del 1º de enero de 1901 al 30 de junio de 1909*, México, Imprenta de Antonio Enriquez, 1910. Signada por Justino Fernández en 1909 (no se precisa mes ni día), p. 6.

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

—actividades institucionales— están a cargo de la Secretaría de Justicia. Esta peculiar situación, cuyo discernimiento conceptual lo abordaremos un poco más adelante, es el fruto de condiciones históricas peculiares producidas por el Estado de derecho.

La administración de justicia es un suceso cuyas raíces son antiguas, aunque su índole moderna se configura con el Estado de derecho, cuyo carácter esencial consiste, como sabemos, en la división de poderes y la protección de los derechos individuales. Esta protección demandó la edificación de un poder superior, configurado de manera similar a las potestades del Parlamento y del rey, convertidos en los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Para que la potestad que garantiza esos derechos individuales se elevara como Poder Judicial, fue históricamente necesario que la jurisdicción, además de constituirse como una función pública independiente, fuera separada de la administración, con la cual convivió y se confundió durante centurias.

Tal como lo ha explicado María del Refugio González, en los países con tradición administrativa romana, el concepto de *magistratura* ha entrañado una agregación de funciones. Tal era el caso de los gobernadores, alcaldes mayores y corregidores novohispanos, a cuyo cargo estaba la justicia, hacienda, policía y guerra. La reforma borbónica, incluso, respetando esta tradición, consirió al intendente las mismas funciones acumuladas en su cargo.<sup>14</sup>

La confusión entre jurisdicción y administración emanaba, pues, de que los organismos administrativos ejercían la jurisdicción y los tribunales ejercitaban la administración pública, bajo el influjo de la idea de magistratura. En la organización y las leyes de las asociaciones de dominación precedentes al Estado moderno, tanto en las normas constitucionales como en la complicada distribución de las funciones públicas, es observable que los servicios, derechos y obligaciones de los individuos, así como las máximas y los preceptos de gobierno, se referían a un conjunto de tareas y órdenes que estaban confundidos en las instituciones políticas que desempeñaban, al mismo tiempo, la administración y la jurisdicción.<sup>15</sup> Los tribunales de justicia ejercían atribuciones de gobierno y los órganos administrativos desempeñaban muchas competencias que eran del más diverso orden y procedencia. El poder mismo descendía al conocimiento y resolución de los más triviales pormenores, mientras que eran soslayadas las más relevantes cuestiones de interés público. La jurisdicción, aunque identificada con tribunales especiales, se hallaba fraccionada y estaba confiada en una diversidad de depositarios que la desempeñaban más con aislamiento que con independencia.

14 González, María del Refugio, “De la acumulación de funciones a la división de poderes”, *Crónica Legislativa*, nueva época, núm. 1, octubre 1994-marzo 1995, pp. 14 y 15.

15 Arrazola, Lorenzo y otros, *Encyclopedie española de derecho y administración*, Madrid, Tipografía General de D. Antonio Rius y Rossell, 1848, t. I, p. 528.

Para asegurar la aplicación de los principios del Estado de derecho se tenía que separar a la jurisdicción y la administración, pero la tarea no fue sencilla aunque solamente se visualizara desde el aspecto organizativo y funcional, porque el proceso de implementación jurisdiccional-administrativo estaba enraizado tanto en un comportamiento burocrático ancestral, como en el *modus operandi* de los cuerpos administrativos y judiciales de larga existencia.

Tal desvinculación sería mutuamente provechosa para la jurisdicción y la administración. En lo que toca a ésta, durante el siglo XVIII se transitó gradualmente del régimen administrativo sinodal, al sistema de secretarías de Estado y del despacho, divorciándose gradualmente la jurisdiccional y administrativa como procesos de implementación diversos.

En la tradición hispano-mexicana, el Ministerio de Justicia nació dentro del primer cuarto de la mencionada centuria, bajo el poderoso influjo francés, separándose de las faenas propiamente jurisdiccionales. Sin embargo, desde mediados del siglo XVI comienzan a emerger los gérmenes de la disociación entre administración y jurisdicción, pero que es más visible en 1571, cuando los negocios de justicia se restringen a lo *contencioso entre partes y los pleitos*.<sup>16</sup>

No fue hasta que la jurisdicción se convirtió en poder público, con la irrupción de los regímenes constitucionales, cuando el proceso fue facilitado por la administración pública, que se había circunscrito a las actividades propiamente ejecutivas de dichos regímenes y especializado a sus organizaciones en ramas peculiares de acción. De este modo, además de los ministerios propios de lo exterior, interior, guerra y hacienda, en España emergió el Ministerio de Gracia y Justicia.<sup>17</sup>

La anatomía de este suceso es la compleja disección que obró entre la policía y la justicia, bajo los regímenes del despotismo ilustrado europeo. La *policía* se identificó gradualmente con toda la administración interior del Estado, acotando sus fronteras con mayor nitidez ante la justicia, tal como se transluce en la obra por la cual, en Alemania, la materia administrativa quedó identificada, definida y conceptuada científicamente: *Elementos Generales de Policía*, de Juan Enrique von Justi.<sup>18</sup> Aquí, el citado autor explicó que

16 González, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

17 Un autor anónimo externaba en 1747 que, entre las secretarías de Estado, “la de Gracia y Justicia corresponde a la Sala de Justicia del Consejo Real, a las Cancillerías y Audiencias y, en fin, todos los tribunales de justicia, a reserva de los que tienen separado instituto, como los Consejos de Hacienda, Guerra, Indias, etc.”, D. P. de M. y J., *La ciencia vindicada de los plomistas y definición de las secretarías del despacho universal*, fechado en junio 27 de 1747; Escudero, José Antonio, *Los secretarios de Estado y del despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, cuatro tomos, t. IV, p. 1178.

18 Justi, Juan Enrique Gottlob de, *Elementos Generales de Policía*, Barcelona, Eulalia Piferrer, 1784, p. 173. La versión alemana original lleva por título: *Grundsätze der Policeywissenschaft*, Göttingen, im Verlag der Witwe Bandenhoet, 1782 [1756].

se comprenden bajo el nombre de *policía*, las leyes y los reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar y aumentar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos; en una palabra: el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc.; atendido que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas están administradas.

Por su parte, señalaba que

el objeto que se propone la *administración de justicia*, es impedir los medios de hecho o violencias que ocasionan las diferencias que los súbditos pueden tener entre sí, y mantener la quietud y tranquilidad en el interior del Estado.<sup>19</sup>

En suma, von Justi discernía que “el mantenimiento de la justicia [...] pertenece a los tribunales establecidos por el soberano, y la policía tiene el simple cuidado de hacer observar las leyes y los reglamentos que de ellos emanan”.

A raíz de la irrupción de los régimenes constitucionales, la policía fue abandonada a favor del término *administración*, pero ésta continuó ceñida a las materias del orden interno del Estado, que también abarcó a la seguridad interior, en aquellos aspectos en los cuales los asuntos no fueran de tal gravedad, que pusieran en peligro al Estado. La policía, sin embargo, ya se había encargado, como nos lo hace ver von Justi, de decidir sobre las disputas que se suscitaban entre la diferentes comunidades y gremios, impedir que se insultaran o usurparan los unos con los otros, castigar las contravenciones a los reglamentos que ella había hecho, y problemas similares. Hoy en día, los ministerios de Gobernación o de lo Interior atienden tanto los asuntos de alta política como propiamente los problemas de seguridad interna, antaño asignados a la policía, junto con otras materias, pero ahora identificada con esa seguridad interior y ceñida a ella.

Hacia el último cuarto del siglo XIX, la administración contrastaba nítidamente con la jurisdicción, pues como lo explató un pensador, “la administración, propiamente dicha, se opone a la justicia civil, penal o administrativa; ésta protege al derecho turbado, aquella busca y realiza lo útil”.<sup>20</sup> A medida de que se desarrolla el Estado de derecho, la desvinculación entre administración y jurisdicción se va afirmando.<sup>21</sup> El resultado de este proceso fue la unificación de la impartición de la justicia dentro de un solo poder, cuya organización ha comprendido a un conjunto de entidades de origen histórico diverso.

19 *Idem*, pp. 1, 170-171 y 173.

20 Bluschli, M., *La politique*, Paris, Librairie Guillaumin, 1879, p. 301.

21 Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, p. 557.

La esencia de la administración de justicia, es que entraña una potestad pública de máxima jerarquía, pues la jurisdicción ha dejado de ser un ramo de la administración, transformándose en un poder público. Tal era la perspectiva de Montesquieu cuando afirmaba que el Poder Judicial debería ser una potestad invisible y nula, separado del control de una clase o una profesión.<sup>22</sup> Pero se trata de un poder especial, porque no tiene una índole representativa, sino un papel funcional estratégico dentro del régimen político: fungir como depositario de lo que el Barón de Montesquieu y de la Brède concebía como el poder terrible de juzgar y que debe ser suficientemente institucionalizado para evitar su filiación corporativa .

Bajo las nuevas circunstancias, la herencia administrativa absolutista fue usufructuada por los gobiernos constitucionales, tocando a la Secretaría de Justicia un riguroso replanteamiento de su objeto, pues la jurisdicción se había elevado desde su modesta condición administrativa, hasta el estatuto de poder público, y los tratos del Poder Ejecutivo con ella eran muy distintos. Este Poder había cedido la jurisdicción por mandato popular, a cambio de monopolizar a la administración pública, y estaba obligado a atender el sustento gerencial del Poder Judicial, cuya encomienda única y principal era tan relevante, que se plasmaba solamente en juzgar. Para ejercitar semejante misión, el Ejecutivo disponía de la antigua Secretaría de Justicia, que fue concebida ajena a toda responsabilidad jurisdiccional, para ceñirse solamente a los aspectos puramente gerenciales.

Sin embargo, el complejo proceso histórico que derivó en la creación del Poder Judicial y el desarrollo de la administración de justicia como su único deber, fue “parto difícil”; y ciertamente no se ha roto del todo un cordón umbilical entre la administración y la jurisdicción, que no es otra cosa que la necesaria asistencia que requiere aquel Poder. El problema consiste en que, dentro del conjunto del régimen, la administración pública pasó a ser una prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo, debido a la índole continua del despacho de los negocios públicos. Aunque el Poder Judicial actúa también continuamente, pues administra la justicia por propia mano, reclama la colaboración del Poder Ejecutivo, ente administrador dentro del régimen, para dedicarse a la judicatura y despreocuparse de la gestión interna que nutre sus trabajos.

La desvinculación entre administración y jurisdicción, y su ubicación en poderes independientes, implicó la especialización del Poder Ejecutivo para administrar y del Poder Judicial para juzgar. Un efecto sucedáneo fue la determinación de que cada uno de los poderes que integran al régimen político, ejercitaría una función especial en el conjunto del régimen, en la medida en que cada cual cumplía tareas distintas. Como lo ha explicado

<sup>22</sup> Montesquieu, barón de la Brède y (Carlos Luis Secondat), *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1980 (1748), pp. 105 y 107.

León Cortiñas-Peláez, las funciones del poder público son cuatro: constituyente, legislativa, jurisdiccional y administrativa. Genéricamente conceptualizada, la función del poder público consiste en la manifestación de la voluntad general, la cual, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, se encamina a cumplir los fines concebidos como supremos por el Estado.<sup>23</sup> Empero, singularmente, las tres primeras funciones del poder público se agotan en la emisión de actos jurídicos, entre ellas las jurisdiccionales, por lo que no se requieren para su plenitud la realización de operaciones materiales. Estas operaciones, no obstante, están fuera de su naturaleza, y toca a uno de los poderes, el Poder Ejecutivo, realizarlas. Ocurre de tal modo, porque la función administrativa no se limita a la simple emisión de actos jurídicos, debido a que su plenitud reclama la ejecución de los mismos actos por medio de operaciones materiales. El Poder Ejecutivo es el titular, por principio, de la función administrativa.

El hecho de que el Ejecutivo sea titular de la función administrativa, no quiere decir que administre a los otros dos poderes, sino que, en lo que toca al Poder Judicial, lo asiste administrativamente. En la mayor parte de los países esta tarea la realiza la Secretaría de Justicia.

### III. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Corría la primera mitad del siglo XIX, cuando un experimentado funcionario público, refiriéndose a la justicia, alegaba que “[...] debe ser el mayor objeto de la atención y solicitud del Gobierno, así como su recta administración es la garantía más poderosa del reposo y prosperidad de los pueblos”.<sup>24</sup> Difícilmente, hoy en día, alguien podría estar en desacuerdo con esta declaración. Pero, ¿qué es la administración de justicia?

Ella puede definirse de varios modos; por ejemplo, Von Justi la identificó a partir de su objeto, comentando que debe ayudar a la tranquilidad de los súbditos evitando la violencia entre ellos. En contraste, el profesor Raúl Carrancá y Trujillo se refería a las cualidades que deben adornarla, pues administrar justicia requiere *competencia*, en el sentido de que el derecho es una técnica fina al servicio de la convivencia humana; exige *probidad moral* porque el derecho es el fundamento de la justicia; reclama, igual-

<sup>23</sup> Cortiñas-Peláez, León, “Estudio preliminar” del libro de Guerrero, Omar, *La teoría de la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1986, pp. XL-XLII.

<sup>24</sup> Sáinz de Andino, Pedro, “Exposición sobre la Situación Política del Reyno y medios de su Restauración” (1829), *El Pensamiento Administrativo de Pedro Sáinz de Andino: 1829-1848*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, capítulo “La administración de justicia”, especialmente pp. 62 y 63.

mente, *capacidad laboriosa, expedición y eficacia*, porque una justicia tardía es “siempre injusticia”.<sup>25</sup>

También podemos abordarla por las materias que trata, tal como lo manifiesta el profesor Héctor Fix-Zamudio en un lúcido trabajo sobre la administración de justicia, en el cual se trata a la formación de los juzgadores, la carrera judicial, los consejos de la magistratura, las deficiencias del proceso judicial, el costo de los mismos, los problemas de acceso a la justicia, y el papel del Ministerio Público y los abogados en dicha administración.<sup>26</sup>

El desarrollo de la categoría *Poder Judicial* y el concepto *administración de justicia* van de la mano y con frecuencia se confunden y aparecen como sinónimos, tal como ocurría en el siglo XIX. A pesar de este embarazo, dentro del Estado de derecho la administración de justicia se representa como un conjunto ordenado de entidades jurisdiccionales, cuya noción organizativa entraña a la función específica de administrar justicia.<sup>27</sup> Antonio Arrazola y sus colegas discernían que el concepto de *administración de justicia* debe ser visualizado en el doble plano de la teoría y la práctica: “en sentido teórico, es el poder público aplicado a dirimir las contiendas particulares de los ciudadanos; en sentido práctico, expresa la acción e institución de los tribunales, establecidos para dar a cada uno su derecho. Lo primero conduce al examen del principio; lo segundo al del medio, esto es, al examen del Poder Judicial, y al de la institución de los tribunales”.<sup>28</sup>

Desde el punto de vista de la administración pública, auxiliar a la administración de justicia constituye el problema de implementación que debe encarar la autoridad pública. Porque, de no ser así, cómo explicar que se exalte a la justicia como poder de elevada dignidad y se vigorice a los órganos jurisdiccionales, en tanto que, en contraparte, se suprimieron prerrogativas a la administración pública. Uno de los rasgos significativos de esta condición de potestad pública del Poder Judicial, es la capacidad de crear su propio *cursus honorum* de servicio público: la carrera judicial. En la mayor parte de los países se garantizó de tal modo la inamovilidad de los magistrados y jueces, que no podrán ser depuestos de sus empleos, tanto los temporales o perpetuos, y mediando causa legalmente probada y sentenciada; ni tampoco suspendidos, sino por acusación legalmente fundada.

Un método adecuado para dar mayor precisión conceptual a la administración de justicia, como lo propone Alejandro Oliván, consiste en invocar

25 Carrancá y Trujillo, Raúl, “La administración de justicia”, *Méjico: cincuenta años de Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, t. III, pp. 147-148.

26 Fix-Zamudio, Héctor, “La administración de justicia”, en Varios autores: *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1985 (1982), pp. 143-177.

27 Beneyto, *op. cit.*, p. 558.

28 Arrazola y otros, *op. cit.*, p. 625.

la distinción entre administración y jurisdicción, como acciones.<sup>29</sup> De la diferencia de las relaciones de los individuos entre sí, y entre ellos y la sociedad, brotan las dos grandes divisiones que explican la competencia del Poder Ejecutivo, por un lado, y del Poder Judicial, por el otro. Dicho de otro modo, nos referimos a la acción ejercitada sobre el campo de las relaciones y necesidades generales de la sociedad, como diferente al espacio de la acción que juzga y aplica la ley en los casos particulares.

La *acción administrativa* se refiere, según el autor citado, a la esfera de los intereses comunes y, por consiguiente, considera a los individuos como partes del todo, cuyo servicio le está encomendado, y les dispensa los medios de protección y de seguridad que están a su alcance; toda vez que les facilita el disfrute de los goces que ofrece, los exonera de las obligaciones ajena a los derechos sociales y provee el cumplimiento de las leyes en que se fijan dichas obligaciones y derechos respectivos. En suma: administra los intereses inherentes a la sociedad como un todo, conservándolos, fomentándolos, distribuyéndolos y acomodándolos a las necesidades y las demandas de los individuos entre sí, como una comunidad de partes inseparables.

Por cuanto a la *acción judicial*, ella es inherente a leyes que arreglan los derechos y obligaciones privados, y desempeña “el augusto ministerio de administración de justicia” con base en principios generales de legislación, validados en los códigos como reglas inmutables de derecho, y en otras disposiciones en conexión con derechos y casos especiales, los cuales, aunque nacidos en la misma causa, dan lugar a diversas reglas y preceptos acomodados a las circunstancias, costumbres y creencia de los pueblos.<sup>30</sup>

Oliván sustenta que la administración de justicia interviene declarando y sancionando los derechos que no admiten discusión, pero tampoco la contienda, y que requieren de la mediación de su fallo para que causen un efecto en la sociedad, para que los asuntos sociales marchen en armonía. Igualmente, se interpone y decide entre las cuestiones que se consideren dudosas y difíciles, que pueden suscitar pretensiones encontradas de los individuos, y resuelve sobre lo más justo o lo que está conforme aquella pauta inmutable que le ofrece la ley. Para que las leyes broten de la esfera relativa a las máximas y las teorías, precisan ser puestas en acción. En este sentido, la ley es al derecho, lo que la ejecución es al hecho, y en tanto que la ley determina la acción, ésta pone de su parte las luces de la experiencia, y así se relacionan la teoría y la práctica.<sup>31</sup>

29 Oliván, Alejandro, *De la administración pública con relación a España*, Madrid, Boix Editor, 1843, p. 533, Biblioteca de Educación.

30 *Idem*, p. 536.

31 *Idem*, pp. 127-134.

Como el hecho es una consecuencia, y fluye conforme al derecho, que es el principio, ella debe ser precisa y plenamente comprendida tanto por los funcionarios dedicados a ejecutarla, como por todos los individuos a quienes señalen las obligaciones.

#### IV. EL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA

El concepto “administración de justicia” inspira una idea, que por la fuerza del hábito y la naturaleza de los hechos conexos, suscita la imagen del juez o el tribunal, así como de los demandantes y los acusadores, de los acusados y los demandados.<sup>32</sup> Esta imagen se extiende a la jurisdicción, al juicio, al procedimiento, a la sentencia y a otras cuestiones similares. Para traducir esa imagen en conceptos unívocos, hay que definir con precisión el término referido, diferenciando dentro de su seno lo *jurisdiccional* y lo que, desde el ángulo jurídico, se entiende por lo “administrativo”.

Tal como lo tratamos páginas arriba, dentro de la administración de justicia las actividades funcionales y las actividades institucionales están desempeñadas por entes que pertenecen a poderes distintos, motivo por lo cual la administración de justicia tiende a identificarse con la jurisdicción, quedando una figura residual, “meramente administrativa”, de las labores de gerencia interior. Para dotar a estas labores de una noción conceptual adecuada, José Manuel Canales Aliende ha sugerido que se denominen *servicio público de justicia*, una expresión que ya ha sido aceptada en la jurisprudencia española. Este último término define solamente los aspectos gerenciales. El servicio público de justicia, en su entender, significa la administración de personal, y de recursos materiales, financieros e informáticos.

La idea de servicio tiende a incorporarse a la nomenclatura conceptual jurídica, con mucho vigor. Su utilidad es promisoria, incluso desde el ángulo económico, pues como lo explica Héctor Fix Fierro, “la administración de justicia, específicamente, constituye, en términos económicos, un *servicio* cuya oferta no es posible aumentar ilimitadamente [...]).”<sup>33</sup> Dentro de una perspectiva institucional, el servicio público de justicia acerca a la justicia a un significado muy novedoso, definiéndose como el marco dentro del cual se dirimen los conflictos por medio del recurso real o potencial del derecho. Así, por ejemplo, la justicia civil ofrece opciones *dentro o fuera* de la misma, colaborando a descargar de peso a la administración de justicia. En el segundo caso, toca a la policía, oficinas de la administración

<sup>32</sup> Canales Aliende, José Manuel. “La administración de la justicia: hacia una visión gerencial del servicio público de la justicia”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 73, julio-septiembre de 1991, p. 213.

<sup>33</sup> Fix Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995. Las cursivas son del original, pp. 24, 37, 59-60.

pública o corporaciones ciudadanas y sociales, contribuir a la solución de conflictos.

Como la administración pública, la administración de justicia puede conceptualizar adecuadamente su campo y sus medios de su acción, es decir, el *qué* y el *cómo*: “el *Qué* es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador [...] para realizar sus tareas. El *Cómo* son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo con los cuales se llevan a cabo exitosamente los programas cooperativos”.<sup>34</sup> El *qué* se refiere a los aspectos sustantivos de la acción judicial, es decir, la impartición de justicia; en tanto que el *cómo* relata los procedimientos de gestión mediante los cuales se despachan los negocios judiciales, es decir, se refieren a lo que Canales Aliende denomina servicio público de justicia.<sup>35</sup>

La administración de justicia ha ingresado al estudio comparado de las organizaciones, junto con otras corporaciones públicas con las cuales comparte similitudes y tiene inocultables diferencias. Fix Fierro ha puesto en cuestionamiento la identidad organizativa de dicha administración, con aquellos modelos organizativos piramidales y ritualistas, por ser ajenos a la sana flexibilidad que entraña una justicia eficiente fundada en el orden jurídico.<sup>36</sup> En la administración de justicia imperan los criterios profesionales, además de los planos organizativo y administrativo, integrando una trípode que reseña la esencia de la administración de justicia como todo un género, con el cual contrasta la sustancia de la administración pública, inevitablemente burocrática y jerárquica.

Recientemente han brotado nuevas concepciones sobre la dirección de las organizaciones gubernamentales, cuyo desarrollo está encabezado por el concepto de *gerencia pública*.<sup>37</sup> Su gran novedad consiste en el abandono del formalismo, la burocratización y los rituales de procedimiento, para adoptar las normas de la flexibilidad, la autonomía y la comunicación. Existen en España entes judiciales ya diseñados y titulados como organizaciones de *gerencia*, sin duda habiéndose abreviado de los progresos provenientes de la administración pública así innovada.

Sin embargo, creemos que la administración de justicia y la carrera judicial, allí donde se han desarrollado ejemplarmente, también pueden nutrir de innovación a los diseños organizativos, funcionales y de procedimiento de la administración pública.

<sup>34</sup> Dimock, Marshall, “The Study of Administration”, *American Political Science Review*, vol. 31, 1937, p. 31.

<sup>35</sup> Ridley, F. F., “Public Administration: Cause for Discontent”, *Public Administration*, Londres, vol. 50, 1972, p. 21.

<sup>36</sup> Fix Fierro, obra citada, pp. 32-33.

<sup>37</sup> La literatura del tema es muy amplia, de modo que baste con que citemos uno de sus mejores ejemplares: Klitsberg, Bernardo, *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Madrid, INAP, 1989.

También, como la administración pública, la administración de justicia implica el desempeño de actividades institucionales y actividades funcionales.<sup>38</sup> Estas últimas son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo por el cual una organización es mantenida y operada, es decir, su objeto vital; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuya finalidad es el mantenimiento y operación de la organización misma.

Así definidas, las actividades funcionales se identifican con la jurisdicción, pues se refieren a las acciones destinadas a satisfacer el objeto mismo que da vida al organismo: el Poder Judicial. En contraste, las actividades institucionales en la administración de justicia, como en cualquier género de administración, son las referentes a seguridad y mantenimiento de la planta física, reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información. Estas actividades encarnan en la noción del servicio público de justicia ya referido y son distintas sustancialmente a las actividades funcionales, no sólo por cuanto a clase, sino por el hecho de que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar un fin. En muchos países, estas actividades están encomendadas a una Secretaría de Justicia.

Como cualquier actividad del Estado, las actividades institucionales de la administración de justicia significan una *Policy* pública o, más precisamente, una *Policy* judicial, que implica la participación de un conjunto diverso de protagonistas, de un conjunto de instituciones.<sup>39</sup> La índole de la *Policy* no se agota en la pluralidad de participantes, sino en el carácter fragmentario de ella misma, cuya implementación significa un proceso de ensamblaje de alta complejidad que es elevadamente conflictivo y está signado por ambigüedades, paradojas, desvíos, bloqueos, retardos, inconclusiones y otros ingredientes perturbadores.

Tradicionalmente, la Secretaría de Justicia ha ayudado a aliviar estas dificultades apoyando al Poder Judicial para que dedique su tiempo a las faenas jurisdiccionales, evitando el trato directo con grupos de presión, sindicatos y asociaciones de funcionarios al servicio de la administración de justicia, así como los colegios profesionales de abogados. Esto no debe sorprendernos, pues la Secretaría de Justicia no es un ente puramente administrativo, como antaño lo fueron en México los departamentos administrativos, sino una institución político-administrativa. Dentro de un régimen político debidamente equilibrado, dicha Secretaría puede ser un pararrayos de la justicia y un cedazo a las presiones políticas, favoreciendo los procesos implementatorios jurisdiccionales.

38 Willoughby, W. F., "The Science of Public Administration", en John Mathews and James Hart (eds.), *Essays in Political Science*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1937, pp. 39-63.

39 Canales Aliende, *op. cit.*, 216-220.

La implementación en la administración de justicia está transformándose gradualmente, debido en buena medida a su complejidad creciente, además del impulso de la democratización mundial. Un buen ejemplo de esto lo muestra España, donde existe el Consejo General del Poder Judicial, que también desempeña actividades institucionales, y su objeto es fortificar la independencia de este Poder, frente a los otros dos Poderes del Estado español. En México, recientemente se estableció el Consejo de la Judicatura Federal, cuyo propósito es el desempeño de las actividades institucionales de la administración de justicia, algunas de las cuales antaño estaban a cargo de la Secretaría de Justicia.

Parece que en México, en ausencia de un órgano identificable como una institución administrativa capaz de ofrecer continuidad y capacidad de articulación para el ensamblaje implementatorio, la administración de justicia padeció de rigor gerencial interno para desempeñar una adecuada actividad jurisdiccional. La presencia del Consejo de la Judicatura Federal significaría el reencuentro de esa identificación organizativa de implementación, la localización del “eslabón perdido” de la cadena implementatoria que sumado al proceso del servicio público de justicia, puede sustentar gerencialmente a la administración de justicia.<sup>40</sup>

La existencia y operación de la Secretaría de Justicia puede ofrecernos una lección provechosa, sobre todo ahora que la administración de justicia es una prioridad nacional para la ciudadanía y el gobierno. Lo que hizo, cómo lo hizo; lo que no hizo y lo que dejó por hacer, seguramente pueden ofrecer experiencias fructuosas para quienes imparten justicia, para quienes recurren a ella y para quienes la implementan.

<sup>40</sup> Guerrero, Omar, “La Secretaría de Justicia: ¿eslabón perdido de la administración pública mexicana?”, en Melgar Adalid, Mario (coord. gral.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1995, pp. 146-165.

CAPÍTULO SEGUNDO	
FUNCIÓN PÚBLICA DE UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA . . . . .	29
I. Naturaleza y objeto general de la administración pública . . . . .	29
II. Universalidad de la Secretaría de Justicia . . . . .	32

## CAPÍTULO SEGUNDO

### FUNCIÓN PÚBLICA DE UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA

El mejor modo de introducirnos a la naturaleza de una Secretaría de Estado consiste en tener presente la sustancia estatal de la administración pública. Esto es así, porque el acontecer de las instituciones administrativas es, de muchas formas, el acontecer del Estado desde el ángulo de su actividad. Tal actividad obedece al carácter de sus funciones, preñadas perpetuamente por el principio de la continuidad. En suma: la actividad del Estado consiste en la secuencia ensamblada de actos que se despliegan como expresión aplicada de su voluntad; por ende, la actividad también significa la exteriorización de su vida.

#### I. NATURALEZA Y OBJETO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Estado es una persona caracterizada por la unidad de voluntad y acción, cuya configuración obedece a una multitud de fuerzas y fenómenos que señalan la naturaleza de la sociedad civil, sobre la cual explaya su actividad. El objeto de esta actividad es la conservación y el desarrollo del Estado, pero el propósito último de su existencia es la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad civil, por y para la cual existe. La posibilidad de que la misión del Estado se realice, depende de la construcción de condiciones que hagan posible la ejecución de su voluntad, es decir, está determinada por su actividad y por el modo en que se organiza. Así, generalmente hablando, en tanto que la Constitución política encarna a la organización del Estado, la administración pública consiste en su actividad.<sup>41</sup>

Sin embargo, las condiciones dentro de las cuales actúa el Estado están integradas por una variedad de fenómenos y relaciones sociales complejas y cambiantes de alta singularidad, que designan cómo la actividad se organiza y especifica para actuar sobre ellos. Esta especificación está determinada por la amplitud y variedad de la esfera de acción del Estado, y el grado de desarrollo histórico que tiene en consonancia con el desenvolvimiento de la sociedad. Así, la índole de las funciones primordiales del Estado, cuyo

<sup>41</sup> Stein, Lorenz von, *La scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897, pp. 36-37.

objetivo es la prosperidad y la perpetuación social, están encaminadas a patentizar la capacidad de autodeterminación del Estado mismo, ante otros Estados; desarrollar las fuerzas militares para garantizar el ejercicio de tal autodeterminación; propiciar los medios económicos para hacer viable la autodeterminación; desarrollar los elementos constitutivos de la sociedad, tanto los materiales como intelectuales y morales, y ejercitar la justicia para asegurar la aplicación del derecho.

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

Esta última, de suyo, como cualquier otra administración específica, es indispensable dentro del moderno Estado de derecho.

Un ministerio singular representa 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. Ésta misma, por consiguiente, constituye un nexo lógico y sistemático que se desenvuelve y coordina como un todo, y que se orienta a un fin común y único. Las cinco expresiones de la actividad del Estado, consideradas en abstracto, cuando responden a la singularidad de las diversas relaciones con la vida práctica, tienden a encarnar en la administración real. De tal modo, el Estado, como una persona que se autodetermina, es siempre igual porque, gracias al contacto con la realidad, desempeña una gran cantidad de relaciones individuales. Rige aquí, como apunta el autor citado, el “criterio de oportunidad” que determina que 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.

Así, en la vida real del Estado, cada ministerio crea su propio organismo administrativo distinto del de los demás ministerios. El número de ministerios debe ser al menos de cinco y haber un ministerio por cada uno de los cinco grandes deberes del Estado: lo exterior, la guerra, las finanzas, la justicia y lo interior.<sup>42</sup>

42 *Idem*, p. 37. En cursivas en el original.

Con base en el concepto de *ciencia de la administración de justicia*, Lorenz von Stein explicó que

la primera condición del completo desarrollo de la actividad individual, es la conservación de la propia autodeterminación; pero el individuo no puede defender su propia libertad individual, porque ella es una responsabilidad del Estado y constituye el cuarto gran deber de la administración pública, consistente en la *actuación del Derecho*.<sup>43</sup>

La Secretaría de Justicia tiene un campo de actividad perfectamente delineado: la administración de justicia, a la cual auxilia para facilitar su desempeño. En la infancia del México independiente, dentro de los quehaceres de la Secretaría, que comprendía a la justicia, los negocios eclesiásticos y la instrucción pública,

*el primero y más interesante de ellos es sin duda la administración de justicia.* En este importantísimo ramo se hallan comprendidos los más caros y preciosos intereses de los ciudadanos. Cuando los derechos y las obligaciones se hallen perfectamente fijados por leyes claras, sencillas, justas y convenientes; cuando se haya arreglado diestramente la organización y los procedimientos de los tribunales que deben hacerlas efectivas, tan sólo entonces puede decirse que los pueblos cuentan con una buena administración de justicia [...].<sup>44</sup>

El principio de unidad de la administración pública explica por qué, extinta una de las cinco ramas fundamentales de la administración del Estado, opera un efecto de amputación en perjuicio del conjunto, ya que se rompe el nexo lógico y sistemático de unidad y operación mencionado por Von Stein, a menos que la institución cesada sea reemplazada adecuadamente.

En muchos países existe la Secretaría de Justicia, prestando servicios que allí se juzgan importantes para el bienestar público. Asimismo, en cada uno de ellos la función esencial de dicho organismo es fundamentalmente la misma, pero matizada por condiciones nacionales singulares que dejan su huella. Lo que hay que destacar, es que en esos países hay un *modus vivendi* entre la Secretaría de Justicia y el Poder Judicial que no se considera lesivo para el régimen político y para su buena marcha. Un breve repaso de algunos países ilustrará suficientemente al respecto.

43 *Ibid.*

44 *Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso General en el año de 1845*, México, Imprenta del Águila, 1845. Signada por Mariano Rivera Palacio, en marzo de 1845 (no se especifica el día), pp. 5. Las cursivas son nuestras.

## II. UNIVERSALIDAD DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

La existencia y función de cada secretaría de Estado responde a un nexo organizativo dictado por el imperio de la totalidad de la administración pública. El concepto de función tiene un sentido de pertenencia a la universalidad, pues cada función singular contribuye a la operación general del todo. La capacidad de perpetuación de una función obedece al servicio que presta a la integridad, pues contribuye a su adaptación o ajuste, de modo que la extinción de una organización no culmina necesariamente con la cesación de funciones, las cuales se pueden trasladar a otras organizaciones.

Sin embargo, la ausencia de un ministerio singular puede repercutir negativamente en el ensamblaje general de la actividad del Estado y representar un “eslabón perdido” en la cadena causal de implementación de la administración pública como un todo, a menos que sea suplido convenientemente. El papel singular que desempeña una Secretaría de Justicia dentro de la administración pública, por motivo de la función que realiza a través de su comportamiento concreto que descifra el objeto de su existencia, debe ser adecuadamente considerado.

De suyo, la Secretaría de Justicia tiene presencia universal en la administración pública moderna, tal como lo hace constar don Antonio Martínez Báez:

Pienso que para demostrar, desde la perspectiva del derecho comparado, la necesidad de que exista en México una Secretaría de Justicia, y más útil que dar la lista detallada de los países en los que funciona dicho Ministerio, con el análisis de sus peculiares formas de organización y maneras de funcionamiento; más útil resultará el examen de las opiniones de muy ilustres juristas de países anglosajones sobre la utilidad de crear en éstos el Ministerio de Justicia.<sup>45</sup>

William Seagle, en su obra *The Quest for Law* (Knopf, N. Y. 1941) da cuenta con la agitación nacida en los Estados Unidos de Norteamérica y en Inglaterra, en la que han participado las organizaciones profesionales de las Barras, para el efecto de que se establezcan Ministerios de Justicia conforme al modelo de los países continentales; agitación en la que han intervenido también los jueces para pedir facultades legislativas en la materia de sus propias reglas de procedimiento. El propio autor, en el artículo *Administration of Justice* de la *Encyclopedia of the Social Sciences* al informar sobre la petición mencionada, hace referencia a que en los Estados Unidos en gran medida la supervisión de la administración judicial se efectúa por medio de organizaciones semiosiciales, como lo son las asociaciones de barristas, que son consultadas

45 Martínez Báez, Antonio, “Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia”, *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo de 1961, pp. 66-67.

Cercana a nuestra tradición, la experiencia francesa es digna de considerarse de manera especial. En 1964, el Ministerio de Justicia estaba integrado por cinco direcciones, que atendían los deberes principales del mismo: servicios judiciales, asuntos civiles, asuntos criminales y gracia, administración penitenciaria y administración general.<sup>49</sup> El Ministerio de Justicia tenía a su cargo la regulación del servicio judicial en su conjunto, formaba al personal judicial y de apoyo al mismo, y asistía al Ministerio de Negocios Extranjeros en los asuntos jurídicos de interés nacional. Tal como ocurre en instituciones similares de otros países, dicho Ministerio elabora los proyectos de ley y reglamentos no asignados a otras dependencias administrativas, además de las normas que tienen relación con la materia criminal. Era labor principal del Ministerio, atender los asuntos de gracia y amnistía, con la colaboración de la administración penitenciaria, esta última a su cargo como una materia principal. Finalmente, también le estaba confiado la reeducación de los menores infractores con miras a su recuperación social.

La tradición hispanoamericana tiene una antigua experiencia. En nuestra región, la Secretaría de Justicia es añeja, tal como es observable en nuestro país y en Chile. Aquí, durante el siglo pasado, el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública,<sup>50</sup> operaba de un modo muy similar a nuestra Secretaría de Justicia.

Un buen modo de adentrarnos en la tradición hispanoamericana, es comenzar con España y su Ministerio de Justicia.

Los jueces y magistrados constituyen e integran el Poder Judicial español, uno de los tres poderes clásicos del Estado moderno, siendo significativo el hecho de que sea el único de los tres poderes que así se nombra expresamente. Su función es frenar a los poderes del Estado.<sup>51</sup> La contraparte del Poder Judicial, por parte del Ejecutivo, es el Ministerio de Justicia, que era definido como un órgano de la administración civil del Estado. Se trataba de un departamento ministerial, cuyo origen data de 1714, y ha sido uno de los más estables en cuanto a su denominación, competencias y estructura orgánica en la historia de la administración central española.

Hacia 1946, el Ministerio de Justicia contaba con una Subsecretaría, de la cual dependían directamente los indultos y amnistías, relaciones con el Ministerio de Asuntos Exteriores y las obras públicas referentes a la justicia.<sup>52</sup> Igualmente, le estaban subordinadas la Subdirección de Justicia Muni-

49 *Décret sur la Organisation du Ministère de la Justice*, Journal Officiel de la République Française, du 28.7.1964, pp. 6,708 y ss.

50 *Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, presentada al Congreso Nacional en 1884*, Santiago de Chile, Imprenta Nacional, 1884.

51 Baena del Alcázar, Mariano, *Instituciones administrativas*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1992, pp. 261-263, 266-271.

52 Arcenegui y Carmona, Isidro, *El Ministerio de Justicia*. Madrid, Ministerio de Justicia, 1946.

cipal, encargada de los jueces y fiscales, y secretarios y subalternos de la justicia municipal, y la Subdirección General de Libertad Vigilada. Un conjunto de organismos mantenían relación con dicha Subsecretaría, tales como la Comisión de Codificación, Comisión Permanente de Legislación Extranjera, Comisión de Penas Accesorias, Instituto de Estudios Jurídicos, Consejo Superior de Protección de Menores y Patronato de Protección a la Mujer.

Dicho Ministerio atendía los ramos de cultos y, del registro y notariado, para lo cual contaba con dependencias *ad hoc*. Dentro del ramo de justicia se desempeñaba la Dirección General de Prisiones, que estaba encargada de la sanidad penitenciaria, los servicios de inspección de los reclusorios y la reeducación de los presos, además de la Escuela de Estudios Penitenciarios. Pero la actividad básica de apoyo a la administración de justicia recaía en la Dirección General de Justicia, que estaba responsabilizada del personal de las carreras judicial y fiscal, el secretariado de los juzgados y tribunales, y los médicos forenses, abogados, procuradores, agentes judiciales y auxiliares de dicha administración.

Dentro de su larga vida, en 1978, el Ministerio de Justicia estuvo a un paso de su extinción debido a su virtual reemplazo por el nuevo Consejo General del Poder Judicial; pero esto no ocurrió, y el Ministerio fue fortalecido en su papel y sus competencias dentro de la Ley Orgánica del Poder Judicial.<sup>53</sup>

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: apoyar a la administración de justicia, atender la administración penitenciaria y prestar los servicios generales de apoyo a los dos cometidos anteriores.

La más importante de las entidades operativas del Ministerio, cuantitativa y cualitativamente, es la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia. Uno de sus deberes principales se refiere al ejercicio presupuestal, pues gestiona un importante volumen presupuestario, con relación a su participación en la totalidad de los presupuestos generales del

53 En el año de 1995 se fusionaron dos Ministerios, brotando de este proceso la hoy Secretaría de Justicia e Interior. No obstante, nos referimos aquí a la Secretaría de Justicia cuando estaba separada, debido a que la mencionada fusión es muy reciente y desconocemos sus efectos.

Estado y con relación al Producto Interior Bruto. Asimismo, administra los medios patrimoniales y materiales de todos los órganos jurisdiccionales existentes, así como los previstos para su desarrollo en la Ley de Planta y Demarcación Judicial. Dentro de las partidas presupuestarias incumbentes a medios materiales de administración, desempeña, también, la importante tarea de informatización de los órganos jurisdiccionales, para su debida modernización. Finalmente, le compete la gestión del personal no judicial, llamado “personal al servicio de la administración de justicia”, formado por los secretarios judiciales, médicos forenses, oficiales, auxiliares y agentes judiciales. Los efectivos de este servicio alcanza el número de unas treinta mil personas, a los cuales hay que sumar otros tres mil de los llamados trabajadores laborales.

La Secretaría General de Asuntos Penitenciarios está dedicada a gestionar lo relativo a la administración penitenciaria, a saber: la realización y cumplimiento de las penas impuestas por sentencia judicial, que tiene a su cargo a los ya condenados y a los sometidos a prisión provisional en la espera del juicio correspondiente. El número total de centros e instalaciones de este tipo en 1989 era de 86. Había un total de unas veinticuatro mil plazas, para los internos. Por su parte, para atender esta tarea, el personal activo consistía en ese año en alrededor de 5,056 trabajadores. Hay que discernir que de ellos, 4,361 funcionarios eran de carrera, provenientes de los cuerpos especiales penitenciarios.

Debemos resaltar la existencia del Centro de Estudios Judiciales. Destaca por su importante papel en el proceso de selección y formación de los miembros del Poder Judicial, particularmente los jueces y los magistrados, pero se extiende a otros funcionarios, como los del Ministerio Fiscal y el personal al servicio de la administración de justicia.

La estructura básica del Ministerio de Justicia, a excepción de los centros y establecimientos penitenciarios, era una de las pocas que, de antiguo, ha tenido una organización periférica propia; pero esta situación ha mudado a partir del real decreto número 123, expedido en febrero 12 de 1988, mediante el cual fueron creadas las gerencias provinciales como órganos desconcentrados del mismo, con la finalidad de gestionar los diversos medios al servicio de la administración de justicia. Otro real decreto, número 10, de enero 11 de 1991, las transfiguró en Gerencias Territoriales con un ámbito geográfico equiparable al de las comunidades autónomas.

En España opera el Ministerio Fiscal, cuya regulación es la Ley Orgánica del Poder Judicial. No forma parte del Poder Judicial, ni tampoco, exactamente, lo es del “personal al servicio de la administración de justicia”. Su tarea fundamental es la promoción de la acción de la justicia, en defensa de la legalidad, los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a instancia de los interesados, y velar por la garantía de independencia de los tribunales y el procurar que estos mismos satisfa-

gan el interés legal. Su actividad constituye importante apoyo del Poder Judicial. A su cabeza se desempeña el fiscal general del Estado, que es nombrado por el rey, a propuesta del gobierno, pero antes escuchado el Consejo General del Poder Judicial.

Las relaciones y comunicaciones del gobierno de la nación, con el Ministerio Fiscal, se realizan por conducto del Ministerio de Justicia, aunque el presidente del gobierno puede dirigirse directamente a dicho Ministerio.

Otra experiencia interesante la constituye el Ministerio de Justicia y del Derecho en Colombia, donde recientes reformas efectuadas en su vida pública han derivado en transformaciones que son dignas de mención. Destaca principalmente la separación de una diversidad de entes ligados a la justicia, a partir de la Constitución Política expedida en 1991.<sup>54</sup>

Bajo la premisa constitucional, al Poder Ejecutivo pertenece la Secretaría de Justicia y del Derecho, en tanto que al Poder Judicial corresponde la Fiscalía General de la Nación. Al margen de ambos poderes, dentro del ámbito de los organismos de control, opera el Ministerio Público. La Constitución misma establece que administran justicia los órganos del Poder Judicial —que incluye el Consejo Superior de la Judicatura— y el Consejo de Estado.

Hay que resaltar que el Fiscal General de la Nación es parte del Poder Judicial, pues es elegido por la Corte Suprema de Justicia, si bien el presidente de la República forma una terna que envía a ese cuerpo. Su función principal es la persecución del delito, sea por oficio o por denuncia, por lo que tiene a su cargo a la policía judicial.

Fuera de la esfera de los tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se desenvuelve el Ministerio Público como un órgano de control, cuyo director supremo es el procurador general de la nación. Su independencia, como el fiscal general, está garantizada por el método de nombramiento, a través de una terna hecha por el presidente de la República, dentro de la cual el Senado realiza la elección.

Como parte del sistema de justicia colombiano, también se desempeña el Ministerio de Justicia y del Derecho, dependiente del Ejecutivo. Tal como lo observamos, dicho ente no administra justicia; sus deberes son otros.<sup>55</sup> Se trata de una organización administrativa a cuya cabeza hay un ministro asistido inmediatamente por el viceministro, en quien recae el ejercicio directo de las tareas básicas. Además de una variedad de entes de planeación y diseño de *Policies*, el Ministerio cuenta con tres Direcciones Generales que ejercitan sus deberes primarios: Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo; Prevención y Conciliación; Asuntos Internacionales. Hay que

54 "Constitución Política de Colombia", de julio 20 de 1991. Santa Fe de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1991.

55 Presidencia de la República, *Manual de la Rama Ejecutiva del Poder Público*, Santa Fe de Bogotá, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, 1994, pp. 123-140.

añadir al centro de formación del sector de justicia, denominado Dirección General de la Escuela Judicial *Rodrigo Lara Bonilla*. Entre los cuerpos asesores hay que destacar la existencia del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, y el Consejo Consultivo de la Profesión de Abogado.

Este ente administrativo fue creado como Ministerio de Justicia en octubre 13 de 1870. Actualmente tiene la eminente tarea de evaluar permanentemente el sistema jurídico colombiano, ocupándose especialmente de la legislación vigente, con miras a su actualización, así como la difusión nacional de las modificaciones hechas en los códigos y demás normas.

Participa en la política de prevención del crimen, coordina las actividades de cooperación internacional de justicia junto con el Ministerio de Relaciones, y está a cargo de los asuntos relativos al notariado y al registro. En colaboración con otros organismos públicos, desarrolla programas de prevención de delitos y los coordina, al tiempo que interviene junto con ellos en la lucha contra el tráfico de estupefacientes. También tiene a su cargo la *Policy carcelaria, penitenciaria y pospenitenciaria*, y le está confiado lo referente a indultos, amnistías y extradición de extranjeros. Por cuanto a la administración carcelaria, ésta se encuentra a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, que es una entidad adscrita al Ministerio.

El Ministerio de Justicia y del Derecho desempeña la importante tarea de ser conducto entre los Poderes Ejecutivo y Judicial, con la finalidad de establecer la necesaria armonía funcional entre ellos. Le corresponde asistir técnicamente a las otras entidades de la administración pública, cuando diseñan los proyectos de ley. Igualmente, es la institución que formula, evalúa y propone la estrategia de la defensa judicial de la nación y de sus organismos públicos.

Entre sus tareas, el Ministerio vela por la buena marcha del servicio público referente a la justicia y cuida del desempeño adecuado de la administración de justicia. Hay que destacar su principal responsabilidad de formar y capacitar a los servidores públicos de la justicia, y preparar a quienes aspiran a incorporarse a ella.

Finalmente, examinaremos al Ministerio de Justicia de Costa Rica, tal como operaba a mediados de los ochenta.<sup>56</sup> El sistema de justicia costarricense gira en torno del Poder Judicial, del cual depende el Ministerio Público y la Escuela Judicial, en tanto que la Procuraduría General de la República es una dependencia del Ministerio de Justicia. Este Ministerio forma parte del Poder Ejecutivo del Estado costarricense.

El Ministerio Público es definido como un oficina auxiliar de la justicia y le está confiado ejercer exclusivamente la acción penal, participando activamente en su transcurso, interviene en los conflictos jurisdiccionales, super-

<sup>56</sup> Ministerio de Planificación Nacional y de Política Económica, *Organización de la administración pública costarricense*, San José, Dirección de Racionalización del Estado, 1985.

visa las actividades del Organismo de Investigación Judicial y ejercita la acción civil. Dicho organismo actúa con el carácter de policía judicial.

Por su parte, el Ministerio de Justicia, que fue creado en 1870, 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 sustantivas 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 las funciones más importantes que cumple, es preparar los anteproyectos de ley y decretos que se formen en el Poder Ejecutivo.

La Procuraduría General de la República es la representante del Estado en los litigios ante los tribunales, así como en los contratos. En la misma línea, defiende a los servidores públicos cuando se ejerce la acción penal contra ellos, en el desempeño de su cargo, salvo cuando se trata de delitos en contra de la administración pública o los derechos humanos.

Seguramente es perceptible el complejo mundo que encarna en el sistema de justicia de cualquier país, como una red funcional y organizativa regida por el derecho, que hace concursar a participantes cuya filiación es histórica y políticamente diversa, haciendo muy complicada su colaboración. El hecho de que concurren aquí los cuerpos judiciales, el Ministerio Público, la Procuraduría General y la Secretaría de Justicia, además del Defensor del Pueblo y el Consejo de la Judicatura, supone un esfuerzo de coordinación de suyo muy complejo. Pero si además consideramos que instituciones con sello tan propio, algunas con verdadera prosapia, 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 intrincado que deben vencer quienes son sus actores. Un protagonista principal es la Secretaría de Justicia, cuya labor suele ser precisamente la de

## SEGUNDA PARTE

### DEVENIR HISTÓRICO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Para dar comienzo a la parte de este libro que trata del desarrollo histórico de la Secretaría de Justicia, primero conviene recordar un sabio consejo de Alejandro Nieto, cuando se refiere a la historia como el escenario natural de la administración pública:

por convicción personal es para mí la historia no sólo *magistrae vitae* sino el único punto de vista desde el que puede entenderse este complicado y absurdo fenómeno de la administración que vivimos. Si la administración fuera un producto lógico, no sería tan urgente el estudio de su historia y ofrecería más interés, en efecto, el análisis de sus proposiciones funcionales. Pero esta visión de la administración es absolutamente falsa y el entenderla así conduce indefectiblemente a un callejón sin salida o a un laberinto impenetrable. La administración no es un producto lógico sino histórico. La administración que vivimos es simplemente un estadio evolucionado de un proceso centenario, que la condiciona. Sin estas raíces tradicionales no hubiera adoptado las formas concretas de la actualidad. La administración no se rige por leyes lógicas, sino históricas. Sólo así se puede entender su ilógica estructura.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Nieto, Alejandro, *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962, p. 7.

<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	
<b>NACIMIENTO, EXTINCIÓN Y RESURRECCIÓN . . . . .</b>	<b>45</b>
I. La herencia española . . . . .	45
1. Los antecedentes hispánicos . . . . .	45
2. Los fundamentos virreinales . . . . .	47
II. Nacimiento en 1821: la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos . . . . .	51
1. Organización y personal . . . . .	53
2. Reformas organizativas de 1835 . . . . .	57
III. Extinción y resurrección de la Secretaría de Justicia (1836-1841) . . . . .	58
1. Causas de la primera extinción . . . . .	58
2. El fondo judicial . . . . .	64

## CAPÍTULO TERCERO

### NACIMIENTO, EXTINCIÓN Y RESURRECCIÓN

El esquema original bajo el cual se configuró la administración pública del México independiente, debe ser buscado, y se encontrará, en la reforma borbónica durante la época virreinal: esta etapa principal de la historia de la Nueva España produjo no solamente los gérmenes de dicha administración, sino sus organismos más desarrollados.

#### I. LA HERENCIA ESPAÑOLA

La administración de justicia es inherente al Estado de derecho, pero sus raíces hay que buscarlas en el Estado absolutista. Dentro de este contexto general, la cultura hispanoamericana tiene su propia fuente, si bien, posteriormente se mezcla íntimamente con la experiencia francesa.

##### *1. Los antecedentes hispánicos*

En su retrospección más antigua, el origen de la Secretaría de Justicia en México hay que buscarlo en la fundación del Consejo Real de Castilla, en el ya lejano año de 1264.<sup>59</sup> Sin embargo, fueron las reformas de 1518 y 1523, realizadas por Juana y Carlos V, las que dieron cabida a una innovación que agrupó sus funciones en tres ramos: real patronato, gracia y justicia. Tales son los troncos principales que nutrirán el caudal de competencias de la posteror Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Gracia y Justicia en España, matriz mediata de la que surgió posteriormente la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos en nuestro país.

El Secretario del Real Patronato tenía a su cargo la correspondencia del rey y sus servidores y vasallos; por medio de su persona se transmitían las órdenes reales, que se convertían en decretos, los que una vez publicados

<sup>59</sup> Dentro de su configuración camerá, dicho cuerpo estaba integrado por 16 miembros titulares, un fiscal togado, dos agentes fiscales, un tasador de procesos, además de varios porteros y alguaciles. Anónimo, "El secretario de Estado y del despacho instruido. Su origen en España, sus funciones, ejercicio, máximas y manejos"; Escudero, José Antonio, *Los secretarios de Estado y del despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, cuatro tomos, t. IV, pp. 1203-1205. (Este documento no está fechado, pero se sabe que fue producido en el siglo XVIII.)

se ejecutaban. Dentro de sus deberes se comprendía la muy importante regalía referente a la dotación de vacantes en los cargos eclesiásticos, que establecía uno de los vínculos de sujeción más importantes de la Iglesia, al Estado. No es de extrañarnos que el autor anónimo precitado llamara el real patronato como el *colmo de todas las regalías*.

Por su parte, el Secretario de Gracia atendía la expedición, consulta y despacho de las reales mercedes y gracias, además de los perdones de muerte, delitos, provisión de honores y títulos de nobleza, y dotación de empleos públicos.

Por su parte, el secretario de Justicia estaba responsabilizado de la dotación de plazas para los consejos, cancillerías, audiencias y demás cargos referentes a lo que se conocía como *Ministerio de Justicia*.

Hay que destacar que la vinculación de dos de estas ramas en la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos en México se prolongó hasta 1861, cuando Benito Juárez extinguió el ramo de negocios eclesiásticos durante la Reforma. Por cuanto al real patronato, éste constituyó en México un notorio problema que ha destacado don Jesús Reyes Heroles, pero que no podemos abordar en este trabajo, por lo cual remitimos al lector a su obra.<sup>60</sup>

El largo proceso de construcción de los ramos especializados de la administración pública española ingresa en una fase de consolidación y racionalización durante la reforma borbónica. Uno de los pasajes principales de este suceso es el decreto de noviembre 30 de 1814, mediante el cual se diferenciaron, especializaron y detallaron las funciones de cada una de las cuatro secretarías del Despacho. El efecto principal de interés para este libro fue que los mencionados ramos de patronato, gracia y justicia, se diferenciaron y especializaron en el seno de la Secretaría de Justicia.

En primer lugar, el Real Patronato comprendía las relaciones con la jurisdicción eclesiástica, por un lado, y la materia de regalías, por el otro. Más específicamente, este ramo se refería al establecimiento de seminarios y colegios, ordenación de eclesiásticos, observancia de las reglas de las órdenes religiosas, represión de excesos y correspondencia con prelados. Abarcaba la manutención de las iglesias catedrales, colegios, fábricas de patronatos, parroquias, abadías, prioratos, monasterios de uno y otro sexo, estado y calidad de sus rentas, lista de los prelados, capítulos, abades, priores, superiores y otras dignidades eclesiásticas seculares o regulares. Igualmente, sus deberes comprendían al número de curas, vicarios y clérigos de cada parroquia.

En segundo lugar, los ramos de gracia y justicia tendieron a integrarse en un solo rubro, referente al estado de los consejos, cancillerías, audiencias y demás tribunales, corregidores y alcaldes; así como el censo de quienes

60 Reyes Heroles, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, México, FCE, 1974, tres tomos. t. I, cap. VI.

ocupan los empleos en ellos, su condición y salarios. Dicho censo comprendía el expediente de sus méritos, educación y plazas vacantes. También le tocaba lo referente a las consultas a los consejos sobre asuntos de justicia, tanto criminal, como civil.

Debemos enfatizar que el desarrollo de la administración pública, a semejanza de los vegetales, tiene un movimiento de diferenciación perfecto mediante mitosis. Esto fue observable en 1717, cuando la antigua Veeduría General —calcada en la Contraloría General de Francia—, se extinguió, pasando su ramo, el hacendario, a la entonces Secretaría de Justicia, Gobierno Político y Hacienda.

El punto de culminación de este proceso, que por un lado significó el desarrollo de los ramos de patronato, gracia y justicia, y por el otro, el imperativo de profesionalización de la administración de justicia, fue la expedición de la Constitución española de 1812. Con base en ella, la Secretaría de Gracia y Justicia fue facultada en lo referente a las provisiones de obispados, prebendas, beneficios eclesiásticos, magistraturas y judicaturas. Trataba, además, con los nombramientos del Consejo de Estado, y los negocios de ceremonial y etiqueta. Conservaba el real patronato, la policía superior eclesiástica y los establecimientos de regulares, así como las mercedes, títulos y empleos del ramo. Finalmente, también le correspondían los asuntos “que se dirijan a promover y activar la recta administración de justicia”. Los tres ramos fueron ejercitados en España y ultramar, a través de las audiencias.<sup>61</sup>

## 2. *Los fundamentos virreinales*

El patrón formal que inspiró directa e inmediata a la organización administrativa mexicana en su conjunto, fue el diseño de administración pública planteado dentro de la citada Constitución española de Cádiz, cuyo conjunto estaba integrado por las Secretarías de Estado del Despacho; Hacienda; Guerra; Marina, y Gracia y Justicia; además de las Secretarías del Despacho de la Gobernación del Reino de la Península e Islas Adyacentes, y la Secretaría del Despacho de la Gobernación del Reino de Ultramar.<sup>62</sup> Estas secretarías tenían un largo historial y su momento culminante de desarrollo ocurrió durante la nueva dinastía, a la que se debe la clasificación de los

61 García Madaria, José María, “Introducción” al libro de Prado y Rozas, Antonio, *Reglas para los oficiales de las secretarías y catálogo de los secretarios del despacho, y del Consejo de Estado* (1755), y del anónimo, *Memoria sobre las secretarías del despacho* (1824), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, pp. 42-45.

62 Constitución española de 1812. La enumeración de las secretarías del despacho se hace en el capítulo VI de la Constitución. Ver Gamboa, José, *Leyes Constitucionales de México durante el Siglo XIX*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1901, pp. 205 y 206.

negocios públicos en cuatro ramos: policía, hacienda, guerra y justicia. Luego de una evolución de más de noventa años, quedaron constituidas cinco secretarías del despacho: Estado; Guerra; Marina y Hacienda; y Gracia y Justicia, después de la supresión de la Secretaría de Indias y la distribución de los negocios americanos entre las restantes.<sup>63</sup>

Como consecuencia histórica, con base en esta ancestral tradición, la administración pública mexicana fue organizada de manera muy similar al modelo español, y en noviembre 8 de 1821 la Regencia del Imperio mexicano estableció a las Secretarías de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores; Hacienda; Guerra y Marina; y Justicia y Negocios Eclesiásticos.<sup>64</sup>

Este diseño estaba en consonancia con los progresos que se remontaban a más de un siglo atrás, cuando la Casa de Borbón asumió la Corona española y efectuó una profunda transformación del Estado, reformando sustancialmente a la administración pública. En el ámbito territorial, las intendencias sustituyeron a los fosilizados corregimientos y alcaldías mayores tanto en la península y como en Ultramar, en tanto que una diversidad de actividades administrativas florecieron por doquier en el virreinato de la Nueva España. Para solventar las necesidades de la Real Hacienda, la Dirección General de Aduanas actuaba con gran intensidad, y para solventar estas necesidades se establecieron grandes empresas públicas, como las corporaciones productivas y comerciales dependientes de las Direcciones Generales de las Rentas del Tabaco y de la Pólvora. Por su parte, la Dirección General de Temporalidades estaba todavía haciendo rendir los bienes confiscados a la Compañía de Jesús, reencauzando los recursos a una diversidad de obras y servicios públicos.

Para atender la asistencia social se desempeñaban la Dirección General de la Lotería y el Monte de Piedad, y para dedicarse a la educación y la cultura se habían creado el Colegio de Minería y la Academia de San Carlos. La Dirección General de Correos era, sin duda, uno de los servicios públicos más eficientes de su época. Todas estas organizaciones, además de otras no menos conspicuas, fueron herencia del virreinato borbónico al México independiente.

El eje y motor de la red organizativa de la administración virreinal era la Secretaría de Cámara del Virreinato, institución creada en agosto 28 de

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

64 “Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, de 8 de noviembre de 1821”, *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, cinco volúmenes, t. V, vol. 1, p. 46.

1756 para facilitar el control gubernamental metropolitano sobre la Nueva España, y dar orden y concierto a las distintas organizaciones administrativas existentes, así como las que estaban proyectadas para el futuro. El que el Estado mexicano pudiera asumir el modelo administrativo gaditano fue posible gracias a la existencia de esta institución, la cual ofreció el caudal de energía organizativa que dio cuerpo y sentido a las cuatro secretarías del despacho primigenias del México independiente.

Ha sido una gran paradoja que el deseo borbónico de alcanzar una sustancial mejoría administrativa de la Nueva España fuera el incentivo que propició la rápida organización de las secretarías de Estado en el México independiente y su inmediata puesta en marcha; fue una ironía, igualmente, que el afán de hacer más dependiente al virreinato fuera causa de la capacitación de los mexicanos para asumir la administración de su país.

La secretaría del virreinato tenía como encomienda procesar la nutrida correspondencia oficial que circulaba entre ambos continentes, para facilitar la toma de decisiones, la hechura de políticas y el ejercicio del control administrativo, jurídico y financiero.<sup>65</sup> Las sucesivas reformas que sufrió tuvieron como causa la necesidad de abbreviar tiempos y acortar trámites, con objeto de agilizar al gobierno de un virreinato tan extenso; al respecto había buenas razones, tales como las representadas por los 400,000 pesos que producía la Intendencia de la Provincia de México, por sí sola, frente a los 900,000 pesos que generaban unidos los virreinatos del Perú y del Plata.<sup>66</sup>

Dos aspectos de esta secretaría fueron decisivos como herencia al México independiente: su organización administrativa —con el adecuado orden de los expedientes administrativos— y su personal profesionalizado. El largo proceso de desempeño continuo y capacitación de los servidores públicos en el puesto, basado en el principio del mérito para el ingreso, estabilidad y permanencia, desarrollo y promoción, fue perfeccionado con adecuados arreglos basados en los principios de la reforma administrativa virreinal. Esto fue patente en 1771, cuando siendo virrey el marqués de Croix, y visitador general, José de Gálvez, reestructuraron a la institución de manera profunda.<sup>67</sup> Por tener un rendimiento tan elevado, el segundo conde de

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

66 Tal era el argumento del segundo conde de Revillagigedo, entre otras razones, para solicitar una ampliación presupuestal con el fin de vigorizar los trabajos de la Secretaría. Revillagigedo dio su forma definitiva a esta institución mediante el *Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato* (Publicaciones del Archivo General de la Nación, vol. XIII, núm. 1, enero-marzo, 1942, pp. 23-71).

67 *Plan para la Oficina del Virreinato*, manuscrito (Ms) fechado en febrero 26 de 1771. Archivo General de la Nación, Colección de los Virreyes (segunda serie) vol. 15, ff. 300 y 301.

Revillagigedo externaba que “la Secretaría del Virreinato ha de ser el ejemplo y modelo de todas las oficinas del Reino”; y en efecto así era.<sup>68</sup>

La creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato significó un paso decisivo en la modernización administrativa de la Nueva España. Antes de 1756, el virrey sólo estaba auxiliado por los oficiales de la Real Hacienda, la Audiencia y el Tribunal de Cuentas. Fue la Secretaría la que estandarizó las directrices de personal que derivaron en la formación de lo que hoy se conoce como *carrera administrativa*, cuyo carácter era el merecimiento como divisa principal para ingreso, promoción, sueldos y pensiones del personal público, que además contaba con el Montepío de Ministros y Oficinas para procurar el bienestar de sus viudas y huérfanos.<sup>69</sup>

Para 1797 la Secretaría de Cámara del Virreinato había alcanzado plena madurez y transitaba de la organización en mesas, a la organización en departamentos. Esta nueva configuración de sus funciones arregló los asuntos en cuatro departamentos, que sirvió de sustento para las bases de la organización de las futuras secretarías de Estado y del despacho del México independiente.

Las competencias de la Secretaría de Cámara del Virreinato, de conformidad con su organización interior, era la siguiente:

- 1) El Departamento Primero atendía, entre otros cometidos, los relativos al desagüe de Huchuetoca, obras del palacio virreinal, correos, extranjeros, propios y arbitrios de los municipios, Fondo Piadoso de Californias, ayuntamientos y la mitad de las intendencias. Estas labores fueron asumidas en el México independiente por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.
- 2) El Departamento Segundo estaba a cargo primordialmente de las rentas y finanzas del virreinato —tareas asumidas por la Secretaría de Hacienda—, además del Tribunal de Minería y la Academia de San Carlos, que pasaron a la responsabilidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.
- 3) El Departamento Tercero dividía sus labores en tres grandes ramos: por un lado, los tribunales y los asuntos eclesiásticos; por el otro, la salud, asistencia pública, hospitales y Monte de Piedad. Estas faenas fueron asumidos por la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que es la que aquí nos ocupa. Además, dicho Departamento también cuidaba del jardín botánico, los consulados de comerciantes y el resto de las intendencias, esto último asumido por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores

68 Revillagigedo, segundo conde de, *Reglamento* antes citado, p. 42.

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

4) Finalmente, el Departamento Cuarto atendía todos los negocios militares, y de él brotó la Secretaría de Guerra.

Brevemente hablando, las cuatro secretarías de Estado y del despacho del México independiente fueron efecto sucesivo de la cuatripartición departamental de la Secretaría de Cámara del Virreinato, entre las cuales se dividió la abundante correspondencia que antaño concentraba, y permaneció en esencia la configuración de sus cuatro departamentos: el Primero, más la mitad del Segundo y la mitad del Tercero, dieron base a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores; el Segundo se convirtió en la Secretaría de Hacienda; el Tercero en la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, y el Cuarto en la de Guerra. Asimismo, el perfil de la organización y la planta administrativas fueron conservados intactos: el antiguo oficial mayor, los demás oficiales y los escribientes permanecieron como antaño, y cada una de las cuatro secretarías de Estado calcó la planta y número de servidores públicos de aquella Secretaría del virreinato, pero sin cuidar las diferencias sustanciales de los ramos administrativos que les correspondían.<sup>70</sup> En la planta funcionarial de las cuatro secretarías de Estado y del despacho se suprimió el cargo de secretario de la cámara, pero en cada una de ellas se establecieron a dos oficiales mayores, más ocho oficiales, un archivero, un portero, dos mozos y cuatro escribientes.<sup>71</sup>

Dicha cuatripartición fue alimentada vigorosamente con la expedición en 1786, de la Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de los Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España. Su diseño de aplicación no podía ser más nítido, pues dividía su contenido en los ramos de Guerra, Hacienda, Policía y Justicia. Por cuanto a esta última, mandaba que “dando ejemplo los jueces con propia observancia, han de cuidar eficazmente de que todos los demás, tanto españoles como naturales y demás castas, respeten y guarden dichas leyes con la obediencia y exactitud debidas”<sup>72</sup>.

## II. NACIMIENTO EN 1821: LA SECRETARÍA DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS

Además del potencial organizativo que legó la Secretaría del Virreinato, la administración pública mexicana nació al tenor de los progresos moder-

70 La planta de la Secretaría del Virreinato no varió mucho de 1756 a 1806. A su cabeza se desempeñaba el secretario, quien era asistido por el oficial mayor y otros ocho oficiales, además de dos escribientes y un portero, *ibid.*, p. 33.

71 “Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, de 8 de noviembre de 1821”, antes citado, t. I, p. 41.

72 Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de los Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, Madrid, 1786, parágrafo 21.

nos heredados por las reformas inspiradas por el Iluminismo del siglo XVIII. La Ilustración se había desenvuelto principalmente en Francia, Prusia y España, y bajo las nociones de racionalidad política, impulsó nuevos conceptos sobre el rendimiento y desempeño gubernamentales, principalmente los relativos al fomento del desarrollo material e intelectual del ser humano. Tocaba a los gobiernos sufragar las medidas que condujeran a la felicidad, noción que encerraba la creación de condiciones favorables al desarrollo del hombre con relación a sus medios de vida, educación y moralidad. Las instituciones administrativas debían propiciar el habilitamiento del ser humano para ser más productivo, animar su salud y propiciar su ilustración, así como nutrir su potencial de participación en los asuntos colectivos. Durante la segunda mitad del siglo XVIII se difundió la noción de *ciudadanía*, que gradualmente sustituyó a la de súbdito.

Todos estos deberes se sintetizaron en lo que en aquellos tiempos se denominaba “administración interior”, cuyas ramas se extendían al cuidado de la vida física individual, las relaciones sociales y las actividades económicas. La administración interior era, sustancialmente, una representación de lo que en España se conocía como *gobernación*, y más ampliamente, *fomento*.<sup>73</sup> El siglo XIX usufructuó estos progresos, y la naciente ciencia de la administración pública, que abarcaba a todos estos deberes, fue definida como “la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de la conservación de estas mismas relaciones”.<sup>74</sup>

Muy próxima a estas nociones, la administración de justicia se había elevado a una categoría singular, pues desprendida de las viejas tradiciones absolutistas, la Ilustración y las franquicias políticas producidas por la Revolución francesa, la situaron en el centro de un nuevo derecho que se relacionaba con la protección de la ciudadanía y las libertades individuales. Esta protección materializó en uno de los cinco deberes primigenios del Estado de derecho y como la responsabilidad peculiar de un Ministerio que en México se denominó Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Ideas como las comentadas era vigentes y cultivadas en México desde los inicios del siglo XIX, de modo que fue natural que el Estado naciente asumiera como deberes propios el cuidado de la salud y el fomento de la educación, así como la administración de asentamientos humanos y la pro-

<sup>73</sup> En España, las experiencias sobre la administración de estos cometidos del Estado moderno, además de los dos ministerios de la Gobernación ya mencionados, derivaron en la creación del Ministerio de Fomento en 1832, según el proyecto de Javier de Burgos en su “Exposición a Fernando VII”. Mesa Segura, Antonio, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946.

<sup>74</sup> Bonnin, C. J. B., *Compendio de los principios de administración*, Madrid, Imprenta de Don José Palacios, 1834, pp. 35 y 36.

moción de la cultura, las bellas artes y la economía, que parcialmente fueron recogidos como ramos administrativos a cargo de la Secretaría de Justicia.

La Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos nació en noviembre 8 de 1821, con objeto de atender, con base en la centenaria tradición española, los ramos de justicia y patronato, además del cuidado del ejercicio de la medicina y la administración del personal del Palacio imperial; no se mencionan los referentes a gracia, que tampoco son conferidos a ninguna otra Secretaría.

Más concretamente, esta institución de la administración pública mexicana tenía a su cargo los siguientes deberes públicos:

1. Todos los negocios de los consejos que haya, tribunales supremos, jueces y demás autoridades civiles del Reino; cuyas consultas de pleitos, causas y demás deben despacharse por ella, como también las plazas de todos los individuos de que se compongan, incluso los escribanos de todas las clases;
2. Los asuntos generalmente eclesiásticos, la presentación de los arzobispados, obispados, canongías, curatos, beneficios y demás empleos de este vasto ramo;
3. Lo perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, inclusas la provisión de sus empleos y definiciones de sus capítulos;
4. Todo lo correspondiente a las tres juntas supremas que debe haber de cirugía, medicina y farmacia, con el albeiterado, y los empleados de estos vocales y sus subalternos;
5. Todos los empleados de la servidumbre en general del palacio imperial, tanto eclesiástico como secular, incluso el juez privativo que deben tener estos individuos: sus asuntos de todas clases y la provisión de todos sus empleos.<sup>75</sup>

La Secretaría de Justicia fue una de las dependencias de la administración pública mexicana que más tempranamente configuró la índole especial de su naturaleza organizativa. Esto se debió, como lo apuntamos, al largo proceso de formación de sus tres ramos primigenios del patronato, gracia y justicia, dentro de la tradición hispánica e hispanoamericana.

### *1. Organización y personal*

Un fuerte espíritu de optimismo había nutrido la vida de la Secretaría de Justicia desde su cuna, de modo que contaba de origen con una planta de servidores públicos muy bien dotada en número y emolumentos, tal como es visible en el siguiente cuadro:

75 “Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, de 8 de noviembre de 1821”, antes citado, t. I, pp. 41-47.

PLANTA Y SUELDOS DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA  
PROPUESTA PRESENTADA EN 1823

CARGO	SUELDO
Oficial 1º	\$ 3.000.00
Oficial 2º	\$ 2.500.00
Oficial 3º	\$ 2.000.00
Oficial 4º	\$ 1.500.00
Oficial 5º	\$ 500.00

La rebaja salarial significaría un ahorro de \$2,550.00 más, que agregada al ahorro antes mencionado, producía un beneficio total de \$7.650.00 en provecho del presupuesto nacional.

Los ahorros previstos, sin embargo, no se limitaban a las economías producidas por estos funcionarios, sino que afectarían igualmente a los oficiales mayores, cuyas dotaciones casi igualaban los sueldos del secretario mismo. En este sentido, y aunque las circunstancias fuesen favorables y llenas de abundancia, el gobierno consideró que debería rebajarse la asignación de los oficiales mayores o aumentarse la señalada para los ministros; la razón era obvia, pues ellos son los primeros funcionarios del Estado y tienen la máxima responsabilidad en el cargo. Debidamente valorados, decía De la Llave, al observar “los gravámenes que pesan sobre el Ministro y oficial mayor, cualquiera se convencerá de que no están en razón de cuatro a seis, que son los números que marcan sus asignaciones”.<sup>78</sup>

En lo tocante al presupuesto general de la administración de justicia, en consideración de sus economías o el aumento que se necesitara para ponerla al corriente y con un despacho más expedito, no se había calculado debidamente por no saberse si era propósito del gobierno que se verificara de inmediato una reforma. Al respecto, el citado secretario de Justicia consideró conveniente que el cambio organizativo se realizara a partir del ingreso de los oficiales mayores que entraran al servicio en lo sucesivo, salvo la supresión de las plazas de los cinco últimos oficiales y la del oficial de archivo, que se podrían extinguir fácilmente y sin perjuicio alguno. Sin embargo, no se cesaría a los funcionarios salientes, pues se les proporcionaría inmediatamente las vacantes correspondientes a su aptitud y el sueldo del que disfrutaban.

A pesar de estas prudentes consideraciones, el desenlace fue diferente y ciertamente perjudicial para los empleados del gobierno. Joaquín de Iturbide, secretario de Justicia en 1835, dio cuenta de estas circunstancias: la administración pública mexicana, organizada en consonancia con un régimen

78 *Ibid.*

men imperial, se había transformado en 1824 en un régimen federal, y a pesar del plan de ahorros de 1826, en el sentido de disminuir la planta de los ministerios, en atención a la existencia de los gobiernos estatales, esto no ocurrió; y en lugar de aminorar el número de las plazas, las vacantes existentes fueron llenadas.<sup>79</sup> No obstante, Iturbide decidió cumplir el mandato establecido y procedió a proponer la disminución de la planta, procurando un ahorro al erario de \$3,100.00. Con esta medida permanecieron los empleados necesarios, con las dedicaciones adecuadas y sueldos decorosos.

Entonces estaba vigente el “Reglamento” de 1821, y uno de sus efectos era que, del tercer al sexto oficiales, cobraban la misma cantidad de \$1,000.00, sin que se hubieran atendido la diversidad de aptitudes inherentes a sus empleos. Con el tiempo, también se provocó una indebida parálisis en los puestos merced a la carencia de una escala adecuada, y al ingreso de personas externas, sin más mérito que el favor. Así, a más dedicación y trabajo, los oficiales de la Secretaría mermaron tanto en su salud como en sus ingresos. Después de doce años de labores, había empleados que seguían cobrando todavía mil pesos de sueldo, sin esperanza de un aumento en sus percepciones, pero con la amenaza del despido por motivo de que, a partir de la Ley de mayo 22 de 1833, se habían convertido en trabajadores de confianza y por lo tanto en removibles en todo momento. Como lo expresó Iturbide,

tampoco es favorable a la causa pública esa parálisis de la carrera de los empleados de las Secretarías, ni la condición precaria a que posteriormente se les ha sujetado; pues quitando el estímulo de la mejora y aumento de fortuna, no toman ni pueden tener, según moral común, aquél empeño, aquél interés verdadero en el mejor servicio, pues saben que de nada les aprovecha cuando no cuentan según se ha dicho, con la seguridad de sus ascensos.<sup>80</sup>

Lo anterior, hay que recalcarlo, fue extensivo a todos los servidores públicos de las secretarías de Estado y del despacho. Sin embargo, la condición más dolorosa fue la de estos empleados de la justicia, a pesar de ser también agentes inmediatos del gobierno. No tenían los honores de otros cargos públicos, ni gratificaciones extraordinarias, y en casos de inestabilidad política eran los primeros en sufrir rebajas de sus sueldos, mientras que los funcionarios de la Hacienda lograban salvar estas situaciones. Pero, para aumentar su desdicha, tampoco se beneficiaban de los días feriados ni de horarios establecidos, como otros empleados, porque las autoridades no habían hecho arreglo alguno al respecto.

<sup>79</sup> *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835*, México, Imprenta del Águila, 1835. Signada por Joaquín de Iturbide, en enero 26 de 1835, pp. 1-5.

<sup>80</sup> *Ibid.*

No era menos preocupante la situación de los oficiales mayores, cuyo importante deber de suplir al Ministro en ausencia, o por encargo del jefe del Ejecutivo, redoblaba su trabajo sin paga extra, toda vez que le ponía en la mira política de aspirantistas y enemigos que estaban al acecho de cualquier error.

La planta de la Secretaría, después de estas tribulaciones, quedó constituida por un oficial mayor, cuatro oficiales, tres oficiales de archivo, cuatro escribientes, un portero, un mozo de oficio y dos ordenanzas.

## 2. *Reformas organizativas de 1835*

En enero de 1835 se puso punto final a la vigencia del “Reglamento” de 1821, más propio de un imperio que de una República, siendo sustituido por una disposición más actualizada a las condiciones políticas y administrativas reinantes. En ella se detallaron las competencias de la Secretaría del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que eran las siguientes:

- a) La publicación y circulación de las leyes y decretos que el Congreso General dirija por su conducto al gobierno;
- b) La expedición de los reglamentos, decretos y órdenes que sean necesarios para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales en lo relativo a la organización y arreglo de los ramos de la administración que están a su cargo;
- c) Los nombramientos de funcionarios y empleados que en cada uno de sus ramos correspondan al gobierno conforme a las leyes, y el de los empleados de la legación de Roma;
- d) La dirección de las negociaciones y relaciones que se entablen con la silla apostólica para celebrar concordatos y todo lo relativo a la aprobación y observancia de ellos;
- e) El cuidado de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la Federación, y del Distrito Federal y territorios, y de que sus sentencias sean ejecutadas;
- f) La concesión de pases o retención de los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos;
- g) La servidumbre, conserjería y obras del Palacio;
- h) El ceremonial de las funciones nacionales, cívicas y religiosas;
- i) La instrucción de expedientes sobre indultos y dispensas de ley, y todo lo concerniente a la ejecución de decretos y leyes relativas a estos objetos;
- j) La dirección de talleres de industria establecidos en la cárcel nacional.<sup>81</sup>

<sup>81</sup> “Reglamento para la Secretaría del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de enero 26 de 1835”, *Memoria anterior*, anexo 1.

Las atribuciones de la Secretaría eran ciertamente de alto rango, principalmente porque servían de marco normativo de los vehículos institucionales entre el Poder Ejecutivo y los otros dos poderes. Dentro del ramo de justicia, que es el que aquí nos ocupa, la Secretaría era el lazo institucional por medio del cual se hacía circular a las leyes y los decretos que el Congreso hacía llegar al gobierno; es decir, consistía en un vínculo entre los dos poderes. Igualmente, expedía los reglamentos, decretos y órdenes que puntualizaban ordenamientos más generales, que se referían a sus deberes de justicia y negocios eclesiásticos.

Hay que recalcar, que era de su principal atención que la justicia se administrara pronto y cumplidamente tanto por la Suprema Corte de Justicia como por los tribunales y juzgados federales, y los pertenecientes al Distrito y territorios federales; en esta función, también servía de enlace con la otra potestad pública del Estado mexicano: el Poder Judicial.

Labor no menos significativa era la instrucción de los expedientes relativos a indultos y dispensas de ley, que evocan los antiguos deberes conocidos como de *gracia*. También dentro de sus actividades de justicia, atendía la dirección de las fábricas instaladas dentro de la cárcel nacional.

Finalmente, alejadas de su objeto sustancial, cumplía tareas de gestión interior de la administración pública, tales como los nombramientos de los empleados del gobierno, así como la servidumbre, conserjería y obras materiales del palacio gubernamental. Estaba a su cargo el negociado del ceremonial de las fiestas nacionales y cívicas.

Tal era la situación de la Secretaría de Justicia en los primeros años de su vida.

### III. EXTINCIÓN Y RESURRECCIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA (1836-1841)

La Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos fue una de las instituciones de la administración pública mexicana más singulares. Uno de los aspectos más descollantes de su originalidad consistió en su capacidad de sobrevivencia y restauración ante condiciones encaminadas a su terminación, quizás debido a la indispensabilidad de su función dentro del conjunto de aquella administración. Esto resulta claramente observable en la época de su primera extinción. Pero es muy interesante visualizar esta capacidad, inclusive en los momentos en los cuales la cesación fue explicada por la pérdida de función, tal como ocurrió en 1836.

#### 1. *Causas de la primera extinción*

A finales de 1836, debido al abandono del régimen federal a favor del establecimiento del centrismo, se hizo patente la necesidad de ensanchar

los deberes del gobierno nacional. En noviembre, las dos Cámaras que formaban el Congreso se reunieron en asamblea, para declararse a favor de una nueva Constitución: aquella que se conoce como las *Siete Leyes*, ideario y pragma de las fuerzas políticas centristas predominantes entonces. Las Siete Leyes constitucionales significaron la adopción del régimen central que sustituyó a la primera República federal, y por lo tanto, la supresión de la organización territorial fundada en estados soberanos.<sup>82</sup>

Para el despacho de los negocios de la administración pública, se conservó a los Ministerios de Hacienda y Guerra, pero se introdujeron novedades consistentes en la creación de dos ministerios. El eje de los cambios administrativos siguió dos caminos: el primero significó la diferenciación mutua de los ramos de lo exterior y lo interior como una necesidad funcional que traería beneficios para el despacho de ambos negocios, toda vez que se especializarían dos organizaciones diversas y se profesionalizaría al personal administrativo de cada cual. La primera República central ofrecería la experiencia inicial al respecto, al mismo tiempo que inauguraba la denominación de ministerio para referirse a lo que antes se conocía como secretaría. El efecto fue la transformación de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, separado de los negocios internos, que se consiaron al Ministerio de lo Interior. Pero esta transformación fue meramente nominal, pues no se implementó una adecuada distribución de sus respectivas plantas, situación que al parecer nunca llegó a corregirse.

El segundo eje de transformación afectó fatalmente a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que fue extinta fulminantemente por haber perdido su objeto vital, y sus competencias y recursos usados para dar vida al Ministerio de lo Interior. Según lo hizo saber el titular de ese Ministerio, Antonio Romero, establecido el régimen centrista, se había

colocado el Poder Judicial por la Ley Quinta Constitucional en una verdadera y absoluta independencia del Ejecutivo; dejó éste de ejercer aquella inspección que la antigua Carta le daba, para que los tribunales administrasen pronta y cumplidamente, no pudiendo hacer otra cosa en el actual sistema, que simples exigitivas con el mismo objeto.<sup>83</sup>

La causa de la extinción fue, por consiguiente, que el régimen federal inspeccionaba al Poder Judicial, socavando su autonomía, y como en ade-

82 "Siete Leyes Constitucionales". Ver Gamboa, *op. cit.*, pp. 358-427.

83 *Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, leída en las Cámaras del Congreso General en el mes de enero de 1838*, México, Imprenta del Águila, 1838, signada por Antonio Romero, en enero 12 de 1838, p. 20.

lante se protegería efectivamente esta capacidad, debía desaparecer el órgano inspector: la Secretaría de Justicia.

Como consecuencia, el cuidado y vigilancia de la administración de justicia, y el cumplimiento de las leyes relativas a la organización de los tribunales y juzgados de los departamentos, pasó a la Suprema Corte de Justicia. Igualmente pasó a su responsabilidad la solución de los problemas de dicha administración, tales como los inconvenientes y embarazos que ofreciera la ejecución de las disposiciones constitucionales, y las reformas, ampliaciones o modificaciones que necesitara la administración de justicia. Con esta actividad, se pugnaría por suprimir las dilaciones por actos tardíos, costosos e irregulares, en beneficio de la moralidad de los servidores públicos y en provecho de la sociedad.

Sin embargo, la medida no resultó satisfactoria y Romero reprochó a la Suprema Corte de Justicia su falta de diligencia para atender la continuación y cumplimiento de las leyes orgánicas de los tribunales y juzgados de hacienda, dejando el juicio respectivo al Congreso.

Por otra parte, debido a que el gobierno regiría todos los ramos interiores a través de un único organismo, resultaba aparentemente adecuado fusionar los ramos de justicia y negocios eclesiásticos, con las responsabilidades propiamente gubernativas del Ministerio de lo Interior. No obstante, tampoco esta iniciativa estuvo debidamente sustentada, como lo prueba que, a pesar de que las Siete Leyes habían previsto la formación de reglamentos internos para los Ministerios, esto no se llevaría a término, y su organización y funciones siguieron los trazos precedentes al conservarse las antiguas secciones como células organizativas.

En suma, todo permaneció incólume, y Romero se lamentó de que la planta del nuevo Ministerio fuera la misma que antes tenía la Secretaría de Justicia, que no se aprobara la nueva y que las tareas recién adquiridas fueran un desafío insalvable para los empleados. En fin, que la materia de justicia permanecía igual, con sus juzgados, códigos, indultos, cárceles, presidios, vagos y escribanos.

Hasta 1836 la administración gubernamental había sido objeto de un proceso de añadido continuo al conjunto administrativo heredado por el virreinato, de modo que las antiguas instituciones no se ajustaban a los principios republicanos, ni las nuevas organizaciones administrativas de la República transformaron, dentro de su espíritu, a las organizaciones que procedían del pretérito. El resultado fue la pérdida de eficiencia del antiguo esquema de organización, según el modelo borbónico, sin una sustitución eficiente por parte de las nuevas instituciones administrativas. Por otra parte, quizá merced a la fiebre republicana por sólo dar orden mental a los problemas políticos, los estadistas estuvieron principalmente ocupados en formular planes, programas y proyectos, pero sin organizar una adecuada

administración para llevarlos al cabo, no pasándose del diseño hacia la implementación.<sup>84</sup>

El concepto de *administración interior*, como función globalizadora de un único ministerio, no cuajó siquiera en sus fundamentos, a pesar de que Lucas Alamán, junto con otros personajes, fueron comisionados para presentar un dictamen sobre las reformas a la administración pública. Al respecto, Alamán explicó lo siguiente:

obra ciertamente ardua, trabajo prolífico, y que requiera constancia, conocimientos, más prácticos que teóricos y sobre todo, un plan bien concebido y seguido con uniformidad, cuya constancia no ha podido llenarse aún menos que ninguna otra por Gobiernos efímeros, constantemente atacados por facciones, y que más que en gobernar, no han podido pensar más que en defendérse.<sup>85</sup>

No hay mucho que decir sobre el Ministerio de lo Interior, además de lo anotado. La República central, la misma que lo erigió de modo singular como una institución diferenciada de la administración pública nacional, lo tornó a su situación precedente en octubre 11 de 1841, cuando se fusionó con el Ministerio de Relaciones Exteriores para regresar a su condición anterior con la denominación de Ministerio de relaciones exteriores e Interiores; y el día 18 del mismo mes a la calidad de Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación. Por su parte, los ramos de Justicia y Negocios Eclesiásticos, antes separados, y brevemente unidos a lo Interior, ahora se sumaban también a las Relaciones Exteriores. Pero muy poco tiempo permaneció semejante sociedad funcional, pues el 13 de octubre del mismo año lo que días antes —con base en el Plan de Tacubaya— era el Ministerio de Instrucción Pública e Industria, pasó a denominarse Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.<sup>86</sup>

84. La precariedad de capacidades administrativas del nuevo Estado ya había sido advertida por Tadeo Ortiz, en el origen mismo del México independiente, cuando explicaba que el primer Imperio había sido fundado "sin las nociones más triviales de la difícil ciencia de la Administración social". *Méjico considerado como nación independiente y libre*, México, Ediciones del Instituto Tecnológico de Guadalajara, 1952, dos tomos, t. I, p. 17. La edición princepe del libro es de 1832.

85. Este dictamen, firmado por Alamán, apareció sin título en el Archivo Noriega. Convencional, pero adecuadamente, se le tituló "Examen General de la Organización de la Administración Pública", *Obras de D. Lucas Alamán: documentos diversos (inéditos y muy raros)*, México, Editorial Jus, 1946, pp. 374 y 375. El documento fue signedo en febrero 8 de 1838.

86. Dicho Plan se denominó "Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República", adoptadas en Tacubaya, en septiembre 28 de 1841; Secretaría de la Presidencia, *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, 1976, cinco volúmenes, vol. 5, t. I, pp. 193 y 94. La base octava establecía lo siguiente: "se nombrarán cuatro Ministros: el de Relaciones Exteriores e Interiores; el de Instrucción Pública e Industria; el de Hacienda, y el de Guerra y Marina".

Había culminado la primera experiencia de reforma administrativa, sin que, aparentemente, existiera un avance sustancial hacia la constitución de un organismo de la administración pública especializado en la política interior, dentro de la cual se consignaba a la justicia. El hecho de su re-fusión con las relaciones exteriores, independientemente de los motivos de orden doméstico, quizá abaratara la nómina de personal, contrastó con la tendencia vigente en aquellos años en el sentido de establecer instituciones administrativas separadas para los negocios exteriores e interiores. En España, por ejemplo, desde 1833 fue constituido el Ministerio de lo Interior, pero se había seguido la ancestral tradición de preservar separado e independiente al Ministerio de Justicia.<sup>87</sup> Hay que recordar que Javier de Burgos, quien ideó al Ministerio de Fomento, establecido en 1832, nunca lo proyectó con la idea de subsumir en él a la justicia.

Otro punto de vista imperó en algunas de las nuevas naciones iberoamericanas, cuyo mejor ejemplo del concepto de la justicia como un ramo inherente a la gobernación fue establecido en Colombia, en 1840.<sup>88</sup> No debemos olvidar esta tesis, pues como lo comentamos páginas arriba, la Secretaría de Justicia fue fusionada más de una vez con la Secretaría de Gobernación, y a ella ofreció su herencia funcional cuando dejó de existir.

Volviendo al Plan de Tacubaya, debemos añadir que éste había facultado al titular del Ejecutivo provisional a dar arreglo a todo lo concerniente a la administración pública, de modo que, además de la restauración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación —que posteriormente mudó el concepto de lo Interior por el de Gobernación—, se creó el Ministerio de Instrucción Pública e Industria. Presumiblemente, la idea del nuevo Ministerio tuvo su origen en el proyecto de supresión del Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, pues la nueva institución podría dedicar su empeño a sustituir sus trabajos o sencillamente a regular sus actividades, como lo venía haciendo el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores. Fue el caso, en fin, que esta trascendental idea de creación de un Ministerio

<sup>87</sup> Rodríguez Camaleño, L., *Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de lo Interior*, Madrid, Imprenta de José Palacios, 1835, edición facsímil del Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1982; Arcenegui y Carmona, Isidro, *El Ministerio de Justicia*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1946; García Madaria, José María, *Estructura de la administración central (1808-1931)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

<sup>88</sup> La idea es de Florentino González, quien afirmaba en 1840, que así como el progreso en los negocios administrativos reclamaba la formación de un Ministerio propio para los asuntos exteriores, también demandaba lo mismo para los asuntos internos. Esto era patente en Iberoamérica, donde estaba ya fundándose el cultivo de la Ciencia de Administración, cuyo paternidad es suya. En su opinión, las funciones de la Administración Pública requerían la institución de cuatro Secretarías: Negocios Extranjeros; Interior; Hacienda; y Guerra y Marina, independientemente de que algunos países optaran, además, por formar otras relativas a las Obras Públicas, la Instrucción Pública, y la Industria y el Comercio. González, Florentino, *Elementos de Ciencia Administrativa*, Bogotá, Colombia, Imprenta de J. A. Cualla, 1840. Dos volúmenes. Vol. I, cap. V. Recientemente fue publicada una nueva versión de esta notable obra, gracias a la Escuela Superior de Administración Pública (Santa Fe de Bogotá, 1994).

de Instrucción Pública con el ramo de Industria no prosperó inmediatamente, y a partir de octubre 13 de 1841 se constituyó el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, con base en el patrón organizativo de la extinta Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

La administración pública central siguió siendo objeto de rápidas mutaciones. Una nueva reordenación legal, conocida como las "Bases de Organización Política de la República Mexicana", expedidas a mediados de 1843, estableció que para el despacho de todos los negocios del gobierno habría cuatro Ministerios: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda; y Guerra y Marina.<sup>89</sup> Sea pues: a partir de esta fecha, la institución que es motivo de este trabajo se denominó Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, continuando el proceso de su desfiguración organizativa y funcional.

Aunque dicho Ministerio aún tenía a su cargo las tareas propias de su ramo, en agosto de 1852 se llevó al cabo una redistribución de competencias entre la Secretaría de Justicia y la Secretaría de Relaciones, que confirió a la primera un conjunto de faenas que otrora ejercitaba el Ministerio de Relaciones.<sup>90</sup> Estas labores eran las siguientes:

- 1) El gobierno político y económico del Distrito Federal, comprendiéndose en éste la policía y administración municipal;
- 2) Los negocios pertenecientes a hospitales, hospicios, cárceles y casas de corrección;
- 3) Instrucción pública y establecimientos literarios. Exceptuábanse el Colegio de Minería, el Museo y la Sociedad de Geografía;
- 4) Teatros y diversiones públicas;
- 5) Montepío y establecimiento de beneficencia;
- 6) Pestes y vacuna;
- 7) Festividades nacionales.

Como es observable, a través de esta disposición la Secretaría de Justicia asumió deberes ciertamente alejados de su objeto, principalmente el referente al gobierno y la administración del Distrito Federal, la gestión pública de las instituciones de salud y asistencia, las festividades nacionales y las diversiones públicas. Está claro que semejantes ocupaciones eran inherentes a la gobernación interior, no al Ministerio de Justicia, pero es destacable

<sup>89</sup> "Bases para la Organización Política de la República Mexicana, expedidas en junio 13 de 1843", *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, Secretaría de la Presidencia, vol. 5, t. I, pp. 211-215.

<sup>90</sup> Decreto de Gobierno, "Reglamento y Planta de los Ministerios de Relaciones y Justicia, de agosto 24 de 1852", *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, tres tomos, 1963, t. I, pp. 276-278.

el caso concreto del gobierno del Distrito Federal, pues se trataba de una administración propiamente territorial desligada de los deberes de índole funcional del Ministerio de Justicia.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones preservó la conservación de los canales, puentes, calzadas, nivelación y alineamiento de la capital, y la dirección de las obras públicas e hidráulicas del Distrito; y los negocios pertenecientes al gobierno y administración del Distrito en la parte que afectaban de alguna manera a las relaciones exteriores.

Finalmente, se dispuso que el presupuesto del Ministerio de Relaciones se pagara con los fondos que recaudara la Sección de Registros, y lo faltante se completara con la administración de contribuciones. Por su parte, el presupuesto del Ministerio de Justicia se pagaría por la Tesorería del Fondo Judicial, en reintegro de los sueldos que las aduanas marítimas pagaban a los juzgados de la Federación establecidos en los puertos.

Dicho Fondo es un caso singular de una organización financiera que aliviaba, de manera satisfactoria, las penurias del Poder Judicial. Por consiguiente, una buena forma de observar la noción inherente a la administración de la justicia consiste en aquilatar las relaciones entre la Secretaría del ramo y la Suprema Corte. Y, particularmente, la época en que la relación administrativa entre ambas, en lo relativo a la materia financiera, se verificaba por medio del mencionado Fondo.

## 2. *El fondo judicial*

Dentro del esquema constitucional mexicano, a mediados del siglo XIX, la Suprema Corte de Justicia tenía a su cargo la recaudación e inversión legal del Fondo Judicial, así como de acordar las erogaciones extraordinarias con las que sufragaba sus gastos; pero esto no lo hacía directamente, sino por conducto del Ministerio de Justicia. Por consiguiente, informaba anualmente al gobierno del estado de tales renglones y era responsable de que se usara el papel sellado en casas comercio, parroquias, cofradías, y otros establecimientos.<sup>91</sup> La dirección del Fondo se ejercitaba por medio de la Comisión de Hacienda, cuyas atribuciones consistían en la administración de los ramos que correspondían a la institución; promover ante la Suprema Corte las medidas necesarias para su arreglo y progreso, y gastos extraordinarios; y acordar todos los desembolsos ordinarios de la Comisión, previa autorización del ministro inspector. Este último era el jefe inmediato de la tesorería y demás oficinas del Fondo, además de que detallaba sus atribuciones como responsable de la administración del Fondo Judicial.

<sup>91</sup> Decreto de gobierno, "Reglamento del Fondo Judicial, de julio 24 de 1852", *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, tres t. 1963, pp. 275 y 276.

Paralelamente, las administraciones principales manejaban los dineros del Fondo y la renta del papel sellado, y establecían el procedimiento que debía seguir para hacerlo. Finalmente, un ingreso procedente de una empresa pública: el papel sellado, estaba destinada a nutrirlo y se encontraba a cargo de su tesorero. Las administraciones principales se hallaban situadas en las capitales de los estados y los territorios de Colima, Tlaxcala y Baja California, además de las que dispuso la Suprema Corte. Ellas eran oficinas recaudadoras y administradoras del papel sellado. Por su parte, las administraciones subalternas estaban situadas en las cabeceras de partido y dependían de ellas los expendios de papel sellado que se establecían en los lugares en que eran necesarias.

El Fondo Judicial fue establecido para llenar el propósito principal de aliviar los constantes y graves problemas salariales de los empleados del Poder Judicial. Mediante este beneficio, se desarrolló un esfuerzo deliberado para garantizar la independencia de los magistrados y los jueces, dándoles seguridad e independencia a través de medios adecuados para subsistir.<sup>92</sup> Aunque la idea original era elevar este derecho a la Constitución,<sup>93</sup> la alternativa fue la expedición de dos decretos el 16 de octubre y 30 de noviembre de 1846, que establecieron dicho Fondo y dictaron las líneas de su organización y funcionamiento.

El establecimiento del Fondo Judicial tuvo un triple objeto: el primero y principal, garantizar la imparcialidad e independencia del Poder Judicial; el segundo, proveer de salario digno y seguro a sus integrantes, para garantizar su manutención; y finalmente, dar soporte a su autonomía en el ejercicio de su oficio. Dicho Fondo sería un aval de independencia de juicio ante “el influjo mediato e inmediato de todo poder extraño”, que pudiera incidir “en su ánimo al fallar sobre la honra, la vida o la hacienda de los conciudadanos”.<sup>94</sup> Igualmente, con sus recursos se alcanzaría una meta cimera de la sociedad moderna: hacer de la justicia un servicio público gratuito para los solicitantes.

92 *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 15 y 16 de enero de 1849*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1849, signada por José María Jiménez en enero 15 de 1849, pp. 19 y 20.

93 La propuesta es mérito de Mariano Riva Palacio, quien la presentó en marzo de 1845 bajo los siguientes términos: “[...]el Gobierno cree que el legislador debe ocuparse con preferencia de asegurar a la magistratura su recompensa y prestigio; y para esto no vacilaría en proponer que en la Ley Fundamental se asegurara a los magistrados y jueces una posición independiente y segura”, *Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso General en el año de 1845*, México, Imprenta del Águila, 1833, signada por Mariano Riva Palacio, en marzo de 1845 (no se especifica el día), p. 18.

94 “Decreto de 16 de octubre de 1846, estableciendo el Fondo para el pago del Poder Judicial”, *Documentos relativos a la Creación, Establecimiento y Estado que guarda el Fondo del Poder Judicial*, México, Imprenta de la Calle de la Palma, 1848. Ver los considerandos de dicho decreto, pp. 5 y 6.

Su diseño organizativo tuvo el afortunado concurso de los juzgadores mismos, principalmente los miembros de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, quienes asistidos por el docto hecendista Manuel Payno y Bustamante, proveyeron las ideas centrales de cuyas propuestas se expidió el decreto de noviembre 30 mencionado, por el cual se estableció el Fondo, debido a que el decreto de octubre había quedado en suspenso.<sup>95</sup>

Sustanciado originalmente por el erario y las alcabalas, este precioso recurso permitió que la administración judicial no desapareciera durante la invasión norteamericana en 1847-1848, y con sus medios sobrevivieran los miembros de aquel Poder. Así, aunque generosamente dotado por 25 rentas de diversa especie, a mediados de 1848 el Fondo Judicial no contaba con la mayor parte de los arbitrios que se habían destinado en su provecho, principalmente la renta del papel sellado, y parecería que difícilmente podría contar con ella en fechas próximas en perjuicio de los juzgadores.<sup>96</sup> En opinión de su inspector, el Fondo no requería auxilios extraordinarios del gobierno, pues con sólo otorgarle los recursos previstos podría atender la manutención de los miembros del Poder Judicial, toda vez que la Hacienda pública no tendría embarazo alguno por una acción semejante.

Hacia 1849 el quebranto de la salud financiera y organizativa del Fondo Judicial era tal, que José María Jiménez, secretario de Justicia entonces, le ofreció su mayor apoyo y solicitó otro tanto por parte del Congreso. Además de que contribuyó a la dignificación de los juzgadores y aseguró su subsistencia, el Fondo era considerado como un poderoso medio de conservar la independencia del Poder Judicial frente a otros poderes o del influjo de los intereses particulares; toda vez que estaba asegurado el sueldo, se afianzaba el cargo y la carrera judicial.

Cuando fue establecida la Suprema Corte de Justicia, las circunstancias del erario nacional no eran tan lamentables como las que se sufrieron después. Asimismo, tampoco era tan desgraciada la suerte de sus empleados. En aquella época, los magistrados del supremo tribunal estaban atendidos debidamente y disfrutaban con puntualidad de sus asignaciones salariales, hasta que a partir de 1828 se comenzaron a resentir en carne propia de la escasez general que agobiaba al país, pero en un extremo inhumano que los sumergió en la miseria. Casi fueron abandonados a su propia suerte y se les llegó a considerar como una carga inútil para la República.<sup>97</sup> Esta lamenta-

95 "Dictamen de la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, sobre establecer un Fondo para el Poder Judicial". "Decreto de 30 de noviembre de 1846, sobre la formación del Fondo Judicial", *ídem*, pp. 12-29 y 30-39.

96 "Informe dirigido a la Suprema Corte de Justicia, por el sr. magistrado d. Antonio Fernández Monjardín, encargado de la inspección del Fondo Judicial, con motivo de la exposición de los jueces de lo criminal, sobre que se les paguen íntegras sus dotaciones", *íbid*, p. 83.

97 *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1850, signada por Marcelino Castañeda en marzo 6 de 1850, pp. 27 y ss.

ble situación perduró muchos meses, durante los cuales se les dejó de pagar sus sueldos. Incluso, tal como lo hace ver el secretario del ramo, cuando se les auxiliaba con algún prorratoe miserable, era con cierto aire de favor y de desprecio, lo que hacia más angustiosa su suerte. Tal fue el infiortunio que corrieron, hasta llegado el año de 1846.

Marcelino Castañeda, que a mediados de la centuria pasada fungía como titular de Justicia, explica la dramática situación que entonces vivían los juzgadores mexicanos:

para dar una idea de lo que sufrieron en esa época los ministros de la Suprema Corte, basta referir el resultado de una licitación hecha en 1846, que comprende once años contados desde el de 1835, por la que se ve que en ese largo período apenas se cubrió la cuarta parte de sus vencimientos, teniendo por esto que recurrir a enajenar sus recibos hasta por un cinco por ciento de pago, resultando de todo que, a pesar de ese inmenso sacrificio, se les quedaron debiendo más de seiscientos mil pesos, y que haya magistrado a quien hoy se le adeuden más de cuarenta mil.<sup>98</sup>

Mariano Riva Palacio, que se desempeñó como ministro de Justicia en 1845, fue el primero que conoció la situación lamentable e indebida en que se hallaban los empleados de la Suprema Corte. Como nadie, supo apreciar sus sacrificios y proclamó, como una de las bases del orden social del México de entonces, que la independencia y respetabilidad del Poder Judicial no podría obtenerse mientras los responsables de la administración de la justicia estuvieran expensados por el gobierno, principalmente en lo referente a la más imperiosa de las necesidades: la de subsistir. Fue así que en agosto 4 de 1846 se asignaron al Poder Judicial algunos recursos financieros para la organización de un fondo especial, destinado exclusivamente a cubrir los sueldos de los magistrados y jueces. Desafortunadamente, como sabemos, no se pudo realizar del todo tan generosa idea debido a que los arbitrios creados por las leyes de octubre 16 y noviembre 30 del mismo año fueron insuficientes para llenar su objeto. Los ministros de la Suprema Corte y demás empleados, expensados al Fondo, no percibieron íntegramente sus sueldos, pero salieron de la lastimosa situación en la que se encontraban.

El Fondo estaba integrado con las aportaciones del papel sellado, como ya lo mencionamos, y otras fuentes principales más: derechos de importación y recursos de la Tesorería General. En menor medida se nutría de multas, ventas y arrendamientos de oficios públicos vendibles, contribuciones directas de los magistrados, abogados y procuradores, y mesadas deducidas a jueces y empleados de reciente ingreso. También ingresaban a su arca los ingresos provenientes de los exámenes de los abogados, los des-

98 *Ibid.*

cuentos del Montepío de Ministros y Oficinas, multas y penas pecuniarias, y porcentajes provenientes de las herencias transversales.

Aunque el total anual recaudado era aún inferior al total de recursos necesarios para cubrir los salarios del Poder Judicial, solventaba la mayor parte de ellos. Excepcionalmente, como en 1850, los 133,669.40 pesos requeridos para dichos salarios fueron cubiertos con los 144,020.18 pesos que redujo el Fondo y todavía alcanzó para atender los gastos de oficina.

Castañeda creía que, aunque se notaba un progreso en los rendimientos del Fondo, nunca podría llegar a cubrir íntegramente sus cargas. Sin embargo, en el primer año en que se estableció, no fue auxiliado extraordinariamente por el erario nacional y era suficiente para asistir a los magistrados y empleados en la secretaría de la Suprema Corte con media paga. En el segundo año se le auxilió con 17,065 pesos y los empleados del Poder Judicial percibieron las dos terceras partes de sus sueldos; finalmente, en el tercero fueron asistidos con 9,869 pesos procedentes de la Tesorería General. Desde entonces, aunque los ministros de la Suprema Corte y demás empleados del Poder Judicial continuaron sufriendo privaciones, no elevaron al gobierno queja alguna.

En el entender del ministro, el Fondo se hallaba “perfectamente administrado”, pero era menester apoyársele continuamente para evitar su deterioro. Era imperativo, entre otras medidas, la supresión de las costas judiciales, objeto que reclamaba fuertemente el interés del gobierno y que debía llamar también la atención del Poder Legislativo. Sin embargo, mientras que no se obtuviera que el Fondo Judicial llenara sus cargas, no se podía realizar esta medida. Por consiguiente, el artículo 78 del decreto de noviembre 30 dispuso que, una vez que cesara el pago de las costas judiciales, se aumentarían los sueldos de los jueces de letras de lo civil, así como de los empleados de las secretarías de la Suprema Corte. Esto, sin embargo, no era posible mientras el Fondo no cumpliera con sus atenciones para alcanzar el resultado de que la justicia se administrara gratuitamente.

Como es observable, la Suprema Corte impartía justicia, mientras que la Secretaría de Justicia se encargaba de sustentar a su administración, cuidando principalmente que el Fondo nutriera financieramente sus actividades.

Sin embargo, en enero 26 de 1861 fue extinto el Fondo Judicial, luego de una década de haber servido con eficacia.<sup>99</sup> Según Francisco Parada Gay, la supresión fue obra de la Secretaría de Justicia y se ejecutó a pesar de la abierta oposición de la Suprema Corte de Justicia.<sup>100</sup>

99 “Decreto de Gobierno que extingue el Fondo Judicial, de enero 26 de 1861”, *La administración pública en la época de Juárez*, t. I, p. 336.

100 Parada y Gay, Francisco, *Breve Reseña Histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Imprenta de Murguía, 1929, p. 39.

<b>CAPÍTULO CUARTO</b>	
<b>PRECISIÓN DE OBJETO Y ALCANCES FUNCIONALES . . . . .</b>	<b>69</b>
I. Segregación del ramo de cárceles, penitenciarías y establecimientos de corrección (1853) . . . . .	69
II. Extinción del ramo de negocios eclesiásticos (1861-1891) . . . . .	72
III. Organización y personal . . . . .	75

## CAPÍTULO CUARTO

### PRECISIÓN DE OBJETO Y ALCANCES FUNCIONALES

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 como los relativos a policía e industria; y así prosiguió hasta 1853. Sólo es destacable la reorganización a que nos referimos en el capítulo precedente, que redistribuyó los negocios públicos entre la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, y la de Justicia.

Por lo que respecta a esta última, aunque la materia de industria era de suyo trascendental, su despacho, junto con la justicia, los negocios eclesiásticos y la instrucción pública, habla de una institución que por la impronta de los ramos agregados, había asumido vicios plurifuncionales; es decir, una multiplicidad de cometidos disímbolos, sin coherencia entre sí.

#### I. SEGREGACIÓN DEL RAMO DE CÁRCELES, PENITENCIARIAS Y ESTABLECIMIENTOS DE CORRECCIÓN (1853)

No fue hasta mediados del siglo XIX cuando se llevó a cabo la primera transformación de fondo de la administración pública. Ahora las mutaciones iban a producir efectos a largo plazo, tan en el futuro, que hoy día todavía se resienten: la administración pública actual tiene aquí en muchos de sus rasgos, el patrón básico de su organización y funciones.

En abril 22 de 1853 se dispuso que los cuatro Ministerios, todos ellos herederos del Primer Imperio, en adelante se transformaran en número y en sustancia, conforme el siguiente esquema:

- Relaciones Exteriores
- Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública
- Fomento, Colonización, Industria y Comercio
- Guerra y Marina
- Hacienda.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> "Bases para la Administración de la República, de abril 22 de 1853", *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, Secretaría de la Presidencia, cuatro volúmenes, 1976, t. 5, vol. I, pp. 347-349.

El pivote de la reforma fue la reubicación del ramo de industria, cuya nueva asignación provocó varios beneficios. Como sabemos, era una de tantas responsabilidades del Ministerio de Justicia, a cuyo cometido correspondía la activa Dirección General de Industria y Colonización. Una vez segregada la materia administrativa mencionada, por un lado, se favoreció la unidad de objeto de aquel Ministerio, y por el otro, se hizo posible que la Dirección General mencionada sirviera de base para la creación del Ministerio —después Secretaría— de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. Finalmente, esta medida también favoreció al antiguo Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, cuyo caudal básico de cometidos proveyeron a la nueva institución administrativa. Esta alteración funcional y administrativa, tal como se puede observar, repercutió en el conjunto de la administración pública.

Entre otras novedades que emanaron de la reforma administrativa, destaca la institución del Consejo de Estado, formado por veintiún personas y cuya organización en cinco secciones obedecía el número igual de Secretarías de Estado. Su función era la de producir dictámenes que cada Secretaría le solicitara, además de reunirse en conjunto para atender asuntos generales de gobierno. Como complemento de estas mutaciones, en mayo 25 de 1853 se expidió la "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo", y para atender estos asuntos se nombraría a un procurador general de la nación.

Esta última fue una propuesta trascendental, no solamente en su época, sino para nuestros días, pues tal es el antecedente formal de la hoy Procuraduría General de la República. En la base 9 se dispuso que

para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuánto convenga a la Hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará a un Procurador General de la Nación con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración del Ministro de la Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte por la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios.<sup>102</sup>

102 "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, de mayo 25 de 1853". La Ley correspondía al Ministerio de Justicia y estaba acompañada por un Reglamento de la misma. *Idem*, pp. 355 y 365. Teodosio Lares, su titular, es autor de las *Lecciones de derecho administrativo* (México, Ignacio Cumplido, 1852). Estas lecciones, impartidas en el Ateneo Mexicano, fueron profesadas poco antes de su ascensión a la secretaría.

Al mismo tiempo, en la base 10 se dispuso que

se dictarán las medidas conducentes para que a la mayor posible brevedad puedan formarse y publicarse los códigos civil, criminal, mercantil y de procedimientos, y todos los demás que sean convenientes para la mejora de la administración de justicia.<sup>103</sup>

Durante un breve tiempo el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, había sido convertido en la Secretaría de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. Esta experiencia, comenzada en abril 22, permaneció vigente hasta mayo 12; a partir de esta fecha se transformó en la Secretaría de Estado de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, segregándose de ella la materia de lo interior.<sup>104</sup>

Posteriormente ocurrió una cambio que afectó directamente el abanico de competencias de la Secretaría de Justicia, lo que contribuyó a la pérdida de identidad de su objeto: en mayo 12 del año antes mencionado, retornando al concepto envolvente de lo *interior*, fue restablecido el Ministerio de Estado y de Gobernación, e incorporadas a sus competencias la materia de cárceles, penitenciarías y establecimientos de corrección, que fueron segregadas de la Secretaría de Justicia.<sup>105</sup> Con tal sustracción de competencias se propició que la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública se desencauzara de uno de sus quehaceres típicos. A partir de entonces, quedaron bajo su responsabilidad los siguientes deberes:

- 1) Todo lo concerniente al ramo de justicia;
- 2) Todo lo relativo a negocios eclesiásticos;
- 3) Todo lo que pertenece a instrucción pública;
- 4) Las sociedades literarias y científicas relativas al mismo ramo.

Por cuanto al antiguo Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, mudó en la Secretaría de Relaciones Exteriores en abril 22 de 1853 y Secretaría Estado de Relaciones Exteriores, en mayo 12 del mismo año, quedándole segregado para siempre el ramo de lo interior, a excepción del periodo 1861-1867, que por motivo de la grave situación de la época, entre otros factores el establecimiento del Segundo Imperio, demandó la refusión temporal de ambos ramos.

103 *Ibid.*

104 “Decreto en que se designan los ramos correspondientes a cada Ministerio, de mayo 17 de 1853”, *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, 1976, cinco volúmenes, vol. 5, t. I, pp. 353 y 354.

105 “Decreto que establece la Secretaría de Estado y de Gobernación, de mayo 12 de 1853”, *Idem*, p. 351.

La materia de lo interior, que fue asumida fugazmente por el Ministerio de Justicia en abril 22, pasó a independizarse completamente tanto de ella, como del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se erigió propiamente como Secretaría de Estado y de Gobernación en mayo 12 de 1853. Aunque el ramo de lo Interior ya tenía ganada la tradición dentro del concepto de *gobernación* y que constituía un cúmulo de cometidos que se remontan a 1821, esencialmente constituyó la creación de una nueva Secretaría por el carácter de sus competencias y, fundamentalmente, porque el grueso de las funciones más añejas se conservaron en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Secretaría de Estado y de Gobernación atendía todo lo relacionado con el Consejo de Estado, gobierno interior de la República, libertad de imprenta, propiedad literaria, montepíos y establecimientos de corrección, y festividades nacionales y diversiones públicas; y, como adelantamos, la policía de seguridad, y cárceles y establecimientos de corrección. Sus antiguos deberes relacionados con la prosperidad material del país habían pasado a otra Secretaría.<sup>106</sup> Pocos días después, el 17 de mayo, estos deberes fueron acrecentados con dos responsabilidades más: pestes, medios de prevenirlos y socorros públicos, cuando hubiera lugar; además de la aplicación de las vacunas.<sup>107</sup>

El nuevo esquema despejaba, por fin, antiguos embarazos para el despacho de los negocios públicos: la Secretaría de Gobernación dedicaba sus esfuerzos básicamente a la política interior, pero conservaba competencias relativas a salud, migración y otras muchas que, posteriormente, darían origen a otras dependencias de la administración pública mexicana. Los antiguos deberes de esta Secretaría relativos a la prosperidad material del país pasaron a la Secretaría de Fomento.

Por su parte, bajo el imperativo de la estabilidad y la permanencia, el ramo financiero se modificó: a partir de 1853 permaneció a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tampoco la Secretaría de Guerra y Marina tuvo transformaciones. Sin embargo, sacudidas sociales de enorme trascendencia estaban por hacerse sentir, transformando radicalmente a un país que apenas se estaba asomando a su cabal modernización. Esa gran convulsión social era la Reforma.

## II. EXTINCIÓN DEL RAMO DE NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS (1861-1891)

La historia de México, y en particular la historia de la administración pública, fue poderosamente influenciada por el movimiento de Reforma y

<sup>106</sup> "Decreto que establece a la Secretaría de Estado y de Gobernación, Mayo 12 de 1853", *Idem*, p. 351.

<sup>107</sup> "Decreto en que se designan los ramos correspondientes a cada Ministerio, de mayo 17 de 1853", antes citado, artículo 2º, *Ibid.*

su trascendental legislación. La transformación se inició en el año de 1855 con la supresión de fueros, por medio de la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación. Al año siguiente se desamortizaron los bienes de las corporaciones civiles y religiosas, y en 1857 se expidió la segunda Constitución federal. Después se agolparon, con su afán revolucionario, las leyes que hicieron viable la nacionalización de los bienes de la Iglesia católica, arreglaron el matrimonio civil, marginaron al clero católico de la administración de cementerios y camposantos, decretaron la libertad de cultos, y secularizaron los hospicios y establecimientos de beneficencia. Los ecos de la Reforma todavía se escuchaban en febrero de 1861 con gran sonoridad, cuando se decretó la libertad de imprenta.

Por motivo de la trascendencia de esos acontecimientos, que se resumen en la Guerra de los Tres Años, la más grande conmoción social del país durante el siglo pasado, la administración pública sufrió transformaciones tanto en sus aspectos generales como en aquellos otros de detalle y calidad.

Las condiciones reinantes no tardaron en demandar cambios en los aspectos generales y así, en febrero de 1861 brotaron las mutaciones. Uno de los impactos de mayor trascendencia histórica tocó de lleno a la Secretaría de Justicia, que tuvo que cambiar sustancialmente su objeto debido a la segregación de los renglones relativos a los negocios eclesiásticos.<sup>108</sup> Días después se precisaron más de fondo las competencias de las seis secretarías de Estado.<sup>109</sup> A partir de entonces, a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública se encargó, entre otros deberes, los relativos a la libertad de enseñanza, en tanto que los archivos del extinto ramo de los Negocios Eclesiásticos pasaron a la Secretaría de Gobernación, tratándose del clero nacional, y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, siéndolo de los extranjeros.

Al mismo tiempo, aunque el trazo organizativo de 1853 estaba todavía presente, la transformación de febrero de 1861 avanzó dando más precisión y diferenciación a las funciones de cada una de las dependencias de la administración pública. Así, la Secretaría de Gobernación afirmó sus deberes propiamente gubernamentales, enriquecidos por frutos de la Reforma, principalmente con la asunción del registro civil, y los derechos de ciudadanía y reunión, además de la libertad de imprenta, y la libertad y policía del ramo de cultos. Por su parte, la Secretaría de Hacienda se hizo cargo de la nacionalización de los bienes en manos muertas, en tanto que la Secretaría de Fomento lo hacía con respecto a la libertad de industria y trabajo.

108 “Decreto de febrero 18 de 1861, que declara que pertenece a la Secretaría de Justicia el ramo de Instrucción Pública”, *Idem*, pp. 405 y 407-409.

109 “Decreto de febrero 23 de 1861, que establece la distribución de los ramos de la Administración Pública para su despacho, entre las seis Secretarías de Estado”, *Idem*, pp. 405 y 407-409.

A la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, una vez definidas sus dos grandes materias, se le confiaron los siguientes deberes por cuanto al ramo de justicia:

1. La administración de justicia;
2. Suprema Corte;
3. Tribunales de circuito y de distrito;
4. Controversias que correspondan a los tribunales de la Federación;
5. Causas de piratería;
6. Expropiación por causa pública;
7. Códigos;
8. Colecciones oficiales de leyes y decretos;
9. Organización judicial en el Distrito Federal y territorios;
10. Abogados y escribanos;
11. Indultos.

En lo referente a instrucción pública, sus tareas eran las que enseguida relacionamos:

- a) Libertad de enseñanza;
- b) Títulos profesionales;
- c) Instrucción primaria, secundaria y profesional;
- d) Colegios nacionales, escuelas especiales, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias;
- e) Propiedad literaria;
- f) Museos;
- g) Antigüedades nacionales.

Salta a la vista la recuperación de un perfil más especializado de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, a partir de la segregación de otros ramos administrativos; antes el de Negocios Eclesiásticos, después el de Industria; destaca, igualmente, que la Justicia se ha desligado del concepto de lo Interior.

Sin embargo, en aquellos trascendentales años para el país, ocurre uno de los fenómenos más sorprendentes de la historia de la administración pública mexicana: las secretarías se unen y se separan varias veces. El proceso fue el siguiente: por fusión nacieron la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación; y la de Justicia, Fomento e Instrucción Pública, en tanto que Guerra y Hacienda continuaron dentro de su misma configuración. En junio de 1861 se reestablecieron las seis Secretarías, pero en diciembre se volvieron a unir. El esquema de las cuatro secretarías de Estado

y del Despacho perduró hasta 1867, en que se restituyó la situación anterior y volvieron a funcionar separadamente las seis secretarías.<sup>110</sup>

Semejante situación, así narrada, había sido también el producto de la intervención extranjera, bajo cuyo impulso algunos mexicanos conservadores habían logrado hacer cuajar su proyecto histórico de hacer de México un imperio bajo un monarca extranjero: Maximiliano de Habsburgo.

### III. ORGANIZACIÓN Y PERSONAL

Durante estos años la Secretaría de Justicia alcanzó más de un cuarto de siglo de vida. Su organización era sencilla, tal como había sido diseñada en su origen. Por cuanto a su personal, su planta funcionarial se había conservado estable hasta 1825.<sup>111</sup> Primigeniamente, dicha planta comprendía al oficial mayor y ocho oficiales, además de un archivero, dos oficiales de archivo, cuatro escribientes, un portero y dos ordenanzas;<sup>112</sup> y así se conservó a pesar de que el secretario de Justicia, Miguel Ramos Arizpe, había propuesto a principios de 1826 que la planta se redujera a cuatro oficiales, dos oficiales de archivo, cuatro escribientes, un portero, un mozo y un ordenanza.<sup>113</sup>

La política de reducción de la planta fructificó hasta 1833, cuando el número de oficiales decreció a la mitad, en tanto que los empleados del archivo sufrieron la baja de un efectivo.<sup>114</sup> No deja de impresionar esta

110 "Decreto de abril 6 de 1861, por el cual se reducen a cuatro las Secretarías de Estado"; "Decreto de junio 12 de 1861, por el cual se restablecen las seis Secretarías"; "Decreto de diciembre 16 de 1861, por el cual se reducen a cuatro las Secretarías de Estado"; "Decreto de julio 20 de 1867, por el cual se restablece la Secretaría de Fomento"; "Decreto de noviembre 29 de 1867, por el cual se restablece la Secretaría de Cobernación", *Idem*, pp. 390, 445 y 449.

111 "Plan de los Empleados y Sueldos del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de enero 12 de 1825". Anexo a la *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 5 y 7 de enero de 1825*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1825, signada por Pablo de la Llave (no precisa día ni mes).

112 Esta estructura de personal persistió hasta 1846, tal como puede apreciarse no sólo en los cargos, sino también en los nombres de los funcionarios, en un libro de Juan Rodríguez de San Miguel: *La República mexicana en 1846 o sea Directorio de los Supremos Poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación*, México, Imprenta de J. M. Lara, 1846, p. 121.

113 "Planta del Ministerio", propuesta en la *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 3 y 4 de enero de 1826*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1 de 1826. Anexo 2.

114 Ver el "Presupuesto de Gastos del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos para al año económico de 1º de julio de 1827 a 30 de junio de 1828". La planta que había permanecido casi inalterada. Ver, igualmente, el anexo 14 de la *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 4 y 9 de enero de 1827*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, signada por Miguel

tendencia, que se prolongó hasta 1852; en efecto, en agosto de ese año la planta del Ministerio de Justicia estaba integrada por un oficial mayor, seis oficiales, un archivero, cuatro escribientes, un portero, un mozo y dos ordenanzas.<sup>115</sup> Sin embargo, el presupuesto de 1851 había previsto una planta distinta: ocho oficiales, un archivero, dos oficiales de archivo, un portero, dos mozos de oficio, dos ordenanzas y cuatro escribientes.<sup>116</sup>

Luego de varios años de labores, el aumento de dos oficiales, a los cuatro existentes en 1833, dejaba a la Secretaría con dos servidores menos de los que había en 1825. La Secretaría, desde su origen, estuvo organizada con base en la configuración seccional. En 1861, su estructura organizativa era la siguiente:

Ministro	
Oficial mayor	
<i>Sección 1<sup>a</sup></i>	Un jefe Dos escribientes
<i>Sección 2<sup>a</sup></i>	Un jefe Dos escribientes
<i>Sección 3<sup>a</sup></i>	Un jefe Un escribiente Un oficial de partes, auxiliar de las secciones
<i>Sección 4<sup>a</sup></i>	Un archivero Un escribiente

Ramos Arizpe en enero 1 de 1827. Esta tendencia es observable también en el "Presupuesto de Gastos del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos para el año económico de 1º de julio de 1827 a 30 de junio de 1828, agregado como anexo 15 de la Memoria del año siguiente (*Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 10 de enero de 1828*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1828, signada por Miguel Ramos Arizpe en enero de 1828). Finalmente, ver el "Presupuesto de Gastos del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos para el año económico de 1 de julio de 1830 a 30 de junio de 1831, que corresponde al anexo "D" de la *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 12 y 20 de enero de 1832*, México, Imprenta del Águila, 1832, signada por José Ignacio Espinosa en enero 11 de 1832. La disminución es perceptible en la planta de la misma Secretaría, anexada como Iniciativa 1<sup>a</sup>, de la *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 17 y 18 de mayo de 1833*, México, Imprenta del Águila, 1833, signada por Miguel Ramos Arizpe en mayo 14 de 1833.

<sup>115</sup> Decreto de gobierno, "Reglamento y Planta de los Ministerios de Relaciones y Justicia", de agosto 24 de 1852. *La administración pública en la época de Juárez*, t. I, pp. 276-278.

<sup>116</sup> "Presupuesto de Gastos para el Año de 1851", *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Augustas Cámaras del Congreso General en el mes de enero 1851*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1851, signada por Marcelino Castañeda en enero 9 de 1851.

Un portero  
Un mozo de oficios  
Dos ordenanzas.<sup>117</sup>

Sin embargo, debido a los acontecimientos antes relatados, con referencia a la Reforma, seis meses después esta organización seccional se vio drásticamente trastornada y disminuida, y quedó del modo que sigue:

Ministro  
Oficial mayor

*Sección de Justicia*                    Un jefe  
    Un oficial  
    Un escribiente primero  
    Un escribiente segundo

*Sección de Instrucción Pública*        Un jefe  
    Un escribiente

*Sección de Archivo*                    Un archivero

*Servicio*                                Un portero  
    Un mozo de aseo  
    Dos ordenanzas.<sup>118</sup>

Los trastornos organizativos de la Secretaría no cesaron, sino que más bien se agravaron, y a principios de 1862 estaba nuevamente fusionada dentro una nueva institución administrativa: el Ministerio de Justicia, Fomento e Instrucción Pública, cuya planta era la siguiente:

Un ministro  
Un oficial mayor

*Sección de Justicia y Minería*        Un jefe  
    Un oficial  
    Un escribiente primero  
    Un escribiente segundo

*Sección de Fomento*                  Un jefe  
    Un oficial primero  
    Un oficial segundo  
    Un oficial tercero

<sup>117</sup> "Decreto del Gobierno. Planta de la Secretaría de Justicia, Febrero 3 de 1861", *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, tres tomos, 1963, t. II, pp. 349 y 350.

<sup>118</sup> "Decreto de Gobierno. Ley de Presupuestos de la República, de agosto 16 de 1862", *Idem*, p. 462.

	Un escribiente primero
	Un escribiente segundo
	Un escribiente tercero
	Un escribiente cuarto
<i>Sección de Instrucción</i>	Un jefe
	Un escribiente
<i>Archivo</i>	Un jefe
	Un escribiente
<i>Servicio del Ministerio</i>	Un portero
	Un mozo de oficios
	Dos ordenanzas
<i>Servicio del Palacio</i>	Un arquitecto
	Un conserje
	Un jardinero
	Peones
<i>Secretaría de la Sociedad de Geografía</i>	Un escribiente
	Un mozo. <sup>119</sup>

Esta reorganización, asimismo, se fundó en el dictado del mérito y la aptitud para la provisión de plazas, merced del mejor servicio público, pero como contraparte se decretó la cesación de todo derecho de jubilación, cesantía, pensión y montepío, salvo para aquellos servidores con derechos adquiridos con antigüedad. Así, aunque el mérito, la aptitud y el desempeño eran las divisas de ingreso, la imposibilidad de permanencia y debida jubilación discrepaban marcadamente con ellos.

En lo general, las mutaciones en la administración pública obedecieron a las peculiares condiciones vigentes en México durante esa época, y sin embargo, fue ella la que hizo realidad lo que en la letra mandaban las Leyes de Reforma. Entre los reformadores se encontraba principalmente el gabinete de Benito Juárez, integrado en julio de 1861 por Zamacona, Ruiz, Balcárcel, Zaragoza y Núñez. El programa del gabinete estaba orientado a dar el debido arreglo de la administración pública y pacificar al país. La Reforma, concebida como una revolución política, era inviable si no se coronaba con la revolución administrativa, que consistía en la prosperidad material de la nación, pues “la Reforma pone el pie en la administración”. Era menester suprimir a las bandas de reaccionarios, reorganizar a la administración de justicia, establecer la seguridad en los caminos, regularizar el correo, abolir los impuestos indebidos y vejatorios, y fomentar los diversos

<sup>119</sup> “Decreto del Gobierno. Planta del Ministerio de Justicia, Fomento e Instrucción Pública, de enero 2 de 1862”, *Idem*, pp. 515 y 516.

ramos del progreso del país. Los secretarios del despacho aseguraban que “el país no carece de esos elementos de acción que el Gobierno necesita, y sólo es menester organizarlos en virtud de una administración previsora, metódica y económica”. Subrayaban, igualmente, que no se debía postergar la organización de la administración pública hasta que no hubiera enemigos que combatir, pues “los trabajos organizadores son cabalmente los que darán lugar a un triunfo definitivo sobre los enemigos de la sociedad; sólo el poder que llegue a organizarla asentará sobre una base segura las conquistas de la revolución”. En fin, se trataba de “la revolución de la administración, la reforma administrativa que viene a coronar la reforma política y social”.<sup>120</sup>

Paralelamente, como la vocación de la administración pública es producir orden y concierto, en esta época se dispuso un conjunto de medidas relativas al despacho de los asuntos del ramo, horarios de trabajo, guardias y deberes de los empleados públicos.<sup>121</sup>

Una vez pasados los años amargos de la Guerra de Reforma y de la intervención francesa, la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública gradualmente retornó a la normalidad. Hacia 1888 recuperaba los trazos originales de su organización, adoptando a sus tradicionales secciones, de modo que su mapa estructural era el siguiente:

Ministro	
Oficial mayor	Jefe
Oficial de partes	Oficial 1
Pagador	Oficial 2
<i>Sección Primera</i>	Escribiente 1
	Escribiente 2
	Escribiente 3
<i>Sección Segunda</i>	Jefe
	Oficial 1
	Oficial 2
	Escribiente 1
	Escribiente 2
	Escribiente 3

120 “Circular de julio 18 de 1861, que contiene el Manifiesto y Programa del nuevo Ministerio”, *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, t. V, vol. I, pp. 451-455.

121 “Reglas acordadas en 5 de marzo de 1869 y en diciembre 23 de 1871”, *Derecho internacional mexicano*, México, parte III, pp. 960-964.

*Sección de Archivo*

**Jefe**

**Oficial de Estadística**

**Escribiente.<sup>122</sup>**

La Secretaría de Justicia había alcanzado la madurez, que con base en esta configuración organizativa seccional haría posible su diferenciación funcional en breve tiempo.

<sup>122</sup> *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión. Comprende de abril 1 de 1887 a noviembre 30 de 1888*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1889, signada por Joaquín Baranda, en noviembre 30 de 1888. Documento núm. 2.

<b>CAPÍTULO QUINTO</b>	
<b>EL MINISTERIO DE JUSTICIA DEL SEGUNDO IMPERIO . . . . .</b>	<b>81</b>
I. La Secretaría de Justicia bajo el gobierno usurpador . . . . .	81
II. La organización estatal en el Segundo Imperio . . . . .	81
III. El régimen imperial . . . . .	82
IV. La administración pública . . . . .	84
V. EL Ministerio de Justicia . . . . .	85

## CAPÍTULO QUINTO

### EL MINISTERIO DE JUSTICIA DEL SEGUNDO IMPERIO

El rechazo de la Constitución de 1857 por las fuerzas conservadoras hundió a México en una de sus más grandes divisiones y dio pie a la Guerra de los Tres Años. La facción del ‘‘Retroceso’’ —como la había definido José María Luis Mora—, conocida como Poder Ejecutivo Provisional, organizó en junio de 1863 a la administración pública con base en el tradicional esquema vigente desde 1853; es decir, mediante las Secretarías de Relaciones Exteriores; Gobernación; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra; y Hacienda; Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.<sup>123</sup>

#### I. LA SECRETARÍA DE JUSTICIA BAJO EL GOBIERNO USURPADOR

En contraste con la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública del Gobierno legítimo, bajo el régimen usurpador la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública recuperó el ramo eclesiástico y quedó responsabilizada de las siguientes funciones:

1. Todo lo concerniente al ramo de justicia;
2. Todo lo relativo a negocios eclesiásticos;
3. Todo lo que pertenece a la instrucción pública;
4. Las sociedades literarias y científicas relativas al mismo ramo;
5. Academias de la historia y de la lengua castellana;
6. Bibliotecas.

No podemos añadir mucho a lo antes dicho sobre estas funciones en los regímenes inmediatamente precedentes, de modo que entraremos en la materia de este capítulo.

#### II. LA ORGANIZACIÓN ESTATAL EN EL SEGUNDO IMPERIO

La existencia de proyectos, acciones y negociaciones perseveradamente alimentadas por los conservadores de 1840 a 1865, en que se instauró el

<sup>123</sup> “Decreto que fija las atribuciones de las Secretarías de Estado, de julio 6 de 1863”, *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, Secretaría de la Presidencia, cinco volúmenes, t. V, vol. I, pp. 464 y 465.

Segundo Imperio, explican por qué su elevado nivel de organización, merced a que muchos de sus ministros y altos funcionarios habían ocupado cargos de la administración durante la República, y algunos en el primer Imperio, toda vez que el gobierno itinerante de Juárez durante la usurpación y el régimen de Maximiliano dejó las oficinas, los recursos y los empleados mismos al servicio del nuevo orden. Los conservadores pensaban que había cuajado finalmente y por mucho tiempo su histórico proyecto monárquico, pero no fue así.

Por su parte, el Estado imperial fue organizado de una manera extraordinariamente detallada. Se decretó un Estatuto que, a modo de Constitución, daba arreglo a los renglones generales del país. Al mismo tiempo, se configuró hasta en sus aspectos más elementales la gestión interna de la administración pública, para lo cual se expidió la Ley de lo Contencioso Administrativo, se mandó uniformar las comunicaciones gubernamentales por escrito y se dio arreglo a las audiencias ministeriales. Por cuanto a la organización de la administración misma, se decantaron con toda precisión las atribuciones de cada uno de los ministerios, se elaboraron cuidadosos reglamentos interiores, se delimitaron escrupulosamente las responsabilidades de sus titulares, se conjugó su mejor coordinación en el gabinete del emperador y se creó, como cabeza tutelar, al Consejo de Estado, además de un Tribunal de Cuentas —modelado en la tradición administrativa francesa— para vigilar la gestión de los recursos financieros. No menos diligente fue la configuración del Ministerio de Justicia.

### III. EL RÉGIMEN IMPERIAL

La instauración del Segundo Imperio en México constituyó más que un cambio de régimen o gobierno; es decir, el modo de organización del Estado, porque fue una mudanza del Estado mismo. Los elementos constitutivos del Imperio eran diversos a los de una República, no sólo en lo relativo al régimen, sino también en los soportes sociales. El Imperio declaraba principios tales como los de la nacionalidad y la ciudadanía, divisas de la civilidad política moderna, pero distinguía las calidades de las personas a través de órdenes nobiliarias, declaraba la primacía de la sangre para acceder al trono y jerarquizaba claramente la importancia social de los funcionarios públicos con fundamento, no en responsabilidades oficiales, sino en las dignidades de la monarquía. No contemplaba la existencia de representantes populares y, por consiguiente, no existía un Parlamento como en Francia e Inglaterra, ambas bajo monarquías.

Aunque moderado, el régimen regalista de los Habsburgo en México no estaba fundado en una Constitución, sino en un Estatuto provisional del Imperio emanado del emperador, y su Consejo de Estado y de ministros.

Tampoco existía un cuerpo jurisdiccional, como en el régimen republicano de Juárez, sino una cantidad de tribunales independientes que no servían de contrapesos, pues el régimen imperial soslayaba la división de poderes. Únicamente existía como poder la persona del emperador, quien representaba a la soberanía nacional.

Para el despacho de los negocios se establecieron nueve Ministerios: de la Casa Imperial; de Estado; de Negocios Extranjeros y Marina; de Gobernación; de Instrucción Pública y Cultos; de Guerra; de Fomento; de Hacienda, y de Justicia. Otro contraste entre la administración imperial y la republicana era evidente: aquélla tenía una distribución más especializada de los ramos de la administración pública, merced a que había distinguido los negocios de Estado, de los relativos a gobernación. Además, el emperador estaba asistido por el Consejo de Estado, el cual, debido a la inexistencia de un Congreso popular, participaba en la formación de las leyes y era órgano de consulta imperial. Paralelamente, el Tribunal de Cuentas revisaba y examinaba la contabilidad de todas las oficinas de la administración, así como la de personas y corporaciones, a modo de contraloría gubernamental.<sup>124</sup>

Siguiendo la tradición impuesta por los conservadores con respecto a la administración territorial, el Imperio adoptó la organización mediante departamentos que estaban administrados por prefectos, también calcados de la tradición administrativa francesa, que se desempeñaban como delegados del emperador, y eran asistidos por un Consejo de Gobierno formado por un funcionario judicial, el administrador de rentas, un agricultor, un comerciante y un minero o un industrial; es decir, se trataba de una instancia consultiva de carácter estamental. La unidad básica del Departamento era el Distrito, a cargo de los subprefectos, en tanto que cada población contaba con una administración municipal confiada en los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales. Además, se instituyeron prefecturas marítimas y capitanías generales de puerto, para la administración de las franjas marítimas. Finalmente, fueron creados los comisarios imperiales para encabezar la administración de las ocho divisiones territoriales en que se dividía el Imperio y que agrupaban a los departamentos, además de los visitadores que inspeccionaban los propios departamentos y todas las oficinas de la administración pública.

El Estatuto Provisional del Imperio proclamaba formalmente las garantías individuales, la ciudadanía y la mexicanidad, así como la condición de los empleados públicos como servidores de la monarquía, como un remedio de una Constitución política, pero en esencia respondía más bien a los principios de una Constitución estamental fundada no en la igualdad, sino

124 “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano”, *Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos que intervánnamente forman el Sistema Político, Administrativo y Judicial del Imperio*, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865, cuatro tomos, t. I, núm. 1.

en la desigualdad. Como lo adelantamos, una variedad de órdenes nobiliarias distinguían a la aristocracia mexicana del pueblo común, toda vez que se habían establecido precedencias, las cuales, además de distinguir la calidad de los dignatarios del Imperio, jerarquizaban la estima y el prestigio sociales que tenían, y por lo tanto, la relevancia social que disfrutaban. En todo caso, la posición social estaba basada en el papel formal que se ocupaba; por ejemplo: embajador, ministro o consejero de Estado, no en el mérito o la propiedad. Otro aspecto de esta sociedad estamental era el principio del co-gobierno con corporaciones, de modo que en los departamentos el Consejo de Gobierno incluía representantes de oficios, ocupaciones o profesiones, tales como los de minero, industrial o agricultor.

#### IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tal como lo advertimos, la administración pública estaba detalladamente reglada, principiando con la distribución de los negocios entre los ministerios. Aunque esta distribución era estricta, algunos ramos estaban compartidos. Por ejemplo, la política exterior era materia del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina, pero el ceremonial entero estaba a cargo del Ministerio de la Casa Imperial, incluyendo el ceremonial diplomático, toda vez que la cancillería era deber del Ministerio de Estado.<sup>125</sup>

La organización interior de los ministerios era uniforme, y la administración de personal estaba reglada hasta el detalle más elemental. Todos los ministerios compartían idéntica composición jerárquica, a saber: secretario, subsecretario, director, jefe de sección, jefe de mesa, oficial y escribiente. Se decretó la supresión de meritorios, y que los pensionistas y supernumerarios necesariamente ocuparan las jerarquías anotadas. Salvo excepciones, los empleados debían someterse a examen de admisión, o excepcionalmente, probar de modo diverso capacidades que se juzgaran como extraordinarias. El personal de designación imperial se restringió a los servidores públicos con las tres primeras categorías, los restantes eran nombrados por el ministro correspondiente. Para ocupar la categoría de jefe de sección se requería ser oficial y demostrar la aptitud necesaria. La promoción, por su parte, exigía el ejercicio de dos años como mínimo en el cargo inmediatamente inferior, habiendo vacante, y debiendo aprobar un examen, pero la mera antigüedad era insuficiente para los ascensos. Para poner en práctica estos mandatos, se exigió a los empleados en activo que a partir de octubre 12 de 1865 permanecieran por seis meses, luego de los cuales debían demostrar suficiencia en sus empleos.<sup>126</sup>

125 "Atribuciones de los nueve Departamentos Ministeriales", *ibid*, núm. 3.

126 "Decreto sobre Organización General de los Ministerios", *ibid*, núm. 6.

También se estableció el principio de responsabilidad para los ministros, tanto en los delitos comunes como oficiales, y se extendió para omisiones en el cuidado de las obligaciones de sus subordinados.<sup>127</sup> Para facilitar el despacho de los negocios, se instituyó un sistema de audiencias de los ministros, que por ejemplo, mandaba que el titular de Justicia atendiera lunes, miércoles y viernes de 3 a 4 de la tarde.<sup>128</sup> Finalmente, con objeto de uniformar la redacción y contenido de la correspondencia oficial, que incluía informes y acuerdos, así como los formularios, papel usado y sellos, se estableció un procedimiento de jerarquización de firmas entre el emperador y sus ministros. Así, el Ministerio de Justicia debía informar “sobre el modo con que los jueces administran la justicia, la reforma y la formación de códigos”.<sup>129</sup>

Para auxiliar al emperador fue organizado un gabinete civil y militar, cuya función era servir de filtro de todos los asuntos que le eran remitidos o que él remitía, ya fuera a funcionarios públicos, ya lo fuera a corporaciones o particulares. El gabinete era un órgano permanente, su sección civil estaba a cargo de un jefe que era asistido por un secretario y cuatro empleados de primera, varios empleados de segunda y un número de escribientes.<sup>130</sup>

Con el propósito de favorecer la expedición de los negocios públicos, fue instituido el Consejo de Gobierno, de modo que junto a la administración activa, este cuerpo fungiera como un cuerpo de administración consultiva dedicado a la elaboración de leyes y decretos, fungir como Tribunal de lo Contencioso Administrativo y atender las causas de responsabilidad de los servidores públicos del Imperio. Sus tareas eran continuas, estaba formado por un presidente, ocho consejeros y ocho auditores.<sup>131</sup>

## V. EL MINISTERIO DE JUSTICIA

La asistencia a la administración de justicia estaba normada a partir del Estatuto Provisional del Imperio. En su seno, se contemplaba al Ministerio de Justicia, que en México consistió en la primera experiencia de independencia institucional plena de este ramo. Se trataba de la organización de la administración imperial dedicada a las siguientes actividades:

1. De lo relativo a la legislación civil, criminal y mercantil;
2. De los proyectos de codificación;
3. De la organización judicial y del Ministerio Público;

127 “Sobre Responsabilidad de los Ministros”, *ibid*, núm. 4.

128 “Audiencias Ministeriales”, *ibid*, núm. 7.

129 “Circular a los Ministros sobre las Comunicaciones por Escrito”, *ibid*, núm. 10.

130 “Organización del Cabinete del Emperador”, *ibid*, núm. 11.

131 “Creación del Consejo de Estado”, *ibid*, núm. 8.

4. De la sobrevigilancia para que la justicia se administre pronta y cumplidamente;
5. De los recursos sobre indultos, conmutación de penas y rehabilitación;
6. De las dispensas de ley;
7. De todo lo concerniente al notariado;
8. De los exhortos internacionales y extradición de malhechores;
9. De la organización y vigilancia de las cárceles y presidios;
10. De la publicación del *Boletín de las Leyes*;
11. De la planta, presupuestos, contabilidad, libramientos y archivo de su departamento ministerial.<sup>132</sup>

Estas funciones estaban a cargo de la planta del Ministerio, organizada en cinco secciones, de la manera siguiente:

<i>Sección primera</i>	Jefe de sección Dos escribientes
<i>Sección segunda</i>	Jefe de sección Un oficial Un escribiente
<i>Sección tercera</i>	Jefe de sección Dos escribientes
<i>Sección cuarta</i>	Jefe de sección Un escribiente
<i>Sección quinta</i>	Jefe del archivo Un escribiente
Servidumbre	
Conserje	
Un mozo de aseo	
Un ordenanza con gratificación. <sup>133</sup>	

Esta organización seccional fue establecida en diciembre 15 de 1866, estando al frente del Ministerio Pedro Escudero y Echánove. Semejante configuración organizativa convertía las funciones administrativas generales en actividades más concretas, de modo que los negocios pertenecientes a este Ministerio se distribuyeron conforme a la siguiente forma:

<sup>132</sup> "Atribuciones, que marcan las de cada uno de los Departamentos Ministeriales, establecidos en el Estatuto Provisional del Imperio, de abril 10 de 1865", *ibid.*, núm. 3.

<sup>133</sup> "Organización del Ministerio de Justicia", *ibid.*, t.VII, núm. 5.

La Sección 1<sup>a</sup> comprendía las resoluciones en las dudas de ley, las modificaciones en la legislación, proyectos de codificación y legislación civil, criminal y mercantil. Sus competencias se extendían a la organización de tribunales y juzgados, lo relativo al Ministerio Público, los nombramientos, licencias y responsabilidades de magistrados y jueces, y en general, lo que se relacionaba con estos ramos.

Por su parte, la Sección 2<sup>a</sup> atendía los indultos y commutaciones de penas, la extradición de malhechores en la parte que corresponda a este Ministerio, la organización y vigilancia de cárceles y presidios, las sentencias de las cortes marciales y tribunales, y todo lo relativo al ramo criminal. A esta Sección le correspondía la publicación del *Boletín de las Leyes*, que se encargaba como comisión personal al jefe u oficial, a elección del ministro.

La Sección 3<sup>a</sup> estaba a cargo de vigilar que la justicia se administrara pronta y cumplidamente, así como las dispensas de ley y lo relativo a notarías, escribanías y registro de hipotecas, e incluía lo indiferente.

La Sección 4<sup>a</sup> estaba responsabilizada de la gestión interna del Ministerio, pues llevaba la contabilidad en todos sus ramos, la formación de plantas y presupuestos, el pago de sueldos, las pensiones y gratificaciones y la compra de útiles para el Ministerio, dando de todo cuenta justificada.

No tenemos noticia de las actividades de la Sección 5<sup>a</sup>, pero, por el encargo de Archivo que le titula, se infiere obviamente el ramo a su cuidado.

Fue establecido un despacho metódico de los negocios. Así, por ejemplo, cada sección tenía una colección de las leyes y decretos vigentes, para conocer las disposiciones que debían aplicarse a casos determinados, e igualmente en cada sección existían los libros necesarios para el buen orden de los negocios. Particularmente, la Sección 1<sup>a</sup> estaba obligada, además, a tener al corriente un cuadro de los tribunales y juzgados existentes en todo el Imperio, con expresión de las personas que los desempeñaban. La Sección 2<sup>a</sup> estaba, igualmente, responsabilizada de tener al corriente una estadística criminal de todo el Imperio, y un cuadro de los presidios y cárceles existentes en él. Por su parte, la Sección 3<sup>a</sup> tenía un cuadro de los registros de hipotecas, notarías y escribanías, con expresión de los lugares en que estaban establecidas y de los nombres de las personas que las servían.

Las providencias organizativas se extendían a los empleados en general y se referían al horario de labores, días de descanso, faltas, castigos y cuestiones similares.

La experiencia de organización administrativa especializada de la justicia fue breve, pues solamente subsistió alrededor de un año, antes de que una secular tradición mexicana hiciera que la justicia y lo interior volvieran a reunirse en el mismo ministerio. En efecto, en junio 15 de 1866 se da cuenta que el Ministerio de Estado fue extinto y que sus asuntos pasaron al Ministerio de Gobernación y Justicia; es decir, que ya estaban fusionados

los Ministerios de Gobernación y Justicia, como había ocurrido antes, en la República.<sup>134</sup>

La organización judicial imperial se extendía al Tribunal de Cuentas, como una institución separada del Ministerio de Hacienda, dedicado al examen, liquidación y glosa de las cuentas de la administración pública, así como la recaudación y distribución de los productos, ramos y bienes relativos a los recursos financieros del Imperio. Sus funciones incluían las cuentas de los ingresos municipales, es decir, los propios y arbitrios, y por lo tanto, centralizaba estas funciones compartidas en la República con otros cuerpos, como la Contadurías Mayor y la Contaduría de Propios. Así, el Tribunal fungía con base en una potestad administrativa que podía exigir cuentas a personas y corporaciones públicas, y como autoridad judicial con capacidad coercitiva.<sup>135</sup>

Coronaba a este entramado organizativo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al que le tocaba la materia administrativa y que entrañaba la defensa de los particulares ante los actos del gobierno, lo cual era una paradoja dentro de un régimen fundado en la desigualdad. Incluía las disposiciones dictadas por los funcionarios públicos, tanto de los ministerios como de las prefecturas, y todo tipo de disposiciones emanadas del poder imperial. En lo general, los ramos de lo contencioso administrativo comprendían a las obras públicas, rentas nacionales, policía, agricultura, comercio e industria, que le eran inherentes, y la aplicación de bienes a los ayuntamientos y los establecimientos públicos. La existencia de un órgano tal, estaba en abierta contradicción con la Constitución estamental del Imperio y constituía, irónicamente, uno de sus rasgos de modernidad.<sup>136</sup>

<sup>134</sup> "Decreto de junio 15 de 1866, por el cual se suprime el Ministerio de Estado y sus Asuntos serán del Ministerio de Gobernación y Justicia", *ibid.*

<sup>135</sup> "Ley Orgánica y Reglamento del Tribunal de Cuentas", *ibid.*, sin número y sin paginación.

<sup>136</sup> "Ley sobre lo Contencioso Administrativo, y Reglamento de la misma", *ibid.*, t. III, núms. 15 y 16.

<b>CAPÍTULO SEXTO</b>	
<b>CENIT Y OCASO . . . . .</b>	<b>89</b>
I. Reorganización de la administración pública en 1891 . . . . .	89
II. Especialización funcional de la Secretaría de Justicia (1905) . . . . .	91
III. La Revolución y la Secretaría de Justicia (1910-1917) . . . . .	94
IV. Extinción de la Secretaría de Justicia en 1917 . . . . .	97

## CAPÍTULO SEXTO

### CENIT Y OCASO

A finales del siglo XIX, la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública había alcanzado la consolidación organizativa necesaria para un desempeño más completo y eficiente de sus cometidos, toda vez que sus facultades y funciones tendían a especializarse cada vez más. Los años transcurridos desde 1821 habían sido una gran prueba para la Secretaría, pues, además de la extinción de 1836, y las asociaciones con otros ramos administrativos y las fusiones en la época de la Guerra de los Tres años, así como la segregación de los negocios eclesiásticos, finalmente derivaron en una larga convivencia de la justicia y la instrucción pública. Aunque la convivencia de estas materias administrativas significaba una cohabitación poco familiar, su coexistencia permaneció por décadas y se perfeccionó en 1891. En esta época, con la larga paz porfiriana que avanzaba, la institución tuvo por fin el tiempo suficiente para respirar más tranquilidad política y encaminarse a perfeccionar su arreglo interior, su capacidad de gestión y la preparación de sus servidores.

#### I. REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN 1891

La transformación más sustanciosa en la organización general de la administración pública se había verificado en 1853, y, como debemos recordar, se caracterizó fundamentalmente por la institución de dos nuevas secretarías de Estado: Gobernación y Fomento; y el renacimiento de la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. No está de más rememorar, igualmente, que la creación de la Secretaría de Gobernación no fue una innovación del todo, pues los añejos quchaceres de lo interior formaron su base, y que dentro de estos cometidos, los relativos a la prosperidad material del país, también añosos, dieron sustento a la Secretaría de Fomento.

A mediados de mayo de 1891 se verificaría una nueva segregación organizativa, ahora desprendida de la Secretaría de Fomento, para la creación de otra secretaría de Estado. El esquema general de la administración pública permaneció con las antiguas Secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Guerra y Marina, Hacienda —a la que se

le añadió el ramo de Comercio—y Fomento. A ellas se agregó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.<sup>137</sup>

La nueva organización significó también una redistribución de competencias entre las secretarías de Estado y una mayor precisión de las tareas que se les confiaron. Hay que destacar que en el entender de un catedrático activo en aquellos años, esta configuración obedeció al imperativo de adecuar el gobierno al progreso del país. Tal adelanto, en una diversidad de órdenes de la vida nacional, contrastaba con el rezago de la disposición administrativa de 1861 y la distribución de los negocios de la administración pública.<sup>138</sup> Entre las innovaciones introducidas destacaron el que la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública suspendiera sus trabajos para formar los códigos militares, pero, como contraparte, asumiera el cuidado de las Escuelas de Artes y Oficios, y de Sordomudos, antaño bajo encomienda de la Secretaría de Gobernación.

De acuerdo con la mencionada reorganización, la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública prosiguió encarando la responsabilidad de desempeñar ambos ramos administrativos, pero cada cual tendió a una mayor diferenciación, acrecentándose la yuxtaposición entre ambos quehaceres. Por cuanto a la materia de justicia, los deberes eran los siguientes:

1. Relaciones con la Suprema Corte;
2. Tribunales de circuito y juzgados de distrito;
3. Expropiación por causa de utilidad pública;
4. Indultos y conmutaciones de penas por delitos del fuero federal y por los del orden común en el Distrito y territorios;
5. Relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y territorios;
6. Ministerio Público;
7. Notarios y agentes de negocios;
8. Estadística criminal.

Con referencia a la instrucción pública, comprendía las siguientes responsabilidades:

- a) Instrucción primaria, preparatoria, profesional y especial en todas las escuelas nacionales del Distrito Federal y territorios, y en las municipales lo concerniente a la dirección e inspección científica de la enseñanza;
- b) Escuela de Bellas Artes y Oficios;
- c) Conservatorios de música, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias;

137 “Decreto que establece el modo como deben distribuirse los negocios en las Secretarías de Estado, de mayo 13 de 1891”, *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, Secretaría de la Presidencia, t. V, vol. II, pp. 89-91.

138 Cruzado, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, 1895, p. 113.

- d) Observancia del precepto de enseñanza primaria, obligatoria, laica y gratuita;
- e) Títulos profesionales;
- f) Propiedades literaria y artística;
- g) Biblioteca, museos y antigüedades nacionales;
- h) Estadística escolar.

Un dato interesante que debe destacarse aquí, es la lenta tendencia de crecimiento organizativo de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, que para el despacho de sus negocios contaba únicamente con dos secciones, una para cada ramo de sus competencias. La Sección de Justicia estaba a cargo de llevar la correspondencia oficial con la Suprema Corte de Justicia, en lo referente a las resoluciones emanadas del Poder Ejecutivo.<sup>139</sup> Otra de sus funciones principales era, propiamente, la asistencia a la administración de justicia, pues a ella tocaba la verificación de los gastos del Tribunal Supremo de Justicia, y de los tribunales de circuito y los juzgados de distrito. Por medio de esta Sección, la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública estaba en relación con la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, así como con los juzgados foráneos del Distrito, y la administración de justicia en los territorios federales de Baja California y Tepic, que estaban a su cargo.

En suma: para 1891 los dos ramos de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública mostraban nítidamente sus respectivas especialidades, y por lo tanto, la divergencia creciente que significaba para esta dependencia el dilema de su modo de existencia. Sin embargo, ya no faltaba mucho para que ambas materias se disociaran, en su mutuo provecho.

## II. ESPECIALIZACIÓN FUNCIONAL DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA (1905)

Ahora trataremos a la segunda —y última— experiencia de la Secretaría de Justicia, como una organización especializada de la administración pública mexicana. La primera ocurrió en la época del Segundo Imperio, y es tratada, fuera del curso histórico de la administración pública republicana, por referirse a un régimen diverso y, considerado por los mexicanos, con razón, como ilegítimo.

En 1905 la administración pública mexicana sufrió otro cambio trascendental, que tocó de lleno a la institución gubernamental aquí tratada: la antigua Secretaría de Justicia e Instrucción Pública se dividió a partir de ambos ramos, resultando de la bipartición el nacimiento de la Secretaría de Justi-

<sup>139</sup> Bustos, Emiliano, *La administración pública de México*, París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont, 1889, p. 95.

cia, por un lado, y por el otro, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Esta nueva dependencia, sin embargo, no tenía una cobertura nacional; su campo de acción se restringía al Distrito Federal.<sup>140</sup>

En el decreto de creación de la nueva dependencia únicamente se relacionan las tareas educativas y se omiten las que tenía atribuida la Secretaría de Justicia; esto quiere decir que las responsabilidades de esta última eran las encomendadas desde 1891; a saber:

1. Relaciones con la Suprema Corte;
2. Tribunales de circuito y juzgados de distrito;
3. Expropiación por causa de utilidad pública;
4. Indultos y commutaciones de penas por delitos del fuero federal y por los del orden común en el Distrito y territorios;
5. Relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y territorios;
6. Ministerio Público;
7. Notarios y agentes de negocios;
8. Estadística criminal.

Esta medida, que culminó un proceso de diferenciación y yuxtaposición de los ramos de justicia e instrucción pública, formándose dos secretarías de Estado y del despacho diversas, fue un resultado natural de la especialización de ambas materias administrativas. Desde 1883, Justo Sierra había denunciado la discrepancia de la naturaleza yuxtapuesta de la antigua Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, donde convivían la justicia, como propia de la profesión de la abogacía, y la educación, como campo inherente al trabajo científico.<sup>141</sup> Igualmente, la independización del ramo de justicia tuvo como causa el incremento incessante de los asuntos de la materia: según Justino Fernández, titular de ramo en 1905, la Secretaría de Justicia era una “nueva Secretaría de Estado” dotada con más empleados y mejores sueldos para atender esta cuantía incessante de negocios referente a la justicia.<sup>142</sup>

La fuerza de la complejidad creciente de la materia de trabajo de la Secretaría de Justicia hizo que la antigua organización, vigente hasta 1901, fuera transformada. En este año existían dos Departamentos: uno de Justicia, otro de Instrucción Pública. El primero estaba integrado por dos secciones, una de Justicia, y otra de Archivo. La sección de justicia estaba a cargo

<sup>140</sup> “Decreto de mayo 18 de 1905, por el cual se establece la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes”, *La administración pública a través de los informes presidenciales*, t. V, vol. II, pp. 183 y 184.

<sup>141</sup> Sierra, Justo, artículo sin nombre, fechado en mayo 8 de 1883, *Obras Completas*, México, UNAM, 1991, t. VIII, pp. 116-118.

<sup>142</sup> *Memoria del secretario de Estado y del Despacho de Justicia, presentada ante el Congreso de la Unión, que comprende del 1 de enero de 1901 al 30 de junio de 1909*, México, Imprenta de Antonio Enríquez, 1910, signada por Justino Fernández en 1909 (no se precisa mes ni día), p. XI-XIII.

de los asuntos principales del Departamento, y estaba integrada por un jefe, tres oficiales y cuatro escribientes, en tanto que la de archivo la componían un archivero, un oficial y dos escribientes. Esta última era compartida con el Departamento de Instrucción Pública. Tal configuración organizativa quedó redondeada con el nombramiento de dos subsecretarios, uno para cada ramo, con nombramientos de oficiales mayores.<sup>143</sup>

Este esquema departamental favoreció la separación de ambos ramos y, por consiguiente, la independencia del de la justicia, cuyo departamento se transformó en la Secretaría de Justicia, y sus secciones se conservaron como antaño: una para atender el ramo principal de justicia, la otra para el archivo, biblioteca, contabilidad y estadística.

En esta época, Porfirio Díaz y su gabinete habían creado aquella célebre frase referente a su gestión y que hablaba de “poca política y mucha administración”. Pero no era verdad, no al menos en lo relativo a la administración pública, ciertamente muy circumspecta. En efecto, la administración porfiriana se caracterizó por un notorio abstencionismo en los procesos vitales de la sociedad, de modo que, salvo algunas escuelas públicas, la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento, y la adquisición de una importante suma de acciones de los Ferrocarriles Nacionales, las instituciones de la administración gubernamental se restringían a las secretarías de Estado mencionadas en los decretos de 1891 y 1905. Tal como fue advertido por un especialista en la materia, el régimen administrativo porfiriano se caracterizó por la franquicia, el subsidio, la concesión y la exención.<sup>144</sup>

Esta fórmula de expectación, más que de acción, resultó en una cesión de espacios de actividad a empresarios privados extranjeros, cedidos a través de franquicias otorgadas sin medida ni control, además de generosos subsidios provenientes del erario nacional, cuyo saldo fue la enajenación de fuentes energéticas tales como el petróleo y la energía eléctrica, y de las concesiones otorgadas para los servicios ferroviarios. Con el acceso de los científicos al gabinete, se atemperó un poco la fiebre librecambista porfiriana y se implantaron algunas medidas para el otorgamiento de las concesiones y, hasta cierto punto, el Estado asumió conciencia de algunos deberes sociales y económicos. La abstinencia de la administración porfiriana contrastó, radicalmente, con el empeño protagonista de los regímenes revolucionarios y posrevolucionarios, cuya absorción de deberes sociales y económicos no ha tenido paralelo en la historia de México.

143 “Decreto de abril 26 de 1901, que establece dos Subsecretarías en la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública”, *Memoria* precitada, documento núm. 6.

144 La cita es de mi estimado amigo José Francisco Ruiz Massieu, recientemente desaparecido. Evoco su gran obra: *La empresa pública* (México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, p. 75), con la cual se hizo acreedor al Premio de Administración Pública 1980.

### III. LA REVOLUCIÓN Y LA SECRETARÍA DE JUSTICIA (1910-1917)

El trazo organizativo formulado en 1891 fue consistente, y con la excepción del añadido de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, se conservó intacto hasta 1917. Así, el régimen usurpador encabezado por Victoriano Huerta asumió cabalmente a la administración porfiriana, salvo el agregado de la nueva Secretaría de Industria y Comercio. El resto de la organización administrativa se mantuvo incólume, lo mismo que las atribuciones de cada dependencia, continuando vigente la disposición del 91 en su mayor parte. Por consiguiente, el gobierno ilegítimo conservó también a la Secretaría de Justicia, con competencias idénticas a las establecidas en 1891.<sup>145</sup>

México estaba otra vez dividido y existían dos gobiernos: uno, jefatura do por Huerta, emanado de la usurpación y el asesinato del presidente constitucional, Francisco I. Madero; el otro, garante de la Constitución, acaudillado por Venustiano Carranza y que estaba provisto de sus propios organismos administrativos. El régimen constitucionalista estableció, para la administración de sus territorios ocupados, a ocho secretarías de Estado de título igual a las de 1891, e inclusive sus competencias eran las mismas, salvo algunas excepciones que conviene mencionar. Una era la relativa al ramo del trabajo —creado por Madero— de la Secretaría de Gobernación; la enseñanza de la agricultura como competencia de la Secretaría de Fomento; una variedad de atribuciones educativas y culturales dentro de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, y el Ejército Constitucionalista dentro de la Secretaría de Guerra y Marina.<sup>146</sup>

En lo tocante a la Secretaría de Justicia del régimen constitucionalista, ésta no conservó intacto el abanico de atribuciones establecido en 1891, pues le faltaba una trascendental atribución: las relaciones con la Suprema Corte, que desconocida por el constitucionalismo, no era considerada como institución legítima.

El movimiento constitucionalista tuvo buen cuidado de organizarse administrativamente, y por consiguiente, subsistió la Secretaría de Justicia. Esta organización administrativa conservó el conjunto ya conocido de responsabilidades públicas, salvo el importante caso mencionado:

1. Tribunales de circuito y juzgados de distrito;
2. Expropiación por causa de utilidad pública;

145 "Decreto que reforma la ley de mayo 13 de 1891, que distribuyó los ramos de la Administración Pública, de febrero 17 de 1914", *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, Secretaría de la Presidencia, t. V, vol. II, pp. 267-269.

146 "Decreto que crea ocho Secretarías de Estado adscritas a la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, de diciembre 3 de 1913", *idem*, pp. 323-326.

3. Indultos y commutaciones de penas por delitos del fuero federal y por los del orden común en el Distrito y territorios;
4. Relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y territorios;
5. Ministerio Público;
6. Notarios y agentes de negocios;
7. Estadística criminal.

Pero, como es sabido, tras el triunfo constitucionalista sobre Victoriano Huerta, los vencedores se desunieron y crearon dos gobiernos. Uno lo encabezaba Carranza, el otro la Convención de Aguascalientes. La Convención trajo varias novedades, como el régimen convencionista mismo, además de la creación de la Secretaría de Agricultura y Colonización en diciembre de 1914, que poco antes había cambiado su denominación a Secretaría de Fomento, Industria y Comercio. El resto de la administración pública convencionista permaneció igual, incluyendo la Secretaría de Justicia.

En la historia de México, la Convención de Aguascalientes significa un hecho excepcional, y en la historia particular de la administración pública implica un hecho de enorme trascendencia. La Convención significó la implantación del parlamentarismo, aunque de manera fugaz, así como un proyecto gubernamental que sus miembros consideraron viable para el México de su época, tal como se traslució en sus programas de reformas.<sup>147</sup> Este programa representa uno de los documentos en los cuales se refleja más claramente el espíritu de la Revolución.

La Convención fue dirigida por tres titulares: Eulalio Gutiérrez, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro. Este cuerpo parlamentario gobernó buena parte del país entre 1914 y noviembre de 1916, y en su seno se encontraban los revolucionarios muy progresistas y radicales. La organización de la administración pública presentó algunos cambios con relación a la del gobierno carrancista, tales como la bipartición de la Secretaría de Fomento en dos dependencias centralizadas: la Secretaría de Fomento, Industria y Comercio, y la Secretaría de Agricultura y Colonización.

La Secretaría de Justicia estuvo a cargo de Rodrigo Gómez, de diciembre 20 de 1914, a marzo 27 de 1915, bajo las presidencias de Gutiérrez y González Garza; en tanto que permaneció sin titular durante la gestión de Lagos Cházaro. Hay que destacar que, paralelamente, fue creada la Procuraduría de la República en noviembre 5 de 1914, nombrándose para conducirla a Vicente Castro, quien la guió hasta enero 16 de 1915, cuando aparentemente fue extinta o reintegrada a la Secretaría de Justicia.

147 "Decreto del ciudadano Presidente, Encargado del Poder Ejecutivo, fijando el término en que funcionará el Presidente Provisional de la República, los casos posibles de su substitución o destitución y las responsabilidades de los Ministros del Gabinete", *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, t. V, vol. 2, pp. 355 y 356.

El triunfo de las fuerzas revolucionarias sobre el porfirismo y la usurpación crearon las condiciones para viabilizar un proyecto nacional y nacionalista, en el cual el Estado fue llamado a protagonizar un papel principal. La noción de Estado misma es otra, pues ahora no se presenta como espectador del drama social y económico, sino como su actor principal. Pero el Estado revolucionario no se propone sustituir a los particulares, sino compartir con ellos y las organizaciones sociales un proyecto nacionalista de consolidación de la unidad civil de la nación. Por lo tanto, la Constitución de 1917 declara los derechos de la persona junto a los derechos sociales, y al lado de la libertad de trabajo e industria, coloca las funciones del fomento económico y el significado social de la propiedad. Ante sus nuevos deberes, que incluyen la protección de las clases menos favorecidas, el Estado asume el papel de protector y por extensión se declara portador de las funciones de bienestar social.

En algunos aspectos, la Constitución de 1917 es una herencia de la carta de 1857, pero en otros es diametralmente distinta. Como legado, recupera de aquélla los progresos de civilidad implícito en las libertades humanas y personales, así como el sentido de igualdad civil a la que repugnaba el orden estamental precedente y que abolió la Reforma desde sus raíces. Como proyecto nacional y nacionalista significó la conducción de la construcción del país con fundamento en el interés público y social.

Dentro de estas nociones, la justicia social comienza a configurarse como un concepto inherente al nuevo régimen. El Estado asume un papel expropiador, en consonancia con el nacionalismo económico constitucional, que reclama para beneficio de la nación, propietaria original de los recursos que a la fecha se habían enajenado a favor de capitales e intereses extranjeros. De tal modo, la expropiación de recursos tan valiosos y complejos como las industrias petrolera y de la energía eléctrica, así como el servicio público de los ferrocarriles, que requieren para su gestión de organizaciones administrativas en gran escala, reclamaron un crecimiento institucional en la misma proporción. Al mismo tiempo, con base en la experiencia del siglo anterior, el arreglo del régimen político se configuró en atención a una división singular de poderes, en la cual el Ejecutivo estaba constitucionalmente dotado, como nunca lo estuvo, de las prerrogativas más extensas. La trascendencia y variedad de sus deberes reclamaron una multiplicación de organizaciones que la antigua administración porfiriana desconoció.

En abril 14 de 1917 se decretó una organización provisional de la administración pública que trazaba el camino que seguiría, muy pronto, la configuración definitiva. Había muchas novedades que anotar, comenzando por la supresión de tres secretarías del despacho de antigua historia. Una era la Secretaría de Relaciones Exteriores y otra la de Gobernación, que fueron suplidas por una institución cuyo nombre era simplemente de Secretaría de

Estado. La tercera fue la Secretaría de Justicia, supuestamente reemplazada por una de las novedades del nuevo régimen: el Departamento Judicial.<sup>148</sup>

El conjunto de dependencias de la Administración Pública era el siguiente:

- Secretaría de Estado
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Guerra y Marina
- Secretaría de Comunicaciones
- Secretaría de Fomento
- Secretaría de Industria y Comercio
- Departamento Universitario y de Bellas Artes
- Departamento de Salubridad.
- Departamento Judicial.

Esta configuración organizativa ofreció un doble panorama, por principio, porque reviven antiguas secretarías, como la Secretaría de Estado —construida con materiales organizativos de Relaciones Exteriores y Gobernación—, análoga a la extinta Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores; y subsisten otras más, como las Secretarías de Hacienda, y Guerra y Marina. La Secretaría de Fomento había sido creada por Alamán durante la dictadura de Santa Anna, en tanto que otras eran de semilla porfiriana, como la Secretaría de Comunicaciones, y el Departamento Universitario y de Bellas Artes. Igualmente, este panorama mostraba novedades, debido a la creación del mencionado Departamento Judicial, del que nos ocuparemos después, así como el de Salubridad Pública, toda vez que el ramo universitario se agregó a las bellas artes para constituir a otro departamento más. Finalmente, no hacía mucho tiempo que la Secretaría de Industria y Comercio había sido creada por Victoriano Huerta.

#### IV. EXTINCIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA EN 1917

Hemos llegado al momento de tratar la extinción de la Secretaría de Justicia, lo cual abordaremos de manera meramente cronológica, dejando para después su análisis.

Para entrar en materia, debemos recordar que en la Ley de Secretarías, de 14 de abril de 1917, ya no estaban presentes las Secretarías de Justicia y de Gobernación; esta disposición había sido precedida por el decreto de abril 6, que anunció la extinción de la primera y requirió como receptáculo de sus deberes a la segunda, junto con el gobierno del Distrito Federal.<sup>149</sup> En

148 “Ley de Secretarías de Estado, de abril 14 de 1917”, *idem*, pp. 327-336.

149 “Decreto que distribuye el despacho de los negocios administrativos encomendados a la próximamente extinta Secretaría de Justicia, de abril 6 de 1917”, *idem*, pp. 333 y 334.

dicho decreto se mandó que la partición de las responsabilidades de la Secretaría de Justicia fuera del siguiente modo:

A la Secretaría de Gobernación pasaron:

- a) Tribunales de circuito y juzgados de distrito; tribunales y juzgados del orden común en los territorios;
- b) Expropiación por causa de utilidad pública;
- c) Indulto, conmutación y reducción de penas por delitos del fuero federal;
- d) Indulto, conmutación y reducción de penas por delitos del orden común en los territorios;
- e) Ministerio Público Federal;
- f) Notarios y agentes de negocios en los territorios;
- g) Registro público de la propiedad y de comercio en los territorios;
- h) Los demás asuntos de carácter federal a que se refieren las disposiciones emanadas de la Secretaría de Justicia.

Al Gobierno del Distrito Federal, por su parte, tocó lo siguiente:

- 1. Tribunales y juzgados del Distrito Federal;
- 2. Indulto, conmutación y reducción de penas por delitos del orden común en el Distrito Federal;
- 3. Ministerio Público del Distrito Federal y territorios;
- 4. Notarios y agentes de negocios en el Distrito Federal;
- 5. Registro público de la propiedad y de comercio en el Distrito Federal;
- 6. Estadística criminal del mismo Distrito;
- 7. Los demás asuntos del orden común del Distrito Federal a que se refieren las disposiciones de la Secretaría de Justicia.

Lo curioso y paradójico de este dato es que el propósito original no se cumplió del todo, pues la Secretaría de Gobernación pasó a ocupar otra tumba, junto a la Secretaría de Justicia. Por consiguiente, la encomienda se dio al sustituto de esta Secretaría, el Departamento Judicial, que tenía las siguientes funciones:

- A. Perseguir ante los tribunales federales a los responsables de delitos o faltas del orden federal, ejercitando al efecto la acción penal que corresponda;
- B. Consultar al presidente de la República, a las secretarías y departamentos en los casos que se sometieren a su estudio;
- C. Relaciones con la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- D. Expropiación por causa de utilidad pública;
- E. Indultos y commutaciones de penas por delitos del fuero federal;
- F. Agentes del Ministerio Público y policía judicial de la Federación;

- G. Representar a la Federación ante los tribunales cuando se trate de sus intereses, ya sea demandando o defendiendo;
- H. Estadística criminal;
- I. Reformas constitucionales;
- J. Leyes orgánicas federales;
- K. Códigos federales;
- L. Garantías individuales.
- M. Derechos del ciudadano.
- N. Leyes electorales.<sup>150</sup>

Hay que señalar que el Departamento Judicial fue diseñado de manera anómala y copiado parcialmente del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. En sus competencias se reunieron antiguos deberes, unos procedentes de la Secretaría de Justicia, otros de la Secretaría de Gobernación. Esto último ciertamente desvirtuaba todavía más a su índole organizativa y funcional, pues le estaban encomendadas las reformas constitucionales, las garantías individuales, los derechos del ciudadano y las leyes electorales, que antaño eran responsabilidades de la Secretaría de Gobernación. Con respecto a la Secretaría de Justicia, en el artículo 1º transitorio de la citada Ley de Secretarías de abril del 17, se dispuso que

mientras se dicta por el Congreso de la Unión la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Departamento Judicial quedará encargado de las funciones *meramente administrativas* que hasta hoy han estado encomendadas a la Secretaría de Justicia, respecto de los tribunales de circuito y juzgados de distrito.<sup>151</sup>

En suma: se solicitaban demasiados, disímiles y complejos cometidos a una organización administrativa inepta, desde su diseño, para desempeñarlos con eficiencia.

De acuerdo con la disposición señalada, el Poder Judicial quedaría a cargo de su propia administración, una vez que fuera expedida su ley orgánica propia, eximiendo al Departamento Judicial de seguir las desempeñando en lugar de la extinta Secretaría de Justicia.

Por otra parte, en el artículo 2º de la citada Ley se dictó que:

mientras el Congreso de la Unión expide la Ley Orgánica de la Administración de Justicia en el Distrito y Territorios Federales, los gobernadores de aquél y éstos, dentro de sus respectivas jurisdicciones, quedarán encargados de las funciones meramente administrativas que hasta hoy han estado encomendadas

150 "Ley de Secretarías de Estado, de abril 14 de 1917", antes citada, *idem*, p. 329.

151 *Idem*, p. 330. Las cursivas son nuestras.

a la Secretaría de Justicia; pero los jueces auxiliares, de paz, menores y correcionales, serán nombrados por los ayuntamientos respectivos en caso de que no hayan sido o deban ser designados por elección popular, y dichos ayuntamientos sufragarán los emolumentos de estos funcionarios y los gastos que originen.

Finalmente, en el artículo 4º se dispuso que “el Secretario de Justicia, mandará entregar al Procurador General de la República el archivo, edificio, muebles y útiles de la misma Secretaría”.

Tal fue, pues, el proceso cronológico y formal de la extinción de la Secretaría de Justicia.

En lo tocante a la supresión de la Secretaría de Gobernación, ello obedeció a dos causas. Una fue que, durante el porfirismo y aún en la presidencia de Madero, a decir del diputado Heriberto Jara, constituyó un centro de intrigas y sórdidas maquinaciones. La otra fue más formal; nació de la segregación del ramo de salubridad, atribuido a un departamento administrativo por causa del proyecto de fortalecimiento del federalismo, y por lo tanto, de la prohibición a dicha Secretaría que interviera en los asuntos de los estados, y del Distrito y territorios federales, por lo cual carecía ya de función.<sup>152</sup> En otras palabras, la causa de la extinción de la Secretaría de Gobernación es sabida y está documentada, pero no es así con la expiración de la Secretaría de Justicia. Hay aquí una paradoja, pues los argumentos que llevaron a la muerte institucional a la Secretaría de Gobernación fueron rápidamente desmentidos, y muy pronto la antigua institución volvió a la vida. En contraste, la Secretaría de Justicia, de cuyos motivos de extinción no sabemos a ciencia cierta, desapareció.

Fue así como la Secretaría de Gobernación asumió los deberes que se le habían señalado en abril 6 de 1917, que procedían de la extinta Secretaría de Justicia.

A pesar del estrecho lapso que va de abril a diciembre de 1917, la organización definitiva de la administración pública trajo consigo varias novedades que contrastaban con la anterior. Lo más importante fue la restauración, sobre su principio organizativo especializado, de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación, además de que a la Secretaría de Fomento se le añadió en el título el ramo de agricultura y a la de Industria y Comercio la materia del trabajo. Las demás secretarías permanecieron igual.<sup>153</sup>

<sup>152</sup> Congreso Constituyente de 1917, *Diario de Debates*, México, Secretaría de Gobernación, dos tomos, t. II, p. 634. La segunda causa fue expresada por Carranza, y su fuente es: *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, t. II, vol. V, p. 291.

<sup>153</sup> “Ley de Secretarías de Estado, de diciembre 31 de 1917”, *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, t. II, vol. V, pp. 417-423.

Por cuanto a los nuevos departamentos, el Departamento Judicial causó pronta baja transfigurándose en la Procuraduría General de la República; a los dos subsistentes se añadió a los Departamentos de Contraloría; Aprovisionamientos Generales; y Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

Una vez que hemos hecho una revisión del devenir de la Secretaría de Justicia, podemos dar paso al examen de su desempeño.

## TERCERA PARTE

# EL DESEMPEÑO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Una vez que hemos hecho una relación de los sucesos más relevantes de la Secretaría de Justicia en México, nos referiremos de modo general a la índole de una institución administrativa ciertamente singular.

Tal como lo pudimos apreciar páginas atrás, tanto en la experiencia extranjera como en la nacional, la existencia de la Secretaría de Justicia como una dependencia de la administración pública que vincula al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, se juzga como un hecho natural, normal. Sin embargo, más recientemente en México se consideró lesiva al sano equilibrio del régimen político y se optó por su extinción. Sucedáneamente, ha estado en debate su posible restauración, debido a ciertos motivos que merecen alguna explicación.

Entre otras características de la Secretaría de Justicia, quizá la más significativa sea su función como vínculo entre dos poderes, cuyo entramado en nuestro país es en extremo sutil, complejo y dificultoso. El hecho de que pueda existir una dependencia del Poder Ejecutivo que tenga a su cargo los aspectos gerenciales de la administración de justicia, que es propia del Poder Judicial, y que sirva para asistirle en sus actividades materiales, sugeriría la incógnita de si tal existencia es o no lesiva a la sana división de poderes, pues se juzga que lo fue. El problema consiste en identificar el objeto de una institución tal y valorar su legitimidad.

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### OBJETO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA . . . . . 105

I. El problema de la prescindibilidad de la Secretaría de Justicia . . . . .	105
II. Controversia sobre el papel de la Secretaría de Justicia . . . . .	114

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### OBJETO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Cuestiones como las mencionadas han sido una preocupación de los estudiantes del derecho, quienes desde la década de los cincuenta se preguntaron sobre las causas de la extinción de la Secretaría de Justicia y han propuesto su restauración.<sup>154</sup> Puede parecer natural que los juristas observen la presencia de una Secretaría de Justicia como algo natural, pues tal institución tiene como materia prima de su actividad a las leyes, pero no todos los hombres de leyes piensan igual al respecto. Los puntos de vista sobre el desempeño de la Secretaría de Justicia han sido tan encontrados, que, en tanto algunos autores han discernido sobre su indispensabilidad, otros la juzgan totalmente prescindible.

#### I. EL PROBLEMA DE LA PRESCINDIBILIDAD DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Pocas materias administrativas sujetas a cuestionamiento han suscitado mayor controversia, como el papel de esa Secretaría en la vida pública de México. El debate dio principio en la década de los años sesenta, cuando los juristas dedicaron un gran esfuerzo al estudio de los efectos negativos dejados por la extinción de la Secretaría de Justicia, derivando en una estrategia muy activa del Colegio de Abogados en pro de su restablecimiento. A ellos asombraba extraordinariamente que el Ejecutivo federal pusiera mayor atención por otros ramos de la administración pública, que por la justicia, privilegiando a la educación, agricultura y ganadería, industria y comercio, comunicaciones y transportes, recursos hidráulicos, trabajo, y hacienda.<sup>155</sup> La atención de estos ramos a través de sus respectivas secretarías de Estado les otorga el beneficio de la previsión, facilita la solución rápida y oportuna de los problemas respectivos, y promueve los progresos consiguientes, porque constituyen servicios públicos que se prestan por medio de una organización singular adecuada.

<sup>154</sup> Couto, Ricardo, "Creación de un organismo especial a manera de Secretaría de Justicia", *El Universal*, México, julio 9 de 1950.

<sup>155</sup> Ramos Bilderbeck, Eugenio, "De la innegable necesidad de la existencia de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 29-31.

Igualmente, se señalaba que la buena administración de justicia no solamente justificaba la existencia misma del Estado, sino también del moderno Estado de derecho como organización pública de la sociedad. Al mismo tiempo acrecentaba la fuerza de la legitimidad del gobierno, que carecía de un órgano apropiado que atendiera sus necesidades mediante la especialización de funciones. Sin embargo, lo más grave era que la carencia de una organización que se ocupara de la justicia había aumentado el des prestigio de la administración de justicia misma. Es más, ni el Poder Judicial Federal o la administración de justicia del Distrito Federal, ni los poderes judiciales locales, habían podido por sí mismos remediar la acentuada carestía de una justicia eficiente.

Asimismo, se consideraba que la organización judicial era muy defectuosa porque, como lo explicó el autor citado, su integración obedecía frecuentemente a medidas esporádicas y azarosas que se aplicaban casuísticamente a sus principales componentes. Ordinariamente, tampoco obedecían a un programa definido y perseverante, dirigido hacia el mejoramiento de la administración de justicia, como ocurriría cuando se contaba con una organización especializada, como una Secretaría de Justicia, la cual tuvo como meta principal ese mejoramiento cuando existió. Por otra parte, no existía la legislación adecuada para que, por su real y debida aplicación, y mediante la articulación de los órganos que deben contribuir a la justicia, pudiera impartirse ella con la debida calidad. Lamentablemente a esto había contribuido, en buena parte, lo que se llamaba el “fantasma de la independencia de poderes”, mas no el que tal independencia de los poderes implicara la necesaria correlación y articulación entre ellos.

Finalmente, los abogados alegaban que el resultado negativo fue que la participación en la función de justicia, constitucionalmente atribuida al Poder Ejecutivo federal, no podía desempeñarse con la debida atención que merecía. Ello se debía que estaba confiada de manera estorbosa y desarticulada en un conjunto de organizaciones inconexas, tal como la que representa la tríada de la Secretaría de Gobernación, y las Procuradurías General de la República y de Justicia del Distrito Federal. Concluían su argumentación alegando que ninguna autoridad, salvo el Poder Ejecutivo, estaría más vigilante, ni sería más responsable de la solución de los problemas de la justicia, pero que debería contar con una organización adecuada.

Estos razonamientos, diligentemente presentados en las décadas de los cincuenta y sesenta, alguna razón de ser tuvieron, pues a finales de 1994 fue creado el Consejo de la Judicatura Federal, homologado en cada entidad federativa, quien recogió algunas de las funciones de la extinta Secretaría de Justicia.

Como es observable, los argumentos vertidos obraban a favor de la Secretaría de Justicia, pues se pensaba que la impartición de la justicia era una actividad dispersa y desarticulada, debido a que su desempeño se en-

contraba repartido entre una diversidad de portadores organizativos. Era menester, en consecuencia, la creación de una organización adecuada que suprimiera la dispersión y ensamblara el proceso de implementación de la justicia. Antaño, la Secretaría de Justicia tuvo a su cargo la función de crear y desarrollar las capacidades de implementación de la administración pública federal, para facilitar al Poder Judicial la aptitud suficiente para administrar la justicia. Tales capacidades eran las relativas a los instrumentos de planeación para el desarrollo de los servicios judiciales, la organización adecuada de los entes y oficinas que los desempeñan, el habilitamiento tecnológico para su realización, la dotación de los medios de administración necesarios, la disposición gerencial suficiente para la conducción de sus asuntos y la facilitación para el desarrollo de su personal, tanto judicial, como administrativo.

Igualmente, los juristas propusieron que, de ser restaurada, la Secretaría de Justicia se ocupara de promover las iniciativas de ley necesarias para dotar al Poder Judicial de una legislación apropiada, que se le asignara un presupuesto suficiente, que se estableciera la carrera judicial permanente y que se retribuyera a sus miembros un sueldo decoroso.<sup>156</sup> Ella podría cuidar de que el titular del Ejecutivo nombrara a los funcionarios judiciales más aptos para nutrir de los mejores prospectos a dicha carrera, que los removiera cuando se hicieran acreedores a la sanciones establecidas y que previniera, como la espada de Damocles, que los funcionarios públicos no hicieran recomendaciones a los jueces. Tal Secretaría de Estado velaría de que los tribunales contaran con locales, muebles y útiles de trabajo apropiados, y vigilaría la conducta de los abogados que, en el ejercicio profesional, acudieran a medios reprobables. Todo esto supondría a una Secretaría de Justicia integrada por un cuerpo de funcionarios, técnicos y empleados dedicados exclusivamente a trabajar por el mejoramiento de la justicia, que lejos de ser antagónica al Poder Judicial, podría ser su mejor aliada. Tal Secretaría apartaría al Poder Judicial del terrible fardo que significa el trabajo administrativo, dejando a los jueces con su libertad de movimiento, protegidos por la inamovilidad, para desempeñar únicamente la judicatura y, por consiguiente, sólo dedicar su esfuerzo a tramitar y resolver los litigios de manera pronta y expedita.

Los deberes de esta hipotética dependencia de la administración pública, a decir de los hombres de leyes citados, serían los de cuidar de la seguridad de la persona y los derechos de los ciudadanos, custodiados por un órgano único y no repartidos en diversas dependencias del Poder Ejecutivo Federal, pues ello entorpece la coordinación de trabajo que tan necesaria

<sup>156</sup> Domínguez, Virgilio, "Examen de posibles objeciones respecto a una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 80 y 81.

ria es en el manejo de los asuntos propios de la cosa pública.<sup>157</sup> Era obvio —enfatizaban ellos—, que tales funciones de la Secretaría de Justicia no afectarían a la independencia del Poder Judicial, en absoluto.

Funciones similares a las señaladas habían sido cumplidas por la extinta Secretaría de Justicia, según versión de quien fue su titular entre 1901 y 1909:

la labor de la Secretaría a mi cargo ha sido, cumpliendo con los preceptos constitucionales, facilitar al Poder Judicial los auxilios que pudiera necesitar para el ejercicio expedito de sus funciones y procurar hacer, por su parte, las iniciativas de leyes y dictar las disposiciones administrativas necesarias para modificar o reformar las existentes, en lo que la experiencia ha demostrado que debe hacerse; y por lo que respecta al nombramiento de funcionarios y empleados del Poder Judicial que corresponde hacer al Poder Ejecutivo, ha procurado que el personal tenga las condiciones de inteligencia, conocimientos, aptitudes, práctica y honradez, que debe exigirse concurren en las personas encargadas de administrar justicia.<sup>158</sup>

Los razonamientos de los abogados, además de sustentar su propuesta de creación referida, hablaban del sustento técnico que explica la naturaleza de la Secretaría de Justicia, pues el meollo del asunto es saber si puede haber una buena administración de justicia sin existir una organización apropiada a cuyo cargo esté, en forma especializada, la atención de esta actividad primordial del Estado que es brindarle asistencia administrativa. Por esta razón, uno de los argumentos más poderosos de los hombres de leyes era que se admitía, como una necesidad social imperativa, la existencia de una Secretaría de Justicia como parte de la administración pública universalmente considerada.

En segundo lugar, los juristas sostenían que las actividades gubernamentales se habían multiplicado y lo seguirían haciendo en el futuro, en el grado en que las condiciones así lo demandaran. Por consiguiente, para el adecuado desarrollo de tales actividades, existen organizaciones especializadas. Considerándose que cualquier actividad administrativa requiere una dirección adecuada, se preguntaban si la actividad inherente a la justicia escapa a esta regla general, cuya validez ha sido resaltada incluso por la ciencia de la administración pública. Uno de los autores citados se inquierte si, debido a que cualquier actividad precisa de un timón de mando, unidad de dirección, coordinación, cuerpos funcionariales especializados, procesos de control y evaluación, e insumos de programación y presupuestación:

157 Couto, Ricardo, "Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia", en Barra Mexicana, Colegio de Abogados: *Por una Secretaría de Justicia*, México, Ediciones "El Foro", 1963, pp. 52 y 53.

158 *Memoria del secretario de Estado y del Despacho de Justicia, presentada ante el Congreso de la Unión, que comprende del 1 de enero de 1901 al 30 de junio de 1909*, México, Imprenta de Antonio Enríquez, 1910, signada por Justino Fernández en 1909 (no se precisa mes ni día), p. 6.

¿cómo es posible pensar que la organización de la justicia, tan importante y complicada, y en la que en nuestro medio hay tanto por hacer y tanto que remediar, pueda hacerse sin un órgano que la dirija, sin un control de coordinación, sin un cerebro que estudie sus problemas, que se dé cuenta de sus deficiencias y que atienda al remedio de las mismas? Aún el manejo de un hogar requiere una ama de casa y, en cambio, se pretende que una maquinaria tan complicada como es la administración de justicia marche, por decirlo así, al garete, sin dirección alguna o bajo una dirección diluida en diversas oficinas carentes de especialización y que por estar dedicadas al desarrollo de otras actividades gubernamentales, no pueden tener ni aptitudes, ni tiempo, ni interés para atender un ramo que no es el de su propia especialización.<sup>159</sup>

Los argumentos anteriores explican que si la justicia se administra con deficiencia, es porque está desintegrada la capacidad gerencial encargada de su implementación, pues carece de una organización que la administre como unidad. Por consiguiente, ellos alegan que la causa que hace a la administración de justicia una gestión deficiente, más que en la naturaleza de los hombres, hay que buscarla en la índole del sistema; es decir, en la existencia de un Poder Judicial autónomo, cuyo concepto exacerbado de independencia, a raíz de la extinción de la Secretaría de Justicia, paga el tributo de la carencia de auxilio en su trabajo administrativo. Así, concluyen que si tal sistema ha fracasado desde 1917, existen pocos indicios de que, situada en esta tendencia, se pueda lograr una mejoría sustancial de la justicia.<sup>160</sup>

Además del valor argumental de las ideas de los juristas citados, la explotación del vacío de desempeño dejado por un ministerio singular ofrece significativos datos para el estudio de implementación que aquí realizaremos. Si el objeto de una Secretaría de Justicia es favorecer la implementación de las facultades de la administración pública para auxiliar a la administración de justicia, ella tiene un papel principal en el proceso de hechura de la *Policy judicial*, con énfasis especial en la hechura y la implementación.

La *Policy judicial* es un proceso de ensamblaje de partes inconexas, cuya articulación reclama la acción de un portador organizativo único, o una red de portadores coherentemente relacionados, que hagan posible que la intención del legislador se traduzca en resultados consonantes a la misma. Para una Secretaría de Justicia, cuya materia prima es la ley, puesto que colabora con la administración de justicia para hacerla viable, oportuna y expedita, la hechura legislativa se convierte en un factor de *implementabilidad* de extraordinaria importancia. La factibilidad de un tipo de justicia eficiente depende de la idoneidad de la hechura legal, pues de esta idonei-

<sup>159</sup> Couto, Ricardo, "Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia", pp. 47 y 48.

<sup>160</sup> *Ibid.*

dad depende la administración de la justicia misma.<sup>161</sup> Dicho de otra manera: la capacidad de administrar justicia se basa, en buena medida, en la idoneidad del diseño legal. Y, sin embargo, la implementabilidad de la justicia no se restringe a este diseño, porque la implementación es un problema de alta complejidad de suyo, tal como lo vamos a observar más adelante.

Las leyes son un producto del Poder Legislativo, pero siendo éste un cuerpo colegiado que funciona por breves meses en el año, no lo guía el principio de continuidad administrativa que se sustenta en las condiciones de las que brota el conocer a las necesidades sociales; tampoco, propiamente, su función es la de dirigir los destinos del país, pues esto le corresponde al Ejecutivo, por medio de las secretarías de Estado.<sup>162</sup> Cada una de ellas cuenta con personal técnico especializado en la materia de su actividad y formula los proyectos<sup>1</sup> de ley que son sometidos a la aprobación de las cámaras legislativas. Sin embargo, los profesantes del foro disciernen que tales proyectos previamente deberían ser remitidos a esas cámaras del Congreso de la Unión, pues deben ser examinadas por un órgano especial calificado que estudie si la ley, así proyectada, se ajusta a la técnica jurídica y no sea contraria a la Constitución o a los principios fundamentales del derecho. Un órgano semejante puede asimismo detectar si el proyecto de ley no está en contradicción con otras leyes, o si no se ajusta al principio de unidad que rige a toda la legislación de un país.

Aunque cada Secretaría de Estado tiene una dependencia dedicada a los asuntos jurídicos, tal estudio, de suyo difícil y complicado, no puede ser hecho por la Secretaría misma que formula el proyecto, porque los problemas que ese estudio encierra no conciernen privativamente a la índole de las actividades que desempeña. No debemos olvidar, como lo explicó Von Stein, que existe un “criterio de oportunidad” que determina que la administración del Estado se adapta a la variedad de relaciones reales que la determinan, y que asume también, ante una diversidad de factores sociales, una *forma especial consonante a la naturaleza de sus diversos deberes*: en la vida real del Estado, cada ministerio crea su propio organismo administrativo, distinto del organismo de los demás ministerios, de modo que, normalmente, aquellas actividades especializadas suelen ser desempeñadas, de manera diferencial, por ministerios que les son inherentes.

Los juristas han sostenido que es necesario, tratándose de la justicia, que la gestión pública de sus asuntos debe hacerla un órgano especializado en la materia de que se trata y tal órgano en el mundo es la Secretaría de Justicia. La falta de ese órgano ha sido cuestionada por los abogados como la causa

161 Meter, Donald van Meter y Carl van Horn, “El proceso de implementación de políticas: un marco conceptual” en Aguilar, Luis F. (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1975), pp. 101 y 102.

162 Couto, *op. cit.*, pp. 50 y 51.

de la anarquía que reina en la legislación del país a partir de 1917 y a que no pocas leyes adolezcan de vicios de inconstitucionalidad. Tal situación, asimismo, es denunciada como la fuente de que se hayan atestado los tribunales federales de amparos, al grado de no darse a basto para resolver todas las quejas que se presentan por motivos de inconstitucionalidad cada vez que se promulga una ley.<sup>163</sup> Siendo éste el motivo más poderoso y frecuente del entorpecimiento de la administración de justicia, fue consecuente su oferta en el sentido de restablecer a la Secretaría de Justicia como un filtro adecuado a través del cual pasarían los proyectos de ley que se enviaran a las Cámaras, antes de la discusión parlamentaria, de suyo complicada e incierta en resultados.

Un apropiado diseño de ley constituye un incentivo de factibilidad de implementación. Por lo que toca a la ley, en lo que respecta a su confec-ción, su estudio por un órgano especializado es indispensable; pero no lo es menos en relación con la “ley en movimiento”.<sup>164</sup> Una ley, pasado el tiempo, puede dejar de ser adecuada por el cambio de las condiciones del país, dejar de cumplir los propósitos del legislador que la expidió, e incluso, producir resultados contraproducentes. Esto puede ser principalmente lesivo en materia de leyes penales, ya que puede ocurrir que leyes destinadas a reprimir determinado delito produzcan, posteriormente, en su aplicación, un resultado contrario. Por consiguiente, no podemos soslayar tampoco la índole de las *Policies* públicas, que son éticamente ambiguas, porque los efectos morales son difícilmente calibrables bajo el criterio de “suma cero”, es decir, de todo o nada. Dicho de otro modo, a la *Policy* es inaplicable la norma maniquea del triunfo total del bien sobre el mal. La imposibilidad de definir el bien y el mal dentro de un concepto absoluto, está acompañada por el hecho de que toda respuesta a un mal social implica otros males predecibles e impredecibles. Como lo declara Stephen Bailey, “al estructurar leyes y decisiones puede hacerse un intento de prever —y en parte mitigar— los males previsibles (aunque rara vez es imposible hacerlo en un sentido total)”.<sup>165</sup> Tal es la “*naturaleza agredulce*” de las *Policies* públicas.

Asimismo, puede la ley contener deficiencias tales que hagan difícil o imposible su aplicación, es decir, que hagan inviable su implementación, y requiera reglamentaciones adecuadas.

Juzgaban los abogados que, dentro del objeto general de la extinta Secretaría de Justicia, el diseño e implementación legal facilitaba la colaboración del Ejecutivo a la realización del principio constitucional de hacer

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> *Idem*, p. 51.

<sup>165</sup> Bailey, Stephen, “Ética y servicio público”, en Roscoe, Martín (ed.), *Administración pública*, México, Herrero Hermanos, 1967, p. 351.

pronta y expedita a la administración de justicia, la cual, en las décadas de los cincuenta y los sesenta, no era posible por la dispersión organizativa de los implementadores.

Dentro de los diversos argumentos vertidos aquí, parece razonable pensar que la extinción de la Secretaría de Justicia no obedeció a su índole, pues de serlo así, hubiera cesado en todos los países del orbe. La causa de su desaparición, en consecuencia, debe ser buscada en las peculiaridades del término de la Revolución del 1910 y la atmósfera parlamentaria imperante en 1917.

El especial carácter de una Secretaría de Justicia ha sido explicado por Antonio Martínez Báez, quien señaló lo siguiente:

[...] me basta afirmar, y pienso sinceramente que al decir esto la verdad está de mi lado, que todos los países adscritos a la cultura jurídica de derecho escrito, del *Civil Law*, o europeo continental, tienen un Ministerio o una Secretaría de Justicia, independientemente del sistema de filosofía política, social o económica que adopten en cuanto a sus particulares regímenes estatales.<sup>166</sup>

Para finalizar este apartado, es interesante recabar la opinión de uno de los antiguos secretarios de Justicia, precisamente de quien más tiempo ejercitó el cargo. Pidamos su juicio a Justino Fernández, quien condujo a la institución entre 1901 y 1909, y cuya *Memoria* relativa a esos años da cuenta de lo que fue esta dependencia de la administración pública mexicana. Fernández había explicado que la independización de la Secretaría de Justicia, con respecto al ramo de instrucción pública, se había debido al incremento incessante de los asuntos de su materia. Inclusive, en 1905 la Secretaría era concebida como una “nueva Secretaría de Estado” y fue nutrita con más empleados, con sueldos más altos, para atender mejor la cuantía creciente de los negocios referente a la justicia. Tal como lo explica el propio titular, “deslindados así ramos de tan vital importancia, hay que convenir en que esa separación era demandada por el aumento incessante y progresivo de atenciones en asuntos de carácter diverso”.<sup>167</sup>

Al respecto, aporta evidencias de mucha significación, tales como el número de comunicaciones despachadas de 1891 a 1904.<sup>168</sup>

166 Martínez Báez, Antonio, “Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia”, *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo de 1961, pp. 65-68.

167 *Memoria del secretario de Estado y del Despacho de Justicia, presentada ante el Congreso de la Unión, que comprende del 1 de enero de 1901 al 30 de junio de 1909*. México, Imprenta de Antonio Enríquez, 1910, signada por Justino Fernández en 1909 (no se precisa mes ni día), pp. XI-XIII. Fernández dedicó un capítulo, titulado: “Origen, organización e historia de la Secretaría de Justicia”, a destacar la importancia de su evolución histórica.

168 “Cuadro Comparativo de Comunicaciones Despachadas en el Año de 1904, en Relación con los Años de que enseguida se Expresa”, *Memoria* antes citada, cuadro núm. 12.

## DESEMPEÑO DE LA SECRETARÍA

113

### ESTADO DEL DESPACHO DE LOS ASUNTOS A CARGO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA 1891-1904

Año	Cantidad	Diferencia líquida a favor de 1904	Diferencia proporcional
1891	9,497	36,012.	
1892	9,081	+ 36,428.	
1893	8,193	+ 37,316.	
1894	8,712	+ 36,797.	
1895	9,225	+ 36,284.	
1896	10,287	+ 35,222.	
1897	10,114	+ 35,395.	
1898	10,549	+ 34,960.	
1899	11,540	+ 33,969.	
1900	10,911	+ 34,598.	
1901	14,736	+ 30,773.	
1902	24,211	+ 21,298.	
1903	31,026	+ 14,483.	
1904	45,509		" 325.79%

Un breve comentario al respecto: en catorce años de actividades, la Secretaría de Justicia cuatriuplicó el número de comunicaciones despachadas. A mayor cantidad de trabajo, mayor necesidad de empleados y mayor requerimiento de organización para beneficiar a su desempeño. El cúmulo de trabajo en 1904, un año antes de su creación como una Secretaría especializada, se había cuadruplicado en contraste con 1891.

La fuerza de la complejidad creciente de la materia de trabajo de la Secretaría de Justicia constituyó un poderoso incentivo que provocó que la antigua organización, vigente hasta 1901, fuera transformada, y viabilizara la creación de dos Secretarías, una de Justicia, la otra de Instrucción Pública. El antiguo esquema organizativo departamental, que separaba a ambos ramos, sirvió de base a las respectivas configuraciones de organización de ambas dependencias de la administración pública.

Pero no sólo existió el insumo cuantitativo para la creación de la nueva Secretaría, sino también incentivos cualitativos que extendieron el abanico funcional de la misma, y principalmente que, entre 1901 y 1909, irrumpieran las nuevas labores del notariado, estadística y contabilidad. Tal irrupción dio de lleno en el curso de los negocios de la institución e impactaron en el despacho mismo, requiriendo la apertura de nuevos libros y registros para el mejor manejo de los negocios. En suma, como lo hace constar Justino Fernández, "durante el período de tiempo que comprende este

informe, se modificó lo concerniente al personal y a las diversas atenciones de la Secretaría, la organización de las secciones expresadas.”

Estas transformaciones señalaron, finalmente, un notable progreso propiamente técnico, pues, como lo hace notar el secretario de Justicia, desde esta época cualquier empleado, incluso los de nuevo ingreso, podía tener una idea muy clara y completa de los asuntos que se despachaban en tal dependencia gubernamental.

## II. CONTROVERSIA SOBRE EL PAPEL DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Tal como se puede desprender de lo tratado hasta aquí, la función de una Secretaría de Justicia dentro del Estado de derecho sugiere un *locus natura*; dicho de otro modo: un Ministerio, Departamento o Secretaría de Justicia es inherente al Estado de derecho. Igualmente, su papel administrativo parece ser no sólo legal y legítimo, sino necesario para facilitar la implementación de los complejos procesos propios de la ley, desde la fase parlamentaria hasta el momento de la acción judicial, pasando por el procedimiento ejecutivo. Sin embargo, en México la Secretaría de Justicia fue cesada, y al respecto se debieron haber esgrimido motivos de una enorme gravedad.

Una Secretaría de Estado, dentro del Estado moderno, puede desaparecer por varios motivos. Uno puede ser la pérdida de objeto público; otro, serias deficiencias presupuestales; uno más, la perversión de su misión histórica; finalmente, atentar contra el régimen establecido. En suma, una Secretaría de Estado puede concluir su vida por motivo de que su existencia sea superflua; que su vida sea menos importante que la de otra dependencia; que su desempeño sea defectuoso o inmoral; o que esté contrapuesta al gobierno existente.

Debido a que no existen estudios ni datos contemporáneos en la época de la extinción de la Secretaría de Justicia, que expresen tácitamente las causas que mediaron en tan drástica medida; y que los análisis de los juristas citados razonan que la causa probable fue que servía de vehículo por el cual el Ejecutivo daba consignas al Judicial, durante las dictaduras de Díaz y Huerta, los motivos posibles de la cesación son dos: la perversión de su objeto y la socavación de la división de poderes.

Si nos atenemos a que tales causas fueron el motivo probable de la extinción de la Secretaría de Justicia, entonces su cesación obedeció a una tergiversación de fines, actividades y principios. Sin embargo, discusiones posteriores acerca de su posible restauración, a propuesta del Colegio de Abogados, han girado más en torno a su naturaleza y lugar dentro del régimen político, cuestionando su existencia misma, que a su desempeño en una etapa de su vida (con Díaz y Huerta). Al respecto, el choque de posturas ha sido ciertamente muy encontrado, pues sus defensores han

esgrimido la universalidad de su existencia en las administraciones públicas del planeta, en tanto que sus detractores han acentuado su oposición en razones tan poderosas como la obstaculización de una sana división de poderes. Cualquier análisis de la Secretaría de Justicia es infructuoso, sin la exploración de tan complejos problemas que ninguna otra secretaría de Estado enfrentaría.

Desde el punto de vista de la administración pública, considerada como la externación de la vida del Estado, como unidad de voluntad y acción, la función de una Secretaría de Justicia no es superflua, universalmente considerada. Sin embargo, se puede objetar su existencia dentro de circunstancias nacionales singulares por razones hipotéticas, que deben argumentarse adecuadamente. Tal es el caso de la polémica sobre la resurrección o creación de una Secretaría de Justicia a propuesta del Colegio de Abogados, criticada porque significaría desenterrar a una institución administrativa porfiriana que, además, fue un foco de perversión de la administración de justicia. Una objeción semejante tiene una postura eminentemente política (y maniquea), pues se discierne que establecerla es igual a resucitar una institución corrupta proveniente del porfirismo, entendiéndose al porfirismo como un régimen perverso, por no multiplicar otros calificativos con las cuales podríamos consentir.<sup>169</sup>

Pero, de ser admitido este argumento, se aceptaría tácitamente que dicha Secretaría fue inexistente antes del porfirismo lo cual, como lo tratamos páginas antes, es falso. Del mismo modo, de transigirse con esto, se tendría que admitir que el resto de las secretarías de Estado también eran porfirianas y deberían igualmente desaparecer. Hay que subrayar que no se trata, propiamente, de una institución porfiriana, pues la Secretaría de Justicia existió en México de noviembre de 1821 a abril de 1917.<sup>170</sup>

Hay una segunda cuestión insoluta de la que los principios científicos reclaman una adecuada aclaración y que se refiere al supuesto de que la Secretaría de Justicia fue extinta porque, durante el porfirismo y el régimen golpista de Huerta, sus titulares pasaban consignas a los jueces, lo cual obró contra la independencia y respetabilidad del Poder Judicial. Se trata de una mera hipótesis, no de una investigación documentada, por lo que se debe tomar con las reservas del caso, toda vez que sería muy difícil probar una serie de hechos de corrupción en forma de consignas a los juzgadores, pues éstas normalmente deben trasmitirse verbalmente. En todo caso, si un secretario de Justicia pasa recomendaciones a los jueces, lo conducente es removerlo de sus responsabilidades, pero no suprimir a toda una secretaría

169 Domínguez, obra citada, pp. 88-89.

170 Martínez Báez, Antonio, "Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo de 1961, pp. 53 a 68.

de Estado. De razonarse de tal manera, cada vez que un secretario de Estado procediera de ese modo, habría que suprimir el ministerio del caso, con lo cual la lista de bajas de la administración pública de cualquier país sería enorme. La solución hubiera sido que se nombrara como secretario de Justicia a una persona honorable, incapaz de dar consignas a los jueces, con lo que se evitaría el peligro mencionado y otros riesgos similares.

Por otra parte, sería ingenuo pensar que semejantes consignas solamente existieron con Díaz y Huerta, y no antes, pues en términos de corrupción política hubo regímenes que nada les envidiaron, con las sucesivas presidencias de Santa Anna; y sin embargo, ni la Secretaría de Justicia ni alguna otra pasaron a la tumba por servir a ellos.

Asimismo, se tendría que preguntar, como lo hace Virgilio Domínguez, si luego de la extinción de la Secretaría de Justicia, desaparecieron las recomendaciones y consignas.<sup>171</sup> Según lo explica, durante el porfirismo se acusó de dar consignas sólo a una persona: el titular de la Secretaría de Justicia, en tanto que a partir de su extinción, las recomendaciones a los jueces continuaron. Del flujo de las consignas hacia el Poder Judicial, en los primeros años de los regímenes revolucionarios, da fe Salvador Alvarado, quien en un capítulo titulado “Nuestra increíble corrupción Oficial”, comentaba que

en México nadie gana un pleito en un tribunal sin influencia, dinero y recomendaciones; si un litigante posee estas tres cosas no perderá jamás un pleito, por injusto y absurdo que sea lo que pretenda. ¿Es que los jueces mexicanos son más bribones que los de otros países? No; lo que pasa es que la judicatura no es una carrera.<sup>172</sup>

Lo dicho por Alvarado hace tantos años parece haberse eternizado, al menos parcialmente, tal como se desprende en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, dentro del rubro correspondiente a impartición de justicia, donde encontramos las siguientes afirmaciones:

Por lo que respecta a la impartición de justicia, no siempre contamos con un sistema que corresponda a los reclamos de la sociedad. En algunos tribunales se dictan fallos con ignorancia o parcialidad, o se desarrollan con lentitud los procesos de que conocen, en buena parte porque no siempre existen los mecanismos para que los particulares combatan tales procederes que deben ser sancionados, o porque los propios tribunales carecen de los elementos materiales y técnicos para desempeñar adecuadamente sus funciones.

171 Domínguez, *op. cit.*, pp. 80 y 81.

172 Alvarado, Salvador, *El Problema de México* [s.p.i.], p. 16. Alvarado nació en 1879 y murió en 1924. La fecha de su fallecimiento sitúa a la preparación de la obra entre ella y 1910, debido a una referencia del movimiento maderista. Sin embargo, como este opúsculo consiste en una filipica contra el régimen presidencial de Álvaro Obregón, y habiendo militado Salvador Alvarado con el delahuertismo, por lo cual sufrió el ostracismo, es probable que fuera preparado entre 1919 y 1924.

Así, hoy en día existen normas y prácticas viciadas que obstaculizan el acceso a la justicia a un número importante de mexicanos; que dan lugar a procesos de gran complejidad y dificultad, en donde incluso la propia ley llega a propiciar en ocasiones comportamientos irregulares. En el futuro, deben desalentarse juicios notoriamente improcedentes y costosos para toda la sociedad, o que impiden la adecuada ejecución de las sentencias dictadas.

Quienes menos tienen se encuentran desprotegidos, ya sea por la lejanía de los juzgados o tribunales y la dificultad para llegar a ellos, o por la falta de recursos para pagar los gastos de defensa. En muchas ocasiones, cuando las personas logran llegar a juicio, su falta de preparación, la carencia de una representación conveniente o la connivencia de sus contrapartes con autoridades inmorales, hacen nugatorio su derecho a la justicia.<sup>173</sup>

En abril de 1917 la terminación de la Secretaría de Justicia estuvo acompañada por la cesación de la Secretaría de Gobernación. Pero su fortuna fue mucho mayor que la suerte de la Secretaría de Justicia, a pesar de que los cargos que se hicieron en el Congreso Constituyente fueron más graves; y que la reestructuración de la administración pública, invocada por el fortalecimiento del federalismo, estaba muy justificada. Pero su hado era menor que la ventura de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en cuyas oficinas y legaciones se fraguaron conspiraciones y no menos sordidas confabulaciones contra la República, primero durante el último gobierno de Santa Anna y después en la época del gobierno golpista de Zuloaga y Miramón.<sup>174</sup> Varios de los conspiradores eran miembros del servicio exterior, y usaron bienes y recursos públicos en la conjura, desviando a toda una organización de la administración pública de su misión de representar al Estado nacional, para hipotecar a la nación con el extranjero. Se conocieron sus nombres y sus intenciones, y sin embargo, a nadie se le ocurrió suprimir a la Secretaría

173 Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda, 1995, pp. 22 y 23.

174 Con el mandato de Santa Anna, Manuel Díez de Bonilla, secretario de Relaciones Exteriores, dirigió una más de las intentonas de implantación de la monarquía en México, usando al efecto la legación de Madrid, donde los diplomáticos José María Gutiérrez de Estrada y José María Hidalgo maquinaron la candidatura del infante don Juan. Igualmente, luego del golpe de Estado contra las instituciones republicanas, Félix Zuloaga reinició los esfuerzos conservadores a favor de la monarquía, siendo entonces los secretarios de Relaciones Exteriores del gobierno usurpador, Luis G. Cuevas y Joaquín María del Castillo y Lanzas. Ahora, el vértice de las conjuras era la legación en París, a cuya cabeza estaba Juan Nepomuceno Almonte, asistido en la secretaría por Hidalgo, y contando con la ayuda de la legación en Londres, cuyo titular era Tomás Murphy. Sustituido Zuloaga por Miguel Miramón, los titulares de Relaciones Exteriores: Manuel Díez de Bonilla y Octaviano Muñoz Ledo, no desmayaron en impulsar el añejo proyecto monárquista a través de las dos legaciones, además de que se comisionó en Roma a Gutiérrez de Estrada para apoyar estos designios, que cuajaron finalmente con la ilegítima entronización de Maximiliano. La narración de estos hechos es obra de uno de los protagonistas más comprometido con el proyecto: José María Hidalgo, en su libro, *Proyectos de Monarquía en México* (México, F. Vásquez Editor, 1904, pp. 57-67).

de Relaciones Exteriores, sino castigar a algunos conspiradores con el perdón y a otros con el ostracismo en los cargos públicos.<sup>175</sup>

No todo tiene que derivar en la terminación de una organización administrativa, cuando hay personas concretas que se pueden identificar como responsables, y ser castigados, sin que las penas sean infligidas a una secretaría de Estado.

Es inconsistente, por principio, encontrar a todas las deficiencias de la justicia en la Secretaría de Justicia y no en el régimen entero. Pero también es un error condicionar la mala administración de justicia a la sola falta de una secretaría, como la que existió en la época porfiriana; en todo caso, la justicia que se administraba entonces no estaba exenta de grandes defectos, pues como lo comenta un autor, “quienes la administraron no eran precisamente unas blancas palomas”: los jueces de aquella época no eran un modelo de perfección, pero el delito de cohecho era “*rara avis*” en el personal de justicia de entonces, toda vez que se procuró que los puestos judiciales fueran ocupados por juristas probos.<sup>176</sup> Dicho pensador añade que, a pesar de los defectos que se le podrían imputar a la Secretaría de Justicia, ésta se preocupó por que los puestos judiciales fueran desempeñados por profesionistas con prestigio. Había, incluso, sin existir reglamentación alguna, una especie de carrera judicial en los nombramientos, pues para ser juez de lo civil era necesario, por ejemplo, que el nominado se hubiera desempeñado previamente como juez menor, y que las vacantes de jueces de lo civil de la ciudad de México se suplían, generalmente, seleccionando al nombrado entre los jueces de primera instancia, de algunas de las entonces municipalidades del Distrito Federal.

La Secretaría de Justicia pudo ser un vehículo de consignas, pero era un órgano al servicio de una dictadura, y es comprensible que un dictador se sirviera de ella para gobernar al país, como lo hizo con las otras secretarías de Estado. Así, el argumento de que la Secretaría de Justicia fuera un instrumento de consigna y corrupción de la justicia, como cualquier otra secretaría, no hay que buscarlo en el funcionamiento de la Secretaría misma, sino en la índole de gobierno dictatorial, espurio de origen. Lo paradójico no es que una dictadura fuera incapaz de establecer a una justicia virtuosa, sino que, a pesar de los progresos alcanzados por la nación gracias a la Revolución de 1910, los gobiernos nacidos de ese movimiento reivindicador no hayan sido competentes para suprimir los vicios de la justicia here-

175 Dentro del “Decreto por el cual se concede Amnistía General por Delitos Políticos, de diciembre 2 de 1861”, se segregó de su beneficio, entre otros, a quienes fungieron como presidentes de la República desde el 17 de diciembre de 1857 hasta diciembre de 1860; así como a los mexicanos que firmaron y ratificaron el Tratado Mon-Almonte. *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, dos tomos, 1974, t. II, pp. 500-502.

176 Couto, *op. cit.*, p. 53.

dados por el porfirismo. Tan no se abolieron los defectos, como lo hace saber Salvador Alvarado, que

los jefes militares, que son los que generalmente han ejercido el Poder Ejecutivo en este país, nunca han podido ni siquiera concebir esta idea, porque han considerado a los jueces como empleados de una oficina supeditada al Poder Ejecutivo, y no propiamente como un Poder aparte, cuya función social es totalmente distinta a la del Ejecutivo.<sup>177</sup>

En el futuro, para evitar que una institución administrativa desaparezca por ser un foco de corrupción y sea extinta, convendría recoger la propuesta de Virgilio Domínguez: el remedio para los potenciales vicios de las componendas es que en el Código Penal se establezca un delito especial, castigado con penas considerables para quienes hagan recomendaciones a los jueces, que comprenda a todos los funcionarios públicos.<sup>178</sup>

Otro argumento puede ser extendido sobre el asunto de la mencionada extinción: la diferencia entre la perversión de la Secretaría en una etapa de su vida y la solvencia histórica de ella antes y aún durante el profirismo. Toda organización administrativa es reformable, puede ser mejorada y no es necesariamente cesable. La historia de la administración pública está repleta de casos de mejoría y superación de administraciones deficientes, pervertidas, desfasadas u obsoletas.

Un argumento más es el reconocido prestigio moral y profesional de la mayor parte de los titulares de la Secretaría de Justicia:

si recorremos las *Memorias* presentadas por los ministros de Justicia al Legislativo, desde la de Miguel Ramos Arizpe de 4 de enero de 1826, pasando por la de Juan José Espinosa de los Monteros de 1829; las de José Ignacio Espinosa de 1830, 31 y 32; otra más de Ramos Arizpe de 1833, la de 26 de enero de 1835 de Joaquín Iturbide; las de Mariano Riva Palacio, José María Jiménez, Marcelino Castañeda, José Urbano Fonseca; Antonio Martínez de Castro, José María Iglesias, José Díaz Covarrubias, Protasio I. Tagle, Ignacio Mariscal, Ezequiel Montes y Joaquín Baranda, para no citar a otros, justo es reconocer que quienes desempeñaron el cargo fueron hombres de primera calidad en la historia de México, entre los que figuraron destacadamente Benito Juárez y Manuel Ruiz y que fue a su actividad a la que se debieron la legislación y la codificación mexicanas y la organización de justicia con características definidas. Esta tradición de prestigio se convirtió en leyenda, cuando el eco de los clarines de Tecoaac hizo que los hombres del plan de Tuxtepec perdieran el sentido del equilibrio político y se embriagaran de poder.<sup>179</sup>

<sup>177</sup> Alvarado, Salvador, *La construcción de México*, México, Secretaría de Gobernación, 1985 (1919), p. 338.

<sup>178</sup> Domínguez, *op. cit.*, pp. 80 y 81.

<sup>179</sup> Gaxiola, Francisco Javier, "Sobre la creación de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, p. 72.

A la lista anterior hay que añadir a dos constituyentes de 1857: Ignacio Ramírez y Justino Fernández,<sup>180</sup> así como a Benito Juárez, Andrés Quintana Roo, Luis de la Rosa y Manuel Ruiz.

Resulta difícil desligar en términos de desempeño institucional, la calidad del rendimiento de una secretaría de Estado y la competencia directiva de sus titulares, pues tal desempeño depende directa e inmediatamente de la capacidad conductiva del secretario mismo. Por esto, es muy sorprendente que la Secretaría de Justicia haya sido suprimida contando con el aval histórico de una dirección tan atinada, y por tanto tiempo, pues la relación de secretarios de Justicia hecha por Gaxiola abarca un largo periodo.

El hecho de que algunos ministros de Justicia de Porfirio Díaz pudieran haber sido proclives a pasar consignas a los jueces y funcionarios judiciales, y que tal, dícese, fue el motivo de la extinción de la Secretaría de Justicia, contrasta significativamente con los prestigiados funcionarios citados.

<sup>180</sup> Clausel, Joaquín, "Secretaría de Justicia", en Trentini, Francisco (ed.), *El progreso de México*, México, Tipografía de Bouligny y Schmidt Sucs., 1906, pp. 149-162.

<b>CAPÍTULO OCTAVO</b>	
<b>LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE UNA SECRETARÍA</b>	
<b>DE JUSTICIA . . . . .</b>	<b>121</b>
I. Problemas de implementación de una Secretaría de Justicia . . . . .	122
II. La Secretaría de Justicia y el Poder Judicial . . . . .	127
1. La Secretaría de Justicia dentro del régimen político . . . . .	128
2. La Secretaría de Justicia ante la autonomía judicial . . . . .	131
3. La Secretaría de Justicia enjuiciada como un error histórico y social . . . . .	133

## CAPÍTULO OCTAVO

### LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA

La necesidad social, política y jurídica, así como el requerimiento propiamente administrativo que nutrió a la Secretaría de Justicia durante su vida, también sienta sus bases en razones éticas. Esto es patente en la primera llamada de atención para su restablecimiento, a mediados de 1950, dentro de una demanda generalizada a favor de la moralización de la justicia en México. Fue Ricardo Couto quien hizo la propuesta original de restauración de una organización administrativa especial, dedicada a vigilar la buena marcha de la justicia.<sup>181</sup> Al mismo tiempo, el diario *El Universal*, donde se publicaron sus proposiciones, había inducido una campaña a favor de dicha moralización.

La tesis central de Couto era que los males que aquejan a la justicia había que buscarlos en la carencia de una organización administrativa que se encargara de asistir a la administración de justicia. Argumentaba que, en tanto muchos servicios públicos estaban debidamente atendidos, la justicia no, pues en su concepto

el mal de la pésima administración de justicia que padecemos, viene principalmente, de la falta de un órgano especial, responsable, que se ocupe del servicio de justicia. Todos los servicios públicos, sean los fiscales, los relativos a la defensa nacional, los de comunicaciones, de policía, de salubridad, etc., están a cargo de las diversas secretarías de Estado, que con extenso personal, colaboran con el presidente de la República, en la atención de los mismos; en cambio, el servicio de la justicia, quizás el más importante de todos, porque de él dependen la paz social y la prosperidad de un país, marcha a la deriva, sin órgano alguno responsable que lo regente. *La creación de una Secretaría de Justicia, o por lo menos, de un Departamento de Justicia, es en mi concepto, algo indispensable si se quiere mejorar la administración judicial.*<sup>182</sup>

Razones concebidas como obvias mostraban la conveniencia de la creación de la Secretaría de Justicia, además del plusvalor que significaban los problemas que vendría a resolver y los problemas que, estando existente

<sup>181</sup> Couto, Ricardo, "Creación de un organismo especial a manera de Secretaría de Justicia", *El Universal*, México, julio 9 de 1950, Las cursivas son nuestras.

<sup>182</sup> *Ibid.*

aquel órgano de la administración pública, no provocaría. Constitucionalmente hablando, Ricardo Couto discernía que la creación de la Secretaría tendría como único obstáculo el artículo 14 transitorio de la carta magna de 1917, el cual, una vez derogado, significaría la única reforma necesaria.<sup>183</sup>

Según otro jurista, Eugenio Ramos Bilderbeck, la medida no acarrearía problema alguno, pues no significaría un desequilibrio para la división de poderes, principalmente en lo referente a las relaciones entre el Ejecutivo y el Judicial. Tampoco connotaría la creación de una supersecretaría, ni la merma de las facultades presidenciales, sino el establecimiento de un instrumento que auxiliaría al titular del Ejecutivo en sus deberes relativos a la asistencia de la administración de justicia.<sup>184</sup> Igualmente, dicha Secretaría resolvería problemas añejos y no provocaría nuevas dificultades, toda vez que traería consigo beneficios nada despreciables, porque tendría como misión la superación constante de la justicia federal, estatal y del Distrito Federal; la elevación de la calidad de desempeño profesional de los peritos en derecho en México; y el ascenso del nivel ético y jurídico de los mexicanos, por medio de la difusión de los conocimientos jurídicos elementales en los niños y adultos.

Sin duda, los aspectos prioritarios y más relevantes de los argumentos a favor de la Secretaría de Justicia, por significar serias dolencias sociales, eran aquellos que se refieren a los ingentes problemas de la justicia, como reflejo de su deficiente administración.

La propuesta de creación de la Secretaría de Justicia formulada por los juristas en las décadas de los cincuenta y sesenta, puede auxiliarnos para explorar el tipo de desempeño esperable de una Secretaría de Justicia; así, sin considerar propiamente la propuesta de creación de aquel cuerpo profesional, a través de sus argumentos podemos analizar el rendimiento deseable de una dependencia de la administración pública que varios académicos juzgaron de necesaria presencia.

## I. PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN DE UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Universalmente considerada, la presencia de una Secretaría de Justicia en el conjunto de la administración pública responde a una necesidad funcional del Estado: la justicia debe ser *administrada* por el Poder Judicial, en provecho de la articulación permanente del orden social, y al efecto tal Poder requiere del auxilio del Ejecutivo, por medio de una organización especializada. Tal responsabilidad es una faena compleja que se pone a

<sup>183</sup> Ramos Bilderbeck, Eugenio, "Atribuciones que deben asignarse a una Secretaría de Justicia", en Barra Mexicana, Colegio de Abogados, *Por una Secretaría de Justicia*, México, Ediciones "El Foro", 1963, p. 10 y 11.

<sup>184</sup> *Idem*, p. 11.

cargo de una secretaría singular, a cuyo responsabilidad está la solución de problemas. ¿Cuáles son estos problemas?

En primer lugar, tal como un autor lo explica, los problemas están definidos por soluciones hipotéticas y la formulación del problema, y la solución propuesta, son parte de la misma hipótesis en la cual el pensamiento y la acción están fusionados. “Los problemas, entonces, son dificultades o dilemas acerca de lo que pensamos que podemos hacer sobre alguna cosa [...]”<sup>185</sup> En segundo lugar, los problemas a resolver, que explican y justifican la existencia de una Secretaría de Justicia, tienen su origen en la necesidad de suministro de un servicio que se juzga de utilidad pública; pero como su prestación es de suyo compleja, debe hacerse de manera continua y puede ser definida como de necesaria calidad. El servicio público de justicia, por consiguiente, sugiere propiamente un problema de implementación y significa la evaluación del grado de calidad con que proporciona su servicio.

Uno de los miembros del Colegio de Abogados, al proponer la creación de la Secretaría de Justicia, argumentaba que la justificación de su existencia era abolir a una administración de la justicia que calificaba de “inepta, estorbosa, lenta y no limpia”.<sup>186</sup> La materia prima con la cual labora toda Secretaría de Estado es el *problema*, y en lo tocante a la Secretaría de Justicia, los problemas con los cuales lidia son ciertamente de alta complejidad. Si el magno postulado de una justicia pronta, expedita y cumplida ha de ser realizado, es un imperativo categórico el que los problemas de administración de justicia tengan una solución razonable.

Sin embargo, los problemas de la administración de justicia son materia delicada y difícil, tal como lo hace ver Eugenio Ramos Bilderbeck.<sup>187</sup> Aunque su planteamiento fue formulado hace más de tres décadas, no parece que los problemas señalados hayan desaparecido del todo. Tal como lo cuenta el autor, en dicha administración existía insuficiencia del número de tribunales, además de la dificultad para crear otros; y había la falta de atribución de jurisdicciones, en razón de la materia. No era menos preocupante la carestía, por lo que toca a cuantías, de la debida distribución de competencias en asuntos del fuero común, a lo que se aunaba la escasez de conocimiento efectivo, por parte de los jueces, sobre los asuntos sujetos a resolución.

Lo anterior obedecía a la falta de espíritu de superación en los nombramientos de las justicias, omisión de firmeza en los puestos judiciales, carente-

<sup>185</sup> Wildawsky, Aaron, *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown and Company, 1979, p. 83.

<sup>186</sup> Ramos Bilderbeck, Eugenio. “Por una Secretaría de Justicia”, *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, p. 37.

<sup>187</sup> *Ibid.*

cia de la carrera judicial, y falta de protección de los juzgadores y sus familias en casos de riesgo. Igualmente, había una perceptible insuficiencia de retribución del personal judicial y la dificultad para el aumento en su número; así como un sensible déficit en la libertad de movimiento del personal judicial. Asimismo, era patente la carencia de responsabilidades objetivas de los juzgadores.

Por si lo expuesto fuera poco, existía escasez de locales, mobiliario y útiles; era obvio el defecto en la previsión de reformas oportunas en la legislación; y patente la dificultad para obtener los auxilios que se necesitaban, para el ejercicio expedito de las funciones judiciales.

De los catorce puntos de que consta la exposición de los problemas mencionados, la mitad pueden ser considerados propiamente como *problemas de administración*, en el sentido que los trata la ciencia de la administración, más que en el concepto de *administración de justicia*. Esta idea se comprende nitidamente a partir de la categoría de *problema de implementación*, que parte como premisa de la existencia de una estrategia singular del gobierno, que involucra a un conjunto complejo e interrelacionado de dependencias públicas, organizaciones privadas, asociaciones profesionales, grupos de interés y ciudadanos. En suma, la cuestión se plantea de la siguiente manera: “¿cómo puede ser controlada y dirigida una profusión de actividades? Tal cuestión es el corazón de lo que se conoce, entre ciertos herejes, como ‘problema de implementación’”<sup>188</sup>.

Entendido como problema de implementación, un problema de administración constituye una dificultad presente en el proceso de ensamblaje de esta multitud de participantes; proceso que, repartido entre una diversidad de organizaciones, sin unidad de mando y un plan común de acción, deja un vacío de solución que debería articular positivamente a la intención externada y el resultado deseable. Esto puede ocurrir cuando un problema tal deja de ser responsabilidad de un único organismo y el proceso de ensamblaje se imposibilita. ¿Es posible que la extinción de la Secretaría de Justicia significara la ruptura en la cadena de implementación, y el proceso de ensamblaje se interrumpiera en un segmento?

Es razonable pensar que el motivo principal que llevó a proponer la creación de la Secretaría de Justicia en los años cincuenta y setenta haya sido la necesidad de encontrar un remedio a los problemas de implementación insolutos en la administración de justicia. Hay palabras crudas, como las de Virgilio Domínguez, que refieren la opinión de los juristas sobre el estado de la implementación de la administración de justicia en aquellos años:

<sup>188</sup> Bardach, Eugene, *The Implementation Game*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1977, pp. 5 y 37.

como es público y notorio, la justicia ha ido de mal en peor de 1917 hasta la fecha. La frase de don Justo Sierra de que “el pueblo tiene hambre y sed de justicia”, tiene hoy mayor actualidad que cuando fue pronunciada, porque la justicia de ahora es peor que la del porfirismo.<sup>189</sup>

Las causas posibles que se pueden identificar con relativa precisión y que obran a favor de los desajustes de implementación, se pueden buscar en las deficiencias de relación entre el Ejecutivo Federal y el Poder Judicial. Sin embargo, el fenómeno es tan complejo que, para determinar a todas sus causas, se tiene que examinar tanto los factores impersonales del problema, como los propiamente personales.<sup>190</sup> Según la exposición de Domínguez, el grado de calidad en la implementación dentro de la administración de justicia estaría determinada, entre los primeros factores, por el crecimiento demográfico y económico del país, que han sido la fuente de un incremento desproporcionado en el número de litigios, haciendo que los juzgados fueran, entonces, completamente insuficientes. Del mismo modo, se debía considerar a la indigencia del presupuesto asignado al Poder Judicial, que entorpecía la capacidad de establecer nuevos tribunales y el hacer ingresar a la judicatura a los mejores prospectos, principalmente por lo exiguo de los sueldos con que eran retribuidos. Igualmente, se debía consignar la existencia de jurisdicciones diversas que estaban desarticuladas y que no se coordinaban administrativamente.

Por su parte, los factores personales referidos por Domínguez, refieren al Ejecutivo federal, particularmente por cuanto no asignaba a la administración de justicia un presupuesto bastante para solventar sus necesidades. México era, en aquel tiempo, uno de los países que menor porcentaje presupuestal destinaba a la administración de justicia. Domínguez también mostraba preocupación por el hecho de que el Ejecutivo federal hiciera las designaciones de los altos funcionarios judiciales atendiendo razones políticas, relacionadas con la amistad, incorporando personas descalificadas a la judicatura.<sup>191</sup>

Los problemas de implementación implican deficiencias operativas, lo mismo que su completa ausencia. Es decir, una actividad administrativa puede desempeñarse deficientemente, o sencillamente no desempeñarse. Estando viva y desempeñándose, el proceso de implementación de las labores de la Secretaría de Justicia no ha sido criticado como causa de su extinción; fue abolida por cuestiones morales, de modo que se puede conjutar que su rendimiento fue administrativamente satisfactorio y su nivel de implementación aceptable. Pero inexistente aquella dependencia de la

<sup>189</sup> Domínguez, Virgilio, “Examen de posibles objeciones respecto a una Secretaría de Justicia”, *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 87 y 88.

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> *Ibid.*

administración pública, el proceso de implementación se dispersó en una variedad de portadores organizativos y prosiguió su curso. Esto ha servido de asidero para que los críticos hayan afirmado que México tiene muchos años sin una Secretaría de Justicia y, no obstante, el Estado no ha dejado de cumplir la función constitucional de administrar justicia. Pero, si se inquire acerca de la calidad de la justicia que se ha administrado, y esto es lo fundamental de la implementación, la respuesta no es tan sencilla. Al respecto, el Colegio de Abogados invocaba al clamor público que se levantaba en toda la República contra esta mal llamada "administración de justicia".<sup>192</sup>

Atendiendo esta opinión, se podría concluir que la pura existencia de los tribunales no basta para que la justicia llene sus elevados fines, pues en nada hemos considerado a la implementación, y la índole de la administración de justicia, en contraste con otros géneros de gestión pública, es que debe ser imperativamente *pronta* y *expedita*. Ella es la única administración a la cual, desde la elevada cúspide jurídica de la Constitución, se le han establecido como mandato de implementación la prontitud y la expedición; ella, y sólo ella, debe ser inherentemente eficaz.

La administración de justicia en México se caracterizaba principalmente por el desorden, como lo han sugerido los juristas. El desorden, que sería un modo negativo de referirse a la falta de concierto, es generalmente una consecuencia indeseada del vacío de articulación entre la intención y el resultado, cuyo objeto superior es propiciar la cooperación y desestimular el disenso. Ello puede ser explicado por la ruptura de la cadena de implementación, que está interrumpida.

Sin embargo, el desorden puede ser producido deliberadamente dañando a la implementación. Un retrato de esta lesiva situación, denunciado por los juristas, lo constituían los juzgados de la primera instancia, en los cuales, para que una petición fuera conocida del juez, precisaba un lapso de espera que podía extenderse por varias semanas.<sup>193</sup> Especialmente, al autor citado le preocupaba que, para acelerar el trámite, se recurriera a la queja ante el titular de la oficina o sencillamente a la inmoral costumbre de la gratificación. De manera similar, era corriente el uso del recurso de hacer perdidos los expedientes, con la complicidad de los empleados del juzgado, lo mismo que la apelación extraordinaria, que creada por el Código de Procedimientos Civiles, se utilizaba como "chicana" para entorpecer la ejecución de las sentencias. No menos frecuente era la desesperante lentitud con que se despachaban los negocios en la Suprema Corte de Justicia, en la cual existían verdaderas montañas de expedientes que estaban rezagados, y

<sup>192</sup> Couto, Ricardo, "Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia", en *Barra Mexicana*, Colegio de Abogados, *Por una Secretaría de Justicia*, México, Ediciones "El Foro", 1963, pp. 48-50.

<sup>193</sup> *Ibid.*

cuyo tosco remedio fue la redacción de un artículo, que Couto consideró un oprobio para la justicia. Consistía en declarar caduco el juicio si el litigante omitía actuar después de transcurrido algún tiempo; mediante esta fórmula, el abogado postulante era acusado de negligencia cuando la responsabilidad era de los juzgadores, o del gobierno mismo, a quien corresponde arreglar la administración de justicia.

Ricardo Couto se preguntaba si,

ante este panorama que hemos esbozado en toda su crudeza, porque las llagas no se curan sino abriéndolas para dejarlas ver en toda su horripilante impureza; ante esta situación que asume en lo que a la justicia se refiere, las proporciones de desastre nacional ¿podemos permanecer indiferentes, eludiendo con nuestro silencio las responsabilidades que tenemos como ciudadanos y como miembros del Foro Mexicano? ¿Debemos, con abnegación franciscana, cruzarnos de brazos y unirnos cómodamente a aquellos que profesan la doctrina del conformismo, que ya se ha hecho en México una enfermedad endémica o bien, como el personaje bíblico, sentarnos a llorar ante los muros del Templo?<sup>194</sup>

Estos problemas de implementación, a decir de los miembros del Colegio de Abogados, serían inexistentes si estuviera en funciones una Secretaría de Justicia, como la vía más conveniente para asistir a una buena administración de justicia, como una organización apropiada y responsable exclusivamente a ese ramo de la administración pública. Según los juristas, dicha Secretaría podría fungir como el centro de ensamblaje del complejo proceso de implementación de la administración de justicia, por medio de la promoción de leyes y reglamentos adecuados, así como una correcta selección de jueces laboriosos, aptos y honorables, que haga de la justicia garantía de seguridad y factor de progreso para el país. Una buena administración de justicia sólo sería posible si existen buenas leyes, jueces competentes que las apliquen y procedimientos adecuados que den a la impartición de justicia las cualidades de ser pronta y expedita.

Parece obvio que las deficiencias del proceso implementatorio tendrían una solución satisfactoria, simple y llanamente, gracias a la presencia de la Secretaría de Justicia. Sin embargo, el papel de dicha institución no siempre es aceptado en México, debido a su peculiar condición de fungir como mediación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, propiciando una eventual o estructural injerencia del primero en el segundo.

## II. LA SECRETARÍA DE JUSTICIA Y EL PODER JUDICIAL

“Cada cabeza es un mundo”, reza un adagio; y ciertamente, las apreciaciones sobre las cosas tienden a diferir, más todavía cuando se refieren a los

194 *Idem.* p. 49.

asuntos humanos. La Secretaría de Justicia no es la excepción, pues han existido, y aún existen, objeciones sobre el valor de su papel dentro de la administración pública. Entre estas objeciones, hay dos que principalmente podrían ser aquilatadas como las de mayor peso. Ambas se relacionan con la índole del régimen político mexicano, y tocan especialmente la división de poderes y la independencia de los jueces. Las objeciones se pueden considerar de tal calibre, que es importante analizar la ubicación, función e influencia de una Secretaría de Justicia dentro del régimen político en su conjunto.

### 1. *La Secretaría de Justicia dentro del régimen político*

Uno de los problemas más singulares que puede llamar la atención, es la reserva que existe en México sobre la calidad funcional de la Secretaría de Justicia dentro de un régimen político, problema que ninguna otra Secretaría de Estado tiene o puede llegar a tener. Llama la atención poderosamente, debido a que dicha Secretaría tiene antecedentes muy remotos en México y existe en la mayor parte de los países del planeta. Por consiguiente, el análisis de este caso es un asunto singularmente mexicano, que no se puede generalizar fuera de nuestro país.

Quizá la causa sea la duda sobre el valor público de una Secretaría de Justicia que, por su índole, se juzga refractaria a la esencia del Estado de derecho: la división de poderes. Éste es un reparo atendible, porque toca las fibras más finas de la configuración de los regímenes democráticos modernos y se refiere a la índole del Estado de derecho, como tal, cuya esencia, entre otras características no menos relevantes, es la separación del poder entre varios portadores. No debemos olvidar que el barón de la Bréde y de Montesquieu advirtió que,

cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad [...] No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo [...] Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres Poderes.<sup>195</sup>

La existencia de la Secretaría de Justicia, por sí sola, no significa el control del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial, a menos que su papel se haya pervertido. Esta apreciación es consistente debido simplemente a que, como lo hemos dicho repetidamente, en la mayoría de los países del mundo existe una Secretaría de Justicia, tal como ocurrió en México hasta 1917;

<sup>195</sup> Montesquieu, barón de la Bréde y (Carlos Luis Secondat), *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1980 (1748), p. 104.

además de que la mayoría de esos países fundan su orden político en el principio de la división de poderes.<sup>196</sup> Es más, en México la Secretaría de Justicia se desempeñó bajo una variedad y una multitud de regímenes políticos existentes entre 1821 y 1917; a saber: tres regencias imperiales, dos imperios, tres repúblicas centrales, seis repúblicas federales, siete dictaduras, un gobierno provisional republicano, un gobierno militar y francés, y un gobierno imperial mediante un lugarteniente: en suma, veinticuatro regímenes diferentes.<sup>197</sup> Por consiguiente, operó bajo gobiernos legítimos, así como dependiente de dictaduras, es decir, en gobiernos con el principio de la división de poderes o sin este principio.

Estos datos descalifican la idea de que la mera existencia de la Secretaría de Justicia deriva en la demolición del principio de la división de poderes. Del mismo modo, el simple hecho del establecimiento de una Secretaría tal no emana necesariamente en el resultado de que el Poder Ejecutivo controle al Poder Judicial, y si, en cambio, que aquel Poder no tenga un comportamiento responsable por cuanto la prestación de ayuda a la judicatura. Todo depende de las facultades que se le confieran a una Secretaría de Justicia, cuya índole no debe ser de orden jurisdiccional, sino únicamente de carácter administrativo. Más bien, la independencia del Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo está protegida con la inamovilidad de los jueces. El riesgo existiría si el Poder Ejecutivo, además de nombrar, pudiera remover libremente a los jueces, como lo hace con su personal de confianza en la administración pública. Entonces, el Poder Judicial sí estaría supeditado a otro Poder.

Por consiguiente, no está de más que se insista en que es la inamovilidad provista por una carrera judicial moderna, como los jueces pueden emitir sus fallos conforme al dictado de su conciencia, sin dependencia al Poder Ejecutivo. La inamovilidad en el cargo es la inoculación contra el virus de la intervención del Poder Ejecutivo, cuyo efecto puede ser la sana colaboración administrativa que presta ese Poder al Poder Judicial con la Secretaría de Justicia o sin ella. Tal inoculación preserva a los jueces del virus potencial encarnado en el control de un Poder sobre otro, y edifica una valiosa ayuda para el mejoramiento de la administración de justicia. Como lo ha explicado un jurista con referencia a la mencionada Secretaría, “por lo demás, el principio de la división de poderes no se destruye, porque aunque se establezca la Secretaría de Justicia, el Poder Judicial seguirá existiendo como un poder separado y distinto”.<sup>198</sup>

Hay que considerar, igualmente, que el principio de la división de poderes es flexible, de modo que el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, no

196 Domínguez, *op. cit.*, pp. 81-83.

197 Santibáñez, Enrique, *El Ejecutivo y su labor política*, México [s. e.], 1916, p. 82.

198 Domínguez, *op. cit.*, pp. 81-83.

deban ser ramas concebidas bajo un criterio de separación hermética, como si se tratara de compartimientos estancos. Dentro de su independencia, los poderes están articulados y tienen una mutua relación, porque de otro modo no podría ser posible el funcionamiento del gobierno como una totalidad. Hay que invocar, como complemento necesario de la división de poderes, a los frenos y contrapesos.

El problema debe ser planteado, tal como lo hace el creador de los frenos y contrapesos, como una respuesta a la índole humana del gobierno, no formado por ángeles, pues existe una dificultad mayúscula “al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres”.<sup>199</sup> Por consiguiente, el gobierno debe ser capacitado para regir a los gobernados, y después para regularse por sí mismo. Para alcanzar tal propósito, es menester que la voluntad popular funja como un freno primordial necesario, pero que es insuficiente, pues requiere como complemento indispensable de la organización de los intereses rivales y opuestos, para que mutuamente se contengan. El resultado es el sistema de frenos y contrapesos, cuyo autor lo hace consistir en el establecimiento de

una relación entre el Departamento más débil y la rama menos poderosa del Departamento más fuerte, por virtud de la cual se induzca a esta última a apoyar los derechos constitucionales del primero, sin verse demasiado desligada de los derechos al Departamento al que pertenece.

Tal conceptuación constitucional explica la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Lo anterior quiere decir que la división de poderes es insuficiente sin una adecuada relación colaborativa entre las entidades separadas, trabando un nexo conveniente entre la entidad más fuerte y la entidad menos poderosa. Si interpretamos al Ejecutivo como poder más fuerte y al Judicial como el poder menos poderoso, toca al primero asistir al segundo, sin renunciar a sus derechos constitucionales. No sería irrazonable preguntarnos si en el régimen político mexicano existió un vacío de la relación entre ambos poderes hasta 1994, un eslabón perdido en la cadena de vinculación, debido a la desaparición de la Secretaría de Justicia, a pesar de haber asumido el Poder Judicial su autoadministración; y que las funciones principales de esa institución administrativa hayan sido transferidas a la Secretaría de Gobernación y el gobierno del Distrito Federal.

Además, no parece que transcurridos tantos años de operación del régimen político mexicano sin una Secretaría de Justicia, la autonomía del

<sup>199</sup> Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, FCE, 1957 (1788-1789), pp. 210-211. La teoría de los frenos y contrapesos, que se atribuye a Alejandro Hamilton o Santiago Madison, fue desarrollada en el capítulo LI, que comprende al artículo publicado en *El Correo de Nueva York*, en febrero 8 de 1888.

Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo sea mayor que antes de 1917. En aval de esta idea, invocamos a Luis Cabrera, uno de los más lúcidos ideólogos de la Revolución mexicana, que en 1934 discernía que

la administración de justicia, o consiste en la aplicación estricta de una ley general, adecuada, o tiene que convertirse en un juicio humano de mera equidad. En el primer caso está apoyada en la fuerza del derecho. En el segundo tiene que apoyarse en la autoridad indiscutible del soberano. Si la tendencia de nuestra legislación sigue derivando hacia el predominio del Estado sobre el individuo, desapareciendo los derechos de éste frente a la conveniencia pública, la administración de justicia tiene que convertirse en una función del Poder Ejecutivo. Y más valdría que el Poder Ejecutivo asumiera francamente la responsabilidad de esa función, desapareciendo la independencia teórica del Poder Judicial e impariéndose la justicia por jueces que deriven su autoridad del Poder Ejecutivo, que conservar una división nominal de poderes.<sup>200</sup>

Con base en argumentos como los vertidos, resulta claro que la Secretaría de Justicia no constituye inherentemente una amenaza al régimen político, pues la operación de los frenos y contrapesos puede asegurar la conservación del principio de división de poderes. La injerencia del Ejecutivo en la vida del Poder Judicial, antes de 1917, debe ser buscada no tanto en la existencia de la Secretaría de Justicia, sino en las singulares condiciones políticas porsirianas y huertistas que propiciaron la perversión de su funcionamiento. Dicha Secretaría se puede acomodar en cualquier régimen político moderno, como ocurre en la mayor parte del mundo, porque no es intrínsecamente contrapuesta al gobierno moderno. El problema consiste, en suma, no en su vida, sino en la conducta que facilita la perversión de su vida.

La Constitución de 1917, que suprimió a la Secretaría de Justicia, paródicamente, estableció la obligación del Ejecutivo de asistir al Poder Judicial, seguramente porque se razonó como indispensable su apoyo administrativo. Por tal razón, la Secretaría de Gobernación asumió los deberes de la extinta Secretaría en lo tocante a la relación política entre los Poderes Ejecutivo y Judicial.

## 2. *La Secretaría de Justicia ante la autonomía judicial*

Uno de los cuestionamientos más atendibles, por la trascendencia que entraña, es si la existencia de la Secretaría de Justicia puede ser un factor que coarte la libertad e independencia de los jueces.<sup>201</sup> Tal distingo, sin

<sup>200</sup> Cabrera, Luis, *Los problemas trascendentales de México*, México, Editorial Cultura, 1934, pp. 75 y 76.

<sup>201</sup> Domínguez, *op. cit.*, pp. 81-83.

embargo, es cuestionable si se razona que del simple hecho de que exista aquella institución de la administración pública, se deriva necesariamente que mutila la libertad y la independencia de los jueces. Tal como ya lo comentamos, la mayoría de los países tienen una Secretaría de Justicia, y ello no implica necesariamente que se ampute la autonomía de los juzgadores, porque de ser así, seguramente ya hubiera sido abolida en todos ellos.

La clave del problema yace en la visión y prospectiva del legislador cuando hace el diseño de la ley, que organiza a la administración pública del país del caso. Si, por ejemplo, se aceptara que en la época de Díaz y Huerta la Secretaría de Justicia pasaba consignas a los jueces, entonces el decreto de Secretarías de 1891 era defectuoso en este renglón; sin embargo, no puede inferirse que toda la legislación similar precedente haya sido igualmente defectuosa, pues a dicha Secretaría no se le acusó de pasar consignas antes del porfirismo. En las distintas disposiciones sobre las Secretarías de Estado, de 1821 a 1891 (fecha de la última disposición que la rigió hasta 1917), no se aprecian desmesuras en las facultades que se asignaron a la Secretaría de Justicia, que propiciaran la invasión del Poder Ejecutivo, en el Poder Judicial.

Para que la Secretaría de Justicia no coarte la libertad y la independencia de los jueces, y se eleve como su ayuda y protección, el remedio es sencillo: solamente se requiere que la Secretaría sea facultada en materia propiamente administrativa, es decir, que únicamente cuente con facultades en el aspecto administrativo, mas no en lo referente al ejercicio de la jurisdicción, pues ésta, como la facultad de tramitar y resolver los litigios, toca al Poder Judicial.<sup>202</sup> Una clara distinción entre las facultades administrativas y las propiamente jurisdiccionales, tocando a la Secretaría de Justicia solamente las primeras, imposibilita que tal organización de la administración pública pueda vulnerar el oficio propio de los juzgadores. Al mismo tiempo, es menester, para garantizar la libertad e independencia de los jueces, establecer una efectiva y perdurable inamovilidad en el cargo, y que tal inamovilidad concedida a los miembros del Poder Judicial no se restrinja a la Federación, sino que se extienda a todos los jueces.

Naturalmente, no podemos soslayar que, bajo regímenes espurios y dictatoriales, una Secretaría de Justicia pueda avasallar a la autonomía judicial. Sin embargo, en México, la pérdida de independencia de los juzgadores no se puede acreditar solamente a dicha organización, ni pensar únicamente que en su época tal independencia tuvo su mayor degradación. La verdad de estas palabras ha sido corroborada por la pésida secuela de la extinción de la Secretaría de Justicia, durante los primeros años de los regímenes revolucionarios, pues la autonomía judicial no se había acrecentado con su desa-

202 *Ibid.*

parición. Tal como lo percibió Salvador Alvarado, los defectos de la administración de justicia

pueden enumerarse diciendo: que las autoridades judiciales carecen de independencia y sufren la influencia de la política; que no cumplen con la eficacia debida su misión y que, desgraciadamente, no es cosa rara encontrar en altos puestos judiciales individuos de criterio moral poco depurado.<sup>203</sup>

Ricardo Couto cree que habían viejos y persistentes prejuicios contra la Secretaría de Justicia, que en los años sesenta tenían gran peso; entonces, el fantasma de dicha Secretaría seguía provocando notorio e incomprendible influjo en la administración de justicia. “Pero los prejuicios –añade– no son razones y los fantasmas son sólo fantasmas”.<sup>204</sup>

Los juristas discernían en los años sesenta que una Secretaría de Justicia podría, dentro de su espacio de implementación, proteger a la autonomía judicial, no entorpecerla, favoreciendo la profesionalización de los juzgadores y sus asistentes. No obstante, advertían sobre el que no se debía pretender que la Secretaría de Justicia, también caracterizada por imperfección de las instituciones humanas, lograra con su pura intervención, y sin reglamentaciones adecuadas, que los nombramientos del personal de justicia se hicieran con aspirantes cuya probidad fuera un freno para la virtual intromisión del Poder Ejecutivo en la administración de justicia, y una garantía de seguridad para los ciudadanos que reclaman que dicha administración sea pronta y expedita. Como lo explicó un abogado, “la probidad es signo de entereza e independencia, y ante ella se estrellan la consigna y la recomendación, venga de quien venga. El hombre probo renuncia a su puesto antes que someterse a la humillación de la consigna”.<sup>205</sup> Tal probidad, como sustento de la entereza e independencia judicial, únicamente es posible si los juzgadores son parte de una carrera judicial basada en el mérito y la autonomía, si es la formación profesional y el sentimiento de desempeño ético y eficiente, lo que inspira su comportamiento.

### *3. La Secretaría de Justicia enjuiciada como un error histórico y social*

Debemos insistir en que ciertas objeciones pasadas, presentes y futuras, referidas a la existencia de la Secretaría de Justicia, tienen fuente en su desempeño durante las gestiones de Díaz y Huerta. Por consiguiente, no es nada extraño que haya personas que disciernan que su establecimiento

<sup>203</sup> Alvarado, Salvador, *La reconstrucción de México*, México, Secretaría de Gobernación, tres tomos, 1985 (1919), t. II, p. 330.

<sup>204</sup> Couto, Ricardo, “Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia”, pp. 60 y 61.

<sup>205</sup> *Idem*, p. 61.

sería igual a sacar de la tumba, a una funesta institución administrativa de la peor factura. Y que, aunque su historial preporfiriano pudiera ser inmaculado, los años de vida bajo las dictaduras de Díaz y Huerta son suficientemente aleccionadores para no repetir el error.

Semejante yerro traería consigo la reproducción de los desenfrenos que caracterizaron a la justicia porfiriana, de modo que, como lo asegura un jurista,

la resurrección de la Secretaría de Justicia sería un error histórico, político y social que produciría la centralización administrativa y la influencia sobre las resoluciones judiciales, privando de su independencia a los funcionarios encargados de administrar justicia, tomando en cuenta el origen de su elección.<sup>206</sup>

Este reparo es poco sustentable, porque decir que sería un error histórico y político restablecer a la Secretaría de Justicia no tiene razón de ser, debido al hecho de que por un largo periodo de la historia de México cumplió dignamente con su deber.<sup>207</sup> En consecuencia, un error histórico y político, más bien, sería reimplantar en el país signos ominosos del pasado, del tipo de la monarquía, o revivir los fueros para provocar nuevos conflictos de religión. Hechos como éstos, fueron la fuente de las terribles luchas fratricidas que ensangrentaron a nuestro país y obstaculizaron su prosperidad. Aquilatado el peso negativo de acaecimientos, como los narrados, parece una exageración estimar como un error político y social, el revivir a una institución la cual, durante muchos años, rindió buenos resultados al país, “dejando una tradición de reconocido prestigio”, a decir del autor citado.

En lo referente a que la mencionada restauración de la Secretaría de Justicia sería un error social, es incomprendible el alcance de tal objeción, porque difícilmente se puede pensar como un error social la creación de una dependencia de la administración pública que atienda un servicio público indispensable para una sociedad, tal como se constató en México, en el pasado, y actualmente es visible en la mayoría de los países del planeta. De tal modo, como lo declara Ricardo Couto, “aún admitiendo que este órgano tuviera algunas deficiencias en su funcionamiento, porque no hay institución humana perfecta, ello sería preferible a dejar al garete, como ahora está, este importante ramo de la administración pública”.<sup>208</sup>

<sup>206</sup> Gaxiola, Francisco Javier, “Sobre la creación de una Secretaría de Justicia”, *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 76 y 77.

<sup>207</sup> Couto, Ricardo, “Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia”, s. 60.

<sup>208</sup> *Idem*, pp. 56 y 58.

Error histórico fue dejar sobre sus quicios a la justicia porfiriana, a la cual los regímenes revolucionarios no lograron superar, tal como se puede deducir de la acreditada opinión de un conspicuo y bien documentado revolucionario: Salvador Alvarado, quien en 1919, con ánimo autocrítico, se lamentaba de la permanencia de los vicios porfirianos que la seguían aquejando. Decía que,

ante el doloroso fracaso de la obra revolucionaria que, luego de ampararse con un ideal de justicia, ha dejado subsistir los mismos métodos anticuados, ineficaces e inhumanos; ante el espectáculo de una administración de justicia manchada de venalidades y de ineptitud, estorbada en su acción que debería ser rápida, eficaz y liberal, por leyes inadecuadas a la época presente, estrechamente formalistas y animadas por un espíritu de vana inflexibilidad, de inútil, injusto y extemporáneo rigor; no queriendo limitar nuestra obra a estériles declamaciones ni impopulares disquisiciones de orden puramente técnico, ni pudiendo pasar por alto esta interesantísima cuestión, señalaremos enseguida los más graves vicios de que adolece nuestra administración de justicia, sus causas, y las reformas de cuya implantación es lícito esperar un pronto y saludable resultado.<sup>209</sup>

Ya extinta la Secretaría de Justicia por los regímenes revolucionarios —para evitar que fuera una canal de trasmisión de consignas al Poder Judicial—, Alvarado externa su preocupación “por falta de independencia y las pocas garantías de aptitud intelectual y moral, que ofrece el personal de la administración de justicia”.

Finalmente, por cuanto a que la restauración de la Secretaría de Justicia sería una invocación para implantar la centralización administrativa, a la cual hay que reconocer como un problema muy significativo en un país sobrecentralizado, ella podría ser menos perniciosa que la dispersión y carencia de responsabilidad de la administración de justicia. Al respecto, Couto, discrepando con Gaxiola, alega que la centralización administrativa es asunto del pasado y está en un plano de segundo orden; en el siglo XIX tuvo un valor fundamental, porque fue una bandera política que solamente sirvió de pretexto para ensangrentar al país.

Yo pienso que la Secretaría de Justicia se fue para no volver, y que no será restaurada; pero no creo que su resurrección sea un error histórico y social, si las condiciones del régimen mexicano favorecieran una efectiva división de poderes. La historia reciente ha mostrado cuánto nos falta todavía por recorrer a favor de la democracia, pues el Estado de derecho sigue siendo un anhelo, mas no una realidad plena. Frases muy elocuentes del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* así lo corroboran, dentro del sugerente capítulo titulado “Por un Estado de derecho y un país de leyes”, cuya

209 Alvarado, *op. cit.*, p. 313.

parte medular se titula, con insinuación, “La aspiración por un Estado de derecho y un país de leyes”:

Durante el tiempo en que la Constitución de 1917 ha estado vigente, los mexicanos le hemos incorporado nuevos derechos fundamentales y hemos expedido las leyes que integran el complejo sistema normativo de nuestro Estado de derecho. Debemos reconocer, no obstante, que en el sistema todavía persisten diferencias entre norma y realidad y que requiere actualizarse y adecuarse permanentemente.<sup>210</sup>

Hoy en día nuestro marco normativo e institucional no es del todo adecuado a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo. Subsisten atrasos, vicios y carencias en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, combate a la corrupción e impunidad, seguridad jurídica y reconocimiento a los derechos fundamentales, en especial en agravio de los grupos sociales más vulnerables. *Así, muchos miembros de nuestra comunidad nacional abrigan legítimas dudas y preocupaciones por la vigencia y la actualidad del Estado de Derecho, y por la igualdad ante la ley y las instituciones públicas.*

El renacimiento de la Secretaría de Justicia sería, no tanto un error histórico, como se presume, sino un ingrediente más que obraría contra la división de poderes y el establecimiento de un régimen plenamente republicano. Pero, de existir semejante régimen, no creo que debamos temer a una Secretaría de Justicia. Quizá más que preocuparnos por la resurrección de una criatura del porfirismo, a muchos les preocupa que dicha Secretaría se añada a la herencia autoritaria porfiriana a los regímenes revolucionarios y posrevolucionarios.

Pero lo más sorprendente de estos temores sociales es que el ojo de la crítica se ciña a un árbol, cuando todo el bosque está a la vista. No es nuevo el que algunos tratadistas hayan identificado grandes similitudes entre el gobierno del antiguo régimen y los regímenes de la Revolución. Tal como lo ha probado Arnaldo Córdova quien, sin salvar claras diferencias entre ambos regímenes, considera que hay una nítida prolongación del mismo modelo de desarrollo social y económico entre ambos.<sup>211</sup> Pero, si se considera lejana la relación entre la economía y la política, refirámonos al régimen mismo del que, como ha sido demostrado por varios eruditos, su configuración general estuvo profundamente influenciada por el pensamiento de Emilio Rabasa, un “hombre de la dictadura”. Tal como lo explica Andrés Serra Rojas, el libro *La Constitución y la dictadura* fue material de consulta frecuente en los trabajos parlamentarios de 1916-1917, particularmente cuando se trató de temas tales como la elección, las relaciones entre

210 Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda, 1995, pp. 19 y 20. Las cursivas son nuestras.

211 Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución mexicana*, México, UNAM, 1980, p. 15.

poderes, el veto presidencial y la inamovilidad judicial.<sup>212</sup> Pero, según lo expresa, entre los capítulos más consultados se contempló a la supremacía del Poder Legislativo, las armas del Congreso y el congresismo, aspectos de la crítica más cruda de Rabasa a la Constitución de 1857. No fueron pocos los discípulos de Rabasa en el Constituyente de 1917, aunque la mayoría con carácter “vergonzante”, tal como está demostrado en una colección de artículos preparados sobre la influencia del jurista porfiriano en la Constitución hecha de los revolucionarios.<sup>213</sup>

No menos ilustrativas fueron las polémicas suscitadas en el Constituyente en enero 20 de 1917, por voz de los diputados Truchuelo y Machorro Narváez, principalmente contra la presencia de Rabasa en los trabajos parlamentarios y el efecto de pedagogía política de su obra en la Constitución que se estaba manufacturando. Truchuelo recordaba, incluso, que Rabasa había sido el embajador de Huerta ante el gobierno de los Estados Unidos.<sup>214</sup>

Y ciertamente el multicitado Rabasa nunca ocultó su filosofía política, particularmente lúcida en el capítulo referente a lo que entendía, paradójicamente, como la “dictadura democrática”:

todos los presidentes han sido acusados de dictadura y de apegarse al poder perpetuamente; pues bien, la dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional, y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura [...] La voluntad de ejercer el poder sin límites indefinidamente, que han mostrado los presidentes mexicanos, no puede elogiarse como una virtud; pero es irremediablemente humana, y es insensato pretender que las instituciones se corrijan con el ejercicio de virtudes excepcionales y tenerlas por sabias cuando exigen en los funcionarios cualidades de superhombre.<sup>215</sup>

212 Serra Rojas, Andrés, *Antología de Emilio Rabasa*, México, Ediciones Oasis, 1969, dos tomos, t. II, p. 68.

213 Estos trabajos han sido reproducidos por Serra Rojas, obra y tomo citado (pp. 77-120). Fueron preparados por Manuel Herrera y Lasso, Alfonso Noriega, Antonio Martínez Báez, Felipe Tena Ramírez y Jorge Gaxiola.

214 Ver obra precitada, pp. 121-161.

215 Rabasa, Emilio. *La Constitución y la dictadura*, México, Tipografía de *Revista de Revistas*, 1912, pp. 155-166.

<b>CAPÍTULO NOVENO</b>	
<b>DESEMPEÑO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA:</b>	
<b>ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN . . . . .</b>	<b>139</b>
I. Análisis de implementación . . . . .	140
II. Análisis de desempeño de la Secretaría de Justicia . . . . .	145
1. Creación del ámbito de desempeño . . . . .	146
2. Consolidación del ámbito de desempeño . . . . .	155
3. La Reforma y sus consecuencias en el desempeño de la Secretaría de Justicia . . . . .	159

## CAPÍTULO NOVENO

### DESEMPEÑO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA: ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN

Para comprender adecuadamente la naturaleza de la administración pública, a través de su actividad como proceso de implementación, es necesario explicar la distinción entre sus funciones y sus cometidos. Tal como lo explica León Cortiñas-Peláez, en todos los tiempos y lugares se han dado todas y cada una de las funciones constitucional, legislativa, judicial y administrativa del Poder público.<sup>216</sup> Diversos jefes de Estado tuvieron, por igual, que ejecutar sus actos jurídico-administrativos, tales como una declaración de guerra, la planeación de la distribución de aguas, una decisión relativa a la salubridad de áreas geográficas o clases sociales necesitadas o la determinación del suministro de enseres y alimentos a los pobladores desprotegidos. Semejante ejecución se llevó a cabo por medio de operaciones materiales, tales como el envío de tropas, construcción de obras hidráulicas, prestación de cirugía y medicamentos, provisión de víveres para la población económicamente débil. Sin embargo, cada operación material concreta fue precedida de un acto abstracto y formal.

Resulta evidente que no existen limitaciones históricas ni geográficas para la explotación de la plenitud material, de las expresiones formales de la voluntad administrativa. La cuestión es otra, por consiguiente, y ella se refiere al régimen jurídico atribuible y sistematizable con referencia a la muy variable gama de las operaciones materiales en función administrativa, las cuales, efectivamente, están influenciadas por condiciones históricas signadas tanto por el tiempo como por el espacio.

Con base en estas consideraciones, se entiende que, en tanto que las *funciones* constituyen una categoría abstracta y universal, que es válida para todos los países y para todas las épocas, los *cometidos* son una categoría concreta y particular, que puede variar, como lo explica el autor citado, según el “genio propio” de cada país y de cada circunstancia histórica.

El análisis de implementación ha puesto el acento en la materialidad, especificidad y singularidad de la *Policy*, de modo que su parelelismo con el cometido es nítido. El cometido nos acerca pertinente a la noción

<sup>216</sup> Cortiñas-Peláez, León, “Estudio preliminar” del libro de Guerrero, Omar, *La teoría de la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1986, p. XLIII.

de *Policy*, como una conducta real de la administración pública, como su concreción material, específica singular. Tal es el objeto de este capítulo: hacer un recuento del comportamiento efectivo de la Secretaría de Justicia a lo largo de su existencia; y, parafraseando a Tocqueville, quién advertía al lector que para comprender a la Francia de su tiempo, había que interrogar a la Francia inexistente, nosotros dejamos al México de hoy en día, para interpelar al México que ha muerto y nos haga una narración acerca del ser y del obrar de la Secretaría de Justicia. También, como el sabio francés, recurrimos a la memoria administrativa de entonces, aquella que hablaba por boca misma de la Secretaría, para, como “testamento de la vieja sociedad” y “expresión suprema de sus deseos, como la manifestación auténtica de sus voluntades”, nos platicue de sus andanzas y peripecias, aciertos y fracasos.<sup>217</sup>

Las *Memorias* de la Secretaría de Justicia, como los archivos franceses consultados por Tocqueville, brindan una noción exacta de los procedimientos de una organización administrativa, dando satisfacción al deseo de que aquella Secretaría nos relate cómo era su proceder y en qué consistió. Nos interesa tanto lo *que* hizo, como la manera *como* lo hizo, para aquilatar su desempeño y evaluar, de ser posible, las causas de su muerte. De este modo, como lo advirtió el célebre autor francés, seguramente observemos a una organización administrativa atareada, puesta en movimiento para ayudar, prohibir o permitir.

## I. ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN

Podría considerarse como trivial, aunque tiene ciertamente gran relevancia, que el contenido real de una *Policy* pueda ser conocido con seguridad, más por la observación de uniformidades en el comportamiento administrativo, que por el estudio de documentos formales, tal como son las mencionadas *Memorias*. Se trata de explorar el modo real como se desempeña la administración pública, principalmente a través de la materialización de sus responsabilidades jurídicas, que se han definido propiamente como sus *cometidos*. Nos referimos a una *Policy* externada, operacionalizada. Tal es el sentido que ofrece un autor, cuando nos explica “la *Policy* operacional consiste en un agregado de patrones de específicas acciones administrativas locales, así como de provisiones legislativas, lineamientos de programas y decisiones judiciales”.<sup>218</sup> El campo inherente a este tipo de *Policies* es la *implementación*.

<sup>217</sup> Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1969, pp. 14 y ss.

<sup>218</sup> Bunker, Douglas, “Policy Sciences Perspectives Implementation Process”, *Policy Sciences*, núm. 3, 1972, pp. 71-80.

## DESEMPEÑO DE LA SECRETARÍA

141

Una definición, muy utilizada entre los especialistas, señala que

la implementación de *Policies* abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos para traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas.<sup>219</sup>

El descuido de este carácter de la implementación en la práctica, explica a las fallas pequeñas en la hechura de *Policy*, en cuanto a la atención de cuestiones sustantivas, la ausencia de provisiones de implementación, el aborto de resultados o la distorsión en el armazón de las intenciones que originaron a la *Policy*. La cuestión es, en suma, cuál es el nivel de implementación observable en el desempeño de una organización administrativa. La implementación, pues, tiene una relación de detalle con aquello que una secretaría de Estado y del despacho realiza; consecuentemente, debemos precisarla.

Corrientemente se utiliza *Policy* cuando se hace referencia a una decisión, de varias formas; otras veces significa la declaración de una intención, como una exposición general de metas y objetivos, pero sin que nada se diga acerca de qué puede hacerse o si algo fue hecho; o, en su caso, si será hecho para satisfacer un propósito. Todo esto es lo relevante para la implementación. En otras ocasiones, en contraste, *Policy* es identificada con la conducta real de la administración pública, es decir, implica tanto la meta y su realización. Sin embargo, cuando se discierne de semejante manera, se puede frustrar el estudio de la implementación porque, cuando la *Policy* permanece como un objetivo desincorporado, sin actores específicos o sin los actos implicados en la realización de las intenciones, no existen las posibilidades para su estudio. Del mismo modo, cuando la declaración de un objetivo incluye su realización, la implementación es innecesaria, porque no se puede trabajar con una definición de *Policy* que excluya cualquier implementación, o que la incluya del todo. La conceptuación de la implementación no es un asunto sencillo, tal como puede observarse, y ha sido recalado por los especialistas.<sup>220</sup>

La implementación es una categoría definida, y estricta, dentro del concepto más general y extenso de administración pública. En tanto que ésta parte de cero, pues su principio es un acto jurídico inmaterial, que habrá

<sup>219</sup> Meter, Donald van y Carl van Horn, "El proceso de implementación de políticas: un marco conceptual", en Aguilar, Luis F. (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porruá, 1992 (1975), p. 100.

<sup>220</sup> Así lo hace notar Luis Fernando Aguilar, en el "Estudio introductorio" de la *Antología* precitada, de la cual es compilador. Ver especialmente la p. 96.

de materializar, la implementación arranca desde algo comenzado, pues supone un principio, un movimiento ya iniciado. Sin una acción comenzada, no hay lugar para la implementación, pues ella supone el punto final, la culminación de una meta a la cual se llegó. Como lo explican dos autores, “la implementación no puede ser exitosa o fracasada, sin una meta contra la cual juzgarla”.<sup>221</sup>

La verdad de la meta como motivo de implementación debe ser buscada, pues es aplicable plenamente a la extinción de la Secretaría de Justicia, cuya calidad de desempeño desconocemos, debido a que no sabemos cuánto su rendimiento, históricamente, alcanzó las metas que eran su principio vital. Las *Policies* de una secretaría de Estado constituyen un cúmulo de hipótesis, que contiene las condiciones iniciales y las consecuencias esperables de su desempeño. Por lo tanto, la implementación significa el desarrollo de la habilidad para realizar estas consecuencias previstas, a partir de las condiciones existentes. No se refiere a la creación de las condiciones iniciales, pues toca a la legislación aprobada establecer los compromisos y a la administración, ponerlas en movimiento, antes de que la implementación tenga lugar, y así asegurar el resultado previsto y apetecido.

Queremos enfatizar el carácter de la implementación como una capacidad de desempeño, en el sentido de que una *Policy* está determinada, no por su aptitud para iniciar, sino por su potencial para seguir. Como ha sido explicado por los escritores citados, de manera dramática: “después de todo, el mundo está lleno de propósitos de *Policy* que han abortado”: no se puede terminar lo que no ha comenzado, y “las lagunas de implementación pueden referirse no a la falla para iniciar, sino a la habilidad para seguir adelante”.<sup>222</sup>

El problema de implementación, sin embargo, no se restringe a la incapacidad de una secretaría de estado y del despacho para realizar sus cometidos, sino también a lo que ocurre luego de su desaparición, a aquello que estaba realizando: el asunto es que, una vez extinta, una organización puede dejar un vacío porque se interrumpe la disposición para continuar. Uno de los problemas básicos de la administración pública es lo que Weber llamaba la *acción continuada*, y toca precisamente a las secretarías, por cuanto a la idea de *despacho*, garantizar esa continuidad. Quizá la mejor exposición de esta necesidad social de la continuidad sea la fatal sentencia weberiana de que “la burocracia continúa funcionando para la revolución triunfante o el enemigo en ocupación, lo mismo que lo hacía con el Gobierno hasta ese momento legal”.<sup>223</sup> ¿Qué fue el tránsito del Antiguo Régimen a la Revolución en Francia, si no una capacidad de continuación?

221 Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1984, p. XXII.

222 *Ibid.*

223 Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1966, dos tomos, t. I, p. 178.

Cuando del vacío dejado por la Secretaría de Justicia se trata, debemos preguntarnos si las *Policies* antaño a su cargo son actualmente implementadas como un efecto de transformación de las ideas dentro de la acción colectiva eficiente. Con un inevitable sentido de prescripción, pues se trata de cometidos de la administración pública circunscritos a estándares jurídicos, se discierne que la efectividad de la implementación reclama condiciones mínimas de factibilidad, entre las que destaca, en primer lugar, la existencia de un actor organizativo responsable de su realización. Se puede tratar de una secretaría de Estado, un organismo descentralizado u otro ente administrativo, cualquiera que sea su naturaleza. Si tal ente no existe, hay una imposibilidad de traducción de la idea en acción, y queda interrumpida la cadena causal que corre entre la intención y el resultado de la actividad administrativa.

El interés por la implementación y las fases de evaluación del proceso de *Policy* nacieron de las dificultades encontradas para su aplicación práctica. El valor de una *Policy*, desde entonces, no se aquilata exclusivamente en términos de la idoneidad de su diseño, sino a la luz de su *implementabilidad*. La cuestión es saber si la actividad ha sido completa o inacabadamente implementada; nos referimos al nivel de implementabilidad, que consiste en la diferencia existente entre lo intentado y las consecuencias reales. Tal nivel es medido a través de un proceso de evaluación.

El análisis de implementación, que se extiende a las labores de evaluación, más allá de las meras medidas de resultados y buscando sus causas, puede producir conocimiento utilizable para reformar los programas de la administración pública y sus modos de implementación, pero se puede ampliar también al análisis de la misión de una organización administrativa en sí. Más en lo particular, dicho análisis puede ser utilizado para verificar el progreso, estancamiento, desvirtuación o un cambio de dirección de la conducta administrativa.<sup>224</sup> Puede, en consecuencia, aquilatar la necesidad, utilidad y viabilidad de una dependencia de la administración pública dentro de una situación histórica determinada. Puede, igualmente, servir para estimar su valor social y su utilidad pública, y valorar si ya cumplió con su función dentro del conjunto de la administración pública. Puede, finalmente, ayudar a explicar por qué una organización administrativa pereció, no solamente aquilatando la calidad de los resultados de sus tareas, sino evaluando las causas de donde partieron sus *Policies*.

Estas apreciaciones facilitan el abandono de visualizaciones de la conducta de la administración pública como un patrón preestablecido de desempeño, y dejar de considerar que la implementación es un procedimiento fácil; así, por extensión, se depondrán concepciones del fracaso de

224 Pressman y Wildawsky, *op. cit.*, pp. XV-XVIII.

implementación como contratiempo de una continuidad administrativa, fundadas en una visión “funcional” de la administración pública. La implementación refleja un procedimiento plagado de vicisitudes, ambigüedades, dilemas y paradojas, para las cuales resulta insuficiente el despliegue de racionalidad tradicional, parapetada solamente en la programación, presupuestación y manuales administrativos. Desde aquella otra perspectiva, los defectos, conflictos, dilaciones, distorsiones, vacíos, rupturas, frenos, lentes, desvíos e inconclusiones, no constituyen desajustes o desadaptaciones funcionales, sino rasgos inherentes al proceso implementatorio. En consecuencia, la moderna administración pública requiere que sus procesos de gestión incorporen ingredientes de consenso y negociación, además de regates y maniobras, para facilitar el despacho de los negocios.

La implementación no está edificada de antemano, como si fuera un conjunto de componentes ajustado previamente, porque es un proceso por construir, un procedimiento de ensamblaje de partes inconexas cuya articulación necesaria viabiliza la continuidad.<sup>225</sup> Supone condiciones iniciales existentes, no por existir, tales como el marco constitucional, el conjunto de la administración pública y la Secretaría de Estado y del Despacho a cargo de la *Policy* del caso. Las *Policies* implican teorías: con declaraciones explícitas, o no, un punto de enlace entre las condiciones iniciales y las consecuencias previstas. “La implementación, entonces, es la habilidad para forjar eslabones en la cadena causal, tal como la obtención de los resultados deseados”.<sup>226</sup> En la cadena de causalidad, entre más numerosas son las relaciones recíprocas entre los eslabones, más compleja se convierte la implementación. Cada eslabón es una etapa para completar a la cadena, y cada tiempo significa un compromiso para continuar el proceso.

Estas observaciones sobre el desempeño de las organizaciones de la administración pública consisten en planteamientos hipotéticos que pueden explicar la desaparición de la Secretaría de Justicia. No sería difícil imaginar que, extinta la Secretaría, la cadena se interrumpiera al morir el órgano y al desmembrarse las funciones: entonces, los eslabones quedarían separados y la asistencia a la administración de justicia se habría desintegrado como unidad, fructificando negativamente en el conjunto del sistema judicial como totalidad.

La administración de justicia y la implementación de sus programas no es un proceso sencillo; tampoco es completamente pacífico, sino que está involucrado en un alto grado de tensión. La implementación produce discrepancias y conflictos, como un juego de interacción que produce mecanismos de transacción entre una variedad de participantes. Por consiguiente,

<sup>225</sup> Bardach, Eugene, *The Implementation Game*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1977, p. 38.

<sup>226</sup> *Ibid.*

te, muchos patrones de conducta administrativa son resultados de las tensiones inherentes al proceso de *Policy*.<sup>227</sup> Los secretarios de Justicia durante el porfirismo y el huertismo fueron acusados de transigir con consignas, que hacían llegar a los jueces, corroborando con ello que la administración de la justicia se desempeñaba en medio del torbellino político. Pero, ¿cuál Secretaría de Justicia en el mundo, es ajena a los tumbos y retumbos del proceso político?

Tampoco se puede soslayar un aspecto relevante en los problemas de implementación, que se refiere al grado en que las brechas de implementación se forman autónoma y espontáneamente, o el grado en que son inducidas intencionalmente por los protagonistas influyentes. Han existido organizaciones reguladoras que, con frecuencia, forman alianzas con las corporaciones reguladas, provocándose un sesgo de la *Policy* con respecto a la intención que le dio origen; e inclusive, han existido situaciones en las cuales, como en los regímenes estamentales del pasado, las corporaciones reguladas administraban la regulación misma, como ocurrió en México, cuando se denunciaba que la Secretaría de Justicia hacía malos manejos en unión del Poder Judicial.

Tratándose del tema de este apartado, un gran logro de la ciencia de la administración sería que más personas entiendan que la implementación, bajo mejores circunstancias, es extraordinariamente difícil, pues, como lo advirtieron Pressman y Wildawsky, es una labor similar a la de Sísifo: cómo podría la administración pública culminar sus labores, sin iniciarlas nuevamente y así hacia adelante. La felicidad de Sísifo, como la de la administración pública, consiste en la recuperación diaria de fuerzas, para continuar faenas perennemente inconclusas.

## II. ANÁLISIS DE DESEMPEÑO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Debido a que el objeto de este apartado es el análisis del desempeño de la Secretaría de Justicia, a través de la categoría de implementación, haremos una referencia cronológica y temática de su comportamiento.

Bajo la noción de análisis de implementación, que como anotamos se refiere al cúmulo de fuerzas que se congregan en la ejecución de una actividad del gobierno, y que determinan el grado de impacto o resultado de su acción, podemos efectivamente aquilatar el desempeño real de la Secretaría de Justicia.

Por consiguiente, un razonamiento sobre su desempeño consiste en una necesaria evaluación del mismo durante su tiempo de vida, pues sólo de este modo podemos conocer la calidad del rendimiento de sus labores. Tal

<sup>227</sup> Smith, Thomas, "The Policy Implementation Process", *Policy Sciences*, núm. 4, 1973, pp. 202 y 203.

desempeño se refiere a lo que *hizo*, pero pone el acento en *cómo* lo hizo. El *qué* nos habla de sus campos de actividad, el *cómo*, al modo de *hacer* su actividad. El campo de actividad se refiere a los ramos administrativos que están representados en sus competencias, es decir, sus poderes; y principalmente se refiere a las funciones específicas por las cuales sus competencias se desempeñan. En contraste, el modo de la actividad se refleja en cometidos más concretos y en la conducta real de la organización misma tal y como es. La conducta de la Secretaría de Justicia implica a los actos específicos que desempeñó, la obra efectiva que produjo por efecto de tal desempeño y los resultados dejados como saldo histórico.

Los campos de actividad de una Secretaría de Estado son establecidos por sus competencias y están definidos por las funciones que las desenvuelven, y reflejan los ingredientes generales y abstractos del acontecer gubernamental. De manera distinta, el modo de actividad expresa el comportamiento real, y más particularmente, implica los problemas de implementación. Estos problemas, más específicamente, están relacionados principalmente con lo que hoy en día se conocen como análisis de implementación, que se deben distinguir de los estudios de impacto de *Policy*.

Los estudios de impacto se ocupan de las consecuencias de las decisiones políticas. En contraste, el estudio de implementación se concentra en los servicios públicos, y por lo tanto, en el desempeño, destacando el papel de las fuerzas que determinan el impacto de la *Policy*. Así, en tanto los estudios de impacto se cuestionan: “*Qué ocurrió?*”, los análisis de implementación se inquietan: “*Por qué ocurrió de esta manera?*”<sup>228</sup> En suma: el estudio de implementación sirve para explicar el desempeño concreto de una organización de la administración pública, se refiere al grado de cumplimiento real de los servicios públicos.

En las páginas siguientes haremos una relación prolífica y detallada de los cometidos concretos que realizó la Secretaría de Justicia, con la finalidad de que el lector observe lo hecho, lo que faltó por hacer, lo que no debió hacer.

## 1. *Creación del ámbito de desempeño*

Fiat Lux, noviembre de 1821: en su infancia, la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos operó como un centro de información y diagnóstico de la situación de la justicia legada por el virreinato; así como factor de renovación inicial de los cuerpos judiciales que formaron parte de ese legado. Con estas tareas, integró un diagnóstico que sirvió como base al desarrollo de una *Policy* de justicia destinada a crear su propio espacio de desempeño. Dicho de otro modo, la Secretaría de Justicia, en contraste con

228 Meter, Donald van y Carl van Horn, *op. cit.*, pp. 101 y 102.

otras dependencias de la administración pública, no tenía propiamente hablando un objeto de su atención: ella lo hubo de crear, por sí misma, pues la justicia española, que hacía dependiente al virreinato de la Nueva España, poco tenía de moderna.

¿Cómo era la justicia de entonces? Observemos una opinión autorizada:

en las conversaciones privadas y hasta en los papeles públicos se ha generalizado el concepto de que la administración de justicia está como dormida o paralizada; que es necesario que eficazmente se recuerde para sacarla del letargo o parálisis que padece; que hay falta de castigos; que la impunidad se halla como autorizada, y que todo esto causa o por lo menos sostiene la repetición de los delitos, especialmente los robos y homicidios que tanto están frecuentando en la corte y otros lugares del Imperio.<sup>229</sup>

El origen de semejante situación se acreditaba a la ineptitud, indolencia y apatía de los jueces y del gobierno, en tanto que este último “advierte y no remedia tales males, que conoce y no castiga a los responsables, que los deja seguir impunemente en toda su indolencia, y que por lo mismo viene a ser un cómplice verdadero de tanto abandono y despilfarrío”. Al gobierno se le reclamaba, en fin, no cumplir con la justicia como uno de sus “primeros y esenciales objetos de su instituto, y el principal de sus deberes”.<sup>230</sup>

Manuel de la Peña y Peña defiende a las autoridades judiciales, alegando que la deficiencia de la administración de justicia no se debe a la apatía y descuido de los juzgadores, sino a las condiciones sociales vigentes en el Imperio mexicano. El pueblo llano, que fue abandonado y despreciado durante el virreinato, fue el principal protagonista de una revolución de Independencia caracterizada también por el pillaje, el robo y la violencia. No menos negativo era el abuso del indulto, que servía de nutriente principal de la impunidad, por sólo citar dos causas de la varias a las que invoca el fiscal.

Una de las sugerencias más interesantes planteadas por De la Peña y Peña consiste en la publicación de la lista de los delincuentes, el delito del caso, su gravedad y fecha de la ejecución, tratándose de la pena de muerte. La finalidad de la publicación es limitar los delitos y advertir a los potenciales delincuentes sobre la inexistencia de impunidades presentes y futuras. Con esto puede “consolar y satisfacer a los buenos” y “contener a los malos retrayéndolos de los delitos por el temor al castigo”.<sup>231</sup>

229 *Manifiesto que por medio del Ministerio Fiscal hace la Audiencia Territorial de esta Corte sobre su conducta en la Administración de Justicia, e indicación de algunas causas que han influido en la frecuencia de los robos y homicidios, y demás delitos que se notan con inserción de las Providencias pedidas por ahora al supremo gobierno para evitarlos en lo posible*, México, Oficina de D. José María Ramos Palomera, 1822, signado por Manuel de la Peña y Peña en octubre 22 de 1822, pp. 3 y 4.

230 *Idem*, p. 4.

231 *Idem*, pp. 20-21.

Estando así las cosas, no es de extrañarnos que años después, Manuel Ruiz declarara que

siempre se ha reconocido la necesidad de reducir nuestra extensa y complicada legislación, a pequeños códigos, claros y sencillos, que puedan estar al alcance de todos, y ser de algún modo, la expresión de las costumbres y necesidades de la época. La legislación de un pueblo, para producir los grandes beneficios a que de su puntual observancia se promete la sociedad, debe estar en perfecta armonía con sus instituciones políticas, debe ser emanación de la ley fundamental, a tal extremo, que vista y estudiada la una, por ella se pueda venir en conocimiento de la otra. Sentar la legislación de una República sobre principios políticos, propios de una monarquía, es lo mismo que levantar un edificio sobre cimientos heterogéneos y exponerse a sufrir todas las funestas consecuencias de un seguro desplome. Es lo mismo que pretender movimientos regulares y ordenados de una máquina compuesta de ruedas de distintos metales y de distinto uso. Nuestra legislación, en su mayor parte, es un triste legado de la dominación española; y aunque ha sufrido diversas alteraciones, aún es imposible aplicarlo con acierto en estos tiempos, en estas circunstancias, y bajo la existencia de principios de libertad y progreso que ella no pudo conocer. Tenemos, por desgracia, en nuestras leyes una mezcla de tiranía con libertad, de principios monárquicos con principios republicanos, de remedios antiguos para enfermedades nuevas, y en medio de este intrincado laberinto, de esta espantosa confusión, es preciso caer en el extremo peligroso de confiar en la conciencia de los magistrados y esperarlo todo de ella antes que descansar en el texto expreso de la ley y prometérselo todo de su puntual aplicación.<sup>232</sup>

El objeto de una Secretaría de Justicia, en el ramo de justicia misma, fue hacer la labor gerencial correspondiente para habilitar a la administración de justicia, entrando en relación con los cuerpos judiciales. Pero estos no existían. Comenzó por proveer de recursos a los jueces y escribanos, velar por sus sueldos y cuidar de su conducta; pero casi no había unos ni otros, estaban mal pagados e inclusive algunos ni sueldo tenían. Por consiguiente, su primera tarea fue la de construir su espacio laboral.<sup>233</sup>

La liberación de México produjo la ruptura del lazo de dependencia, pero no trajo consigo a los tribunales que sustituyeran a los cuerpos judiciales peninsulares en el ejercicio de sus atribuciones y facultades. No había, pues, ni justicia impartida ni administración de la misma, en términos de un

232 *Exposición que el C. Lic. Manuel F. Ruiz, Ministro que fue de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, presentó al soberano Congreso de la Unión, para darle cuenta de su conducta oficial*, México, Imprenta de Nicolás Pizarro, calle del Águila núm. 4, 1861, signada por Manuel Ruiz en mayo 20 de 1861, pp. 36 y 37.

233 *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada al Soberano Congreso Mexicano*, México, Oficina de Alejandro Valdés, 1822, signada por José Domínguez en marzo 6 de 1822, pp. 4-10. La Memoria está fechada en marzo 22 de 1822, en tanto que Domínguez asumió el cargo en octubre 4 de 1821.

Estado de derecho independiente. El resultado de esta situación, fue el que la audiencia territorial hiciera una solicitud ante la Regencia del Imperio mexicano, y ésta la turnara a la Junta Gubernativa, con objeto de que se creara un tribunal supletorio al cual se elevaran los recursos pendientes de nulidades, injusticias notorias, súplicas y similares. Tampoco había ministros para las tres salas de esta Audiencia. Era una situación de suyo relevante, porque se trataba del “ejercicio del Poder Judicial, como principio de todas las jurisdicciones, y propiedad inmanente de la soberanía, que bajo su autoridad confía a los magistrados y administración”, como lo advirtió el primer secretario de Justicia de México, José Domínguez.<sup>234</sup>

La Secretaría comenzó siendo, al mismo tiempo, un centro de recabación de información sobre el estado primigenio de la justicia, que estaba apenas por ser administrada. La justicia se encontraba basada todavía en los antiguos cuerpos administrativo-judiciales heredados por el virreinato, principalmente la Audiencia. Ésta misma parecía la más conveniente para los primeros minutos de vida del México independiente, en tanto se creaba un cuerpo de justicia moderno, pero la solicitud no prosperó y el Tribunal Supremo de Justicia no fue creado por no considerarse de urgencia. En su lugar permaneció la Audiencia, con sus dos salas, funcionando como antaño.

Incapaz en un principio para innovar a la organización judicial heredada por la Colonia, la Secretaría de Justicia fungió como una instancia de renovación de la justicia, y en consecuencia, sugirió la conveniencia de que se creara otra Audiencia, sita en Saltillo, según antiguo plan español. En los pueblos, la justicia no estaba impartida ni administrada adecuadamente, porque los cargos de subdelegado, creados para personas ilustradas, estaban en manos de personas impreparadas, y a veces, ineptas y corruptas. El remedio era dotar el cargo con sueldo suficiente en el nivel de los jueces de primera instancia; esta materia, sin embargo, requería del concurso de las diputaciones provinciales.

Hay que añadir que también faltaban escribanos, cuya fuente de reclutamiento en España se hallaba interrumpida. Sin embargo, a pesar de esta estrechez de posibilidades, la Secretaría estableció un escrupuloso examen de selección para los aspirantes a ocupar este oficio.

Las faenas constructivas de la justicia, para beneficiar su impartición, reclamaron la intervención de la Secretaría para pugnar por la superación del estado tan primitivo que guardaba.<sup>235</sup> En 1823 no había un código criminal adecuado no se había establecido la Suprema Corte de Justicia, las dos únicas Audiencias estaban a cargo de la justicia en todo el territorio

<sup>234</sup> *Ibid.*

<sup>235</sup> Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada al Soberano Congreso Soberano, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, signada por Pablo de la Llave en noviembre 8 de 1823, pp. 8-16.

nacional y había pocos jueces, mal pagados. Existían regiones, principalmente las marítimas, en las cuales los juzgadores deseaban desertar, en tanto que en otras ni jueces había. Estas condiciones traslucían que el problema de la justicia en México no se debía a la corrupción de los jueces, como se creía, sino a un enorme deficitario administrativo que se extendía a las carencias de las cárceles y la falta de fondos para sufragar sus gastos.

Entre las primeras acciones de la Secretaría, algunas se redujeron a formular una *Policy* viable, cuyo destino era estimular el funcionamiento de la justicia. A falta de fondos, la Secretaría solicitó el establecimiento de una comisión de ciudadanos desinteresados que financiaran a la administración de las cárceles, así como la intervención de otros más cuyas luces en la ciencia del derecho contribuyera a la preparación de los códigos necesarios para la impartición de la justicia. Para aliviar la gran carencia de escribanos, la Secretaría sugirió que los aspirantes al cargo fueran nombrados, al mismo tiempo, como secretarios de los ayuntamientos, para sufragarse así sus emolumientos.

Otra fase progresiva de construcción de la administración de la justicia fue el adelanto conseguido en Puebla con la instalación de los jurados, y por extensión, la sugerencia de la Secretaría para que este exitoso suceso se aplicara en el Distrito Federal.<sup>236</sup>

En 1824, finalmente, el Tribunal Superior de Justicia fue instalado, y con ello el objeto organizativo principal de sus cuidados por fin cobró vida. Uno más de los logros de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos fue contar con una cárcel adecuada, usándose al efecto el edificio de La Acordada, así como el incremento de seguridad en los aún peligrosos caminos del país.

No fue hasta el establecimiento del sistema federal, en 1824, cuando la administración de justicia alcanzó un adecuado nivel de definición, pues se concibió como un cobijo tanto del poderoso, como del desvalido, y su objeto fue definido como la garantía para todos los habitantes del país, del goce libre de sus propiedades y su honor; y la seguridad de su misma vida, que es cuanto hay de más estimable en la sociedad.<sup>237</sup>

Una vez instituido dicho régimen, se ideó al sistema judicial como una emanación surgida de su base; y, por consiguiente, la Constitución Federal dejó a los estados la organización interior de su sistema judicial, reservando exclusivamente a los poderes federales el arreglo, vigilancia y ejercicio del

236 *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 5 y 7 de enero de 1825*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1825, signada por Pablo de la Llave (no precisa día ni mes), pp. 4-10.

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

mismo, en cuanto a su relación inmediata con la Federación, así como con los territorios y el Distrito Federal.

Entre los asuntos que más preocuparon a la Secretaría de Justicia a lo largo de su historia se debe mencionar el flojo lazo de unión que significaba todavía el Poder Judicial para el sistema federal, pues su autoridad apenas se acataba en los estados más alejados de la capital, y con ello se perdía el sentido de unidad del país. Tocaba principalmente a los tribunales de la Federación, ese papel aglutinante que derivaba de sus facultades para, con una idea de conservación, mantener dentro de la órbita de la Constitución y las leyes generales, a las partes que forman el régimen federado. Un espíritu de facción estaba creándose en los gobiernos de las entidades federativas, y aún en los otros dos poderes federales, que obraban contra el principio de unidad nacional.

El régimen federal había concebido a la Suprema Corte de Justicia como el eje del sistema político. Su diseño era el de un cuerpo perdurable, que extiende los tiempos y las épocas a todas las circunstancias y los períodos de la vida social como un todo, dando vida y vigor a la Constitución y al país. En suma, el Poder Judicial era identificado como *un Poder sobre todos los poderes*, al que le tocaba concentrar toda la fuerza de su acción para conservar el espíritu de Federación.<sup>238</sup> Debido a este papel tan relevante, sus facultades conservadoras del federalismo debían fortificarse y darse a la Suprema Corte la organización completa que requiere para el cabal cumplimiento de sus deberes, pues hasta entonces, la Constitución solamente había sentado sus bases.

Fue encargado el Poder Ejecutivo federal de cuidar que la justicia se administrara pronta y cumplidamente, en cuanto tocara a la Federación, dedicando sus desvelos al cumplimiento de esta alta atribución, y conformándose en todo con las leyes existentes. La Secretaría de Justicia, debido a que casi todas estas leyes eran anteriores al establecimiento del régimen federal, tuvo frecuentes, complicadas y graves dificultades, que se fueron presentando para hacer que el importante ramo de la administración de justicia no sufriera retardos, como consecuencia de la carencia de leyes que fueran inherentes a la Constitución federal. Para aliviar este problema, dictó las providencias necesarias, y cuando no estuvo dentro de sus competencias, requirió la intervención del Congreso General para que atendiera los expedientes que requerían una resolución legislativa. Al mismo tiempo, la Secretaría no dejó de llamar la atención, de un modo extraordinario, para que los poderes federales establecieran a los juzgados y tribunales de distrito y de circuito, y pusiera en pleno ejercicio a la Suprema Corte de Justicia.

<sup>238</sup> *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 13 y 16 de enero 1852*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1852, signada por J. Urbano Fonseca, en febrero 13 de 1852, pp. 12-14.

Los graves problemas relativos a la impartición de la justicia, y a los cuales nos hemos ya referido, demandó la fortificación de la administración de justicia como la base en que debía apoyarse el nuevo sistema de gobierno. Así, el Congreso asumió la responsabilidad de edificar los cimientos legales para organizarla y empeñó todo su esfuerzo a través de la Cámara de Diputados. La primera medida, de gran relevancia, fue prever y proveer la mencionada instalación y organización de la Corte Suprema, lo que se realizó por conducto de una ley en la que se comprendió también a la organización de los tribunales de circuito y de distrito. Esta medida propició que la administración federal de justicia alcanzara más completo arreglo en agosto 27 de 1824.

Así, establecido el régimen federal, y un sistema judicial de la misma índole, la Secretaría procedió a la organización de la justicia del Distrito Federal y los territorios puestos a su cuidado. La institución, pues, pasó a procurar directamente a la administración de justicia en dicho Distrito, así como en los territorios de México, Colima, Tlaxcala y Nuevo México. Al mismo tiempo, se empeñó a dar concierto y noción de unidad a la justicia en los estados federados, dictando para sus respectivos gobiernos las reglas generales de su administración, con arreglo al país. Más concretamente, en este tiempo caló particularmente de la expedición de las Constituciones políticas de cada uno de ellos, las cuales, para entonces, ya estaban vigentes catorce, de las diecinueve cartas políticas de dichos estados. La Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos velaba particularmente por que dichas Constituciones no fueran refractarias al orden constitucional.

Aunque los juzgados de letras permanecieron como juzgados de primera instancia, según decreto de abril 15 de 1824, y que a la Suprema Corte de Justicia se le atribuyeron las condiciones de segunda y tercera instancia en mayo 12, al Consulado, una reliquia heredada por el virreinato, cuyo origen se remonta al reinado de los Habsburgo, fue abolido definitivamente en octubre 16 del mismo año.<sup>239</sup>

Desde las primeras *Memorias*, los titulares del ramo habían mostrado su insatisfacción por la demasía de oficiales y por sueldos que devengaban. En paralelo, habían hecho conciencia de la necesidad de multiplicar las plazas de los juzgadores y sus colaboradores, y sobre la mejoría de sus honorarios. Esta peculiar idea de desburocratizar a la Secretaría se convirtió en una *Policy* permanente a lo largo del siglo XIX y ciertamente la planta de oficiales disminuyó gradualmente. Siguiendo esta tradición, Miguel Ramos Arizpe sugirió la creación de plazas de promotor fiscal en el Distrito Federal, para auxiliar a los jueces. Aquí, una vez que la administración de justicia había

<sup>239</sup> *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 4 y 9 de enero de 1827*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1 de 1827, pp. 3-13.

## DESEMPEÑO DE LA SECRETARÍA

153

pasado del gobierno del Estado de México, al gobierno federal, seguía estando en manos de los antiguos jueces de letras, como primera instancia, en tanto que la Suprema Corte de Justicia continuaba como segunda y tercera instancias.

La Suprema Corte de Justicia había sido creada por leyes del Congreso de agosto 27, y 4 y 23 de diciembre de 1824, pero no fue puesta en movimiento gradualmente hasta febrero 14, marzo 12 y mayo 13 de 1825; en tanto que los tribunales y juzgados de circuito y de distrito fueron designados en mayo 20 de 1826. El secretario de Justicia explicó que se determinaron sus jurisdicciones y el modo, forma y grado en que debían ejercitarse sus atribuciones. Asimismo, se nombraron a los ocho magistrados de los tribunales de justicia de la Federación y quedaron establecidos los promotores fiscales para la justicia del Distrito y territorios federales.<sup>240</sup> La Suprema Corte continuó organizándose en febrero 14 de 1826, estableciéndose al efecto tres salas. Sin embargo, seguía pendiente el arreglo de la administración de justicia del Distrito Federal y era necesario el establecimiento de una comisión que se encargara de la preparación de un nuevo código criminal.<sup>241</sup>

Una labor principal de la Secretaría, que se ejecutó en 1827, fue censar y registrar en un expediente especial a los escribanos en el país, para determinar con exactitud su número y definir sus atribuciones con objeto de fijar una mejor distribución según los requerimientos de la administración de justicia.

Igualmente, en 1830 los tribunales y juzgados de circuito y de distrito ya eran demasiados, tal como ocurría en Puebla, Veracruz y Oaxaca. En esta última entidad federativa, que incluía puertos con gran movimiento, sólo atendía 28 negocios al año.<sup>242</sup> Al mismo tiempo, debido a que el estado de las cárceles era sumamente deficiente, y la Secretaría poco había podido hacer para introducir remedios, los recursos ahorrados en la disminución de los órganos mencionados se podrían disponer para mejorar los centros de reclusión. Uno de los peores era el de la capital de la República, situado en el palacio de gobierno mismo, y que ubicado junto a una cloaca pestilente, no ayudaba ni al Gobierno ni a la salubridad del lugar. La mejor opción seguía siendo el antiguo edificio de La Acordada.

240 *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 10 de enero de 1828*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1828, signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1 de 1828, pp. 3-5.

241 *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 20 enero de 1829*, México, Imprenta del Águila, 1829, signada por Juan José Espinosa de los Monteros en enero 13 de 1829, pp. 1-12.

242 *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 11 de enero de 1831*, México, Imprenta del Águila, 1831, signada por José Ignacio Espinosa en enero 8 de 1831, pp. 4-11.

Al año siguiente, debido a la persistencia del problema de demasía de los tribunales y juzgados, la Secretaría de Justicia volvió a recomendar su reducción, para con el ahorro, mejorar los emolumentos de quienes laboraban en el Poder Judicial.<sup>243</sup> Una solicitud similar por cuanto a calidad, se refirió a la necesidad de cualificar el perfil de conveniencia de los asociados del juez de circuito, de cuyos requisitos de ingreso e idoneidad nada se decía en las disposiciones que les dieron vida. En la misma línea, se destacó el problema de candidatos a ocupar plazas en las zonas más alejadas del Distrito Federal, por falta de abogados que aspiraran a los cargos. El país, finalmente, no contaba con un adecuado código de procedimientos.

Ramos Arizpe, que había servido en la administración pública durante veinte años, pero habiendo dejado el servicio durante cinco, volvió al Ministerio de Justicia. Durante su gestión, finalmente la cárcel de La Acordada fue dedicada a la custodia de los presos del Distrito Federal, luego de siete años de arreglos y acuerdos.<sup>244</sup> En la misma línea, los presidios norteños, principalmente los de Texas, fueron adecuados para favorecer la colonización por mexicanos. Dato relevante que conviene consignarse fue su iniciativa para que se dictara una nueva ley que hiciera más fuertes las penas de los funcionarios del Poder Ejecutivo, por faltas en su desempeño.

En 1834 la Suprema Corte de Justicia había rebasado las posibilidades de trabajo con la planta autorizada originalmente, que constaba de once ministros y un fiscal.<sup>245</sup> Era menester proceder a la ampliación de su personal; pero, en tanto se nombraron suplentes para cubrir las faltas de los titulares, esto resultó negativo porque constitucionalmente se determinó la perpetuidad del cargo y su remoción sólo era posible conforme a derecho. En tal sentido, los suplentes fungían como meros comisionados y la Constitución prohibía que la ciudadanía fuera juzgada por este tipo de cuerpos. La base de los principios constitutivos de la buena organización judicial se encuentra en la independencia moral de los magistrados y, por consiguiente, en la garantía de inamovilidad de cargo, de modo que tales suplentes estaban fuera de estas condiciones básicas.

En mayo 3 de 1828 había sido creado el Tribunal de Vagos, con jurisdicción en el Distrito y territorios federales; sin embargo, aunque había dado frutos valiosos, su modo de operar permitía la evasión de las penas por parte de los procesados, y se hacía necesaria una reforma del mismo.

243 *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 12 y 20 de enero de 1832*, México, Imprenta del Aguila, 1832, signada por José Ignacio Espinosa en enero 11 de 1832, pp. 1-15.

244 *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 17 y 18 de mayo de 1833*, México, Imprenta del Aguila, 1833, signada por Miguel Ramos Arizpe en mayo 14 de 1833, pp. 1-10.

245 *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835*, México, Imprenta del Águila, 1835, signada por Joaquín de Iturbide en enero 26 de 1835, pp. 2 y 17.

## 2. *Consolidación del ámbito de desempeño*

Hacia 1837, el ámbito de desempeño de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos estaba plenamente configurado.

Sin embargo, como una paradoja histórica, la Secretaría fue extinta y sustituida por el Ministerio de lo Interior.<sup>246</sup> No hay mucha información entre esta época y 1843, en la que, una vez restablecida, el nombre de la institución era de Secretaría de Estado del Despacho de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.

Sabemos, sin embargo, que luego que se recabaron las opiniones de conocedores del derecho, se restablecieron los Tribunales de Comercio y Minería, cuyo objeto consistió en fortificar estos ramos de la economía nacional y aliviar la carga de trabajo de los jueces ordinarios.<sup>247</sup> Apenas establecido el segundo, se explicó su retorno en razón a que los negocios mineros estaban arruinados, debido a los defectos de los procesos de la justicia ordinaria, y que contrastaba con el florecimiento bajo la expedita y eficaz justicia corporativa de antaño, durante el virreinato. Ambos tribunales, sin embargo, fueron creados con un carácter transitorio.

El principal logro en esta época fue la organización adecuada de presidios y cárceles, cuyas construcciones fueron alentadas en los gobiernos de los Departamentos. En la capital, por otra parte, ya funcionaba con más solvencia la cárcel de Santiago Tlatelolco, además de que una mejoría sustancial de los penales fue la prevención de fugas. Sin embargo, los principios esenciales de la reorganización carcelaria consistieron en el destierro de la ociosidad, la separación de los presos para evitar sus conspiraciones y el establecimiento de una moral estricta para el “aprendizaje del bien”. Un elemento muy importante para este mejoramiento fue la creación de talleres de artes y oficios con el apoyo de empresarios privados, que conservaron como ganancia el 20% de producto, dejando lo restante para el sustento de los presos y sus familias, y la administración del penal. El buen ejemplo de la cárcel de la capital se extendió a los departamentos, y en Puebla se estaba ya edificando un penal bajo el modelo diseñado por Bentham.

Los progresos en la organización carcelaria se efectuaron durante la Primera República central, la cual, sin embargo, había retornado al viejo estilo de los tribunales especiales, suprimidos en los primeros años del México independiente.

<sup>246</sup> Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, leída en las Cámaras del Congreso General en el mes de enero de 1838, México, Imprenta del Águila, 1838, signada por Antonio Romero, en enero 12 de 1838, pp. 20-26.

<sup>247</sup> Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso en enero de 1844, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1844, signada por Manuel Baranda, en enero 12 de 1844, pp. 4-18.

En 1844, la institución había cambiado nuevamente de nombre, ahora se denominaba Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, pero continuaba a cargo de los negocios eclesiásticos.<sup>248</sup> Entonces, México no tenía todavía una justicia con plena calidad, debido a que no se contaba con códigos adecuados cuya preparación en manos de miembros del Congreso, y en personas particulares, había sido un fracaso. El gobierno optó por someter su preparación mediante un concurso público. Entre estos códigos, uno de los más defectuosos era el Código Penal.

La organización del servicio de escribanía continuaba en el mayor desatreglo, y la justicia no contaba con su adecuada colaboración. No era mejor la organización de los tribunales, reestructurados bajo el gobierno centrista, cuyos deberes con relación a los departamentos había provocado confusión. Como la Constitución ni una ley superior habían señalado las reglas generales para los tribunales, se hacia necesaria una reforma constitucional que diera pauta a su organización adecuada. Esta organización debía partir del hecho de las diferencias de territorio, extensión y población, que distinguen a las partes de la República.

La situación de los jueces, sin embargo, era la más preocupante por la dilación permanente del cobro de sus sueldos, que había derivado en situaciones tan dramáticas, que algunos de ellos estaban en la miseria. Bajo estas circunstancias, muchos de ellos fueron presas de la corrupción y el cohecho. Uno de los problemas era que los juzgadores seguían expensados por el gobierno, y el resultado fue, como lo hace notar el secretario de Justicia de entonces, que la “carrera judicial sea una carrera de tormentos y miserias”.<sup>249</sup> Una buena administración de sueldos para los servidores judiciales era, sin duda, imperiosa, y así lo sugirió la Secretaría.

Permanecía un problema sin solución satisfactoria, según se desprende de todas las *Memorias* analizadas: el estado lamentable de las cárceles. La prisión de La Acordada, por ejemplo, no había podido operar adecuadamente los talleres ahí establecidos, cuyo objeto original era la producción de artículos de lujo, pero cuyo mejor destino sería la fabricación de los uniformes del ejército.

En 1848, salvo las leyes orgánicas de los tribunales, no se habían efectuado mejoras en la legislación, desde 1821. Junto a la gran confusión de la administración de justicia, antaño fueron restablecidos los tribunales especiales para la minería y el comercio, y se volvió a aplicar la legislación virreinal en ambos casos.<sup>250</sup> Sin embargo, dentro de esta atmósfera de des-

<sup>248</sup> *Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso General en el año de 1845*, México, Imprenta del Águila, signada por Mariano Rivera Palacio, en marzo de 1845 (no se especifica el día), pp. 5-25.

<sup>249</sup> *Ibid.*

<sup>250</sup> *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 15 y 16 de enero de 1849*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1849, signada por José María Jiménez, en enero 15 de 1849.

organización judicial, el desorden y la inestabilidad política fueron mayores. La guerra contra los Estados Unidos trajo consigo el desasosiego, el incremento de los asaltos y la organización de bandas de salteadores. Pero no todo cayó en la anarquía, de modo que el secretario de Justicia, José María Jiménez, reconoció la labor del cuerpo principal de impartición de la justicia: “[...] no temo decir por eso en honor de la Nación, que el Poder Judicial es de los restos, que se han salvado con menos averías en nuestro naufragio político”.<sup>251</sup>

Las comisiones formadas por el gobierno para elaborar los códigos de justicia no habían progresado en sus trabajos. Inclusive, esta tarea se ha definido como secundaria y como un trabajo anexo a la labor legislativa.<sup>252</sup> Sin embargo, las dilaciones, que arruinan las fortunas de las partes en los largos pleitos, además que entorpecían el sano ejercicio de los derechos, clamaban por una reforma radical. En una situación semejante, los crímenes aumentaban y con ellos la inseguridad social. Un remedio dado en julio 6 de 1848 derivó en una ley que multiplicó el número de jueces de instrucción criminal, se mejoraron los procedimientos de sustentación de causas, se acortaron sus tiempos y se aceleró el plazo de castigo de los delincuentes.

Varios de los secretarios de Justicia advirtieron que la legislación fue diseñada originalmente, en correspondencia al régimen político de la monarquía de Iturbide, y que era necesario establecer un nuevo sistema de procedimientos civiles y criminales, acorde al sistema republicano. Debido a que la forma de gobierno es la que da a las leyes los procedimientos para administrar la justicia, éstos derivan en todos los países de la Constitución política. No obstante, en México, una vez abolido el Imperio, no se procedió a derogar la legislación que le era inherente, entorpeciendo la marcha de la administración de justicia. Ésta, que debería proteger a los derechos individuales, seguía basada en leyes propias del despotismo. Resulta una paradoja que en México, luego de los cambios de forma de gobierno y de una sucesión de revoluciones, hayan permanecido intocadas las instituciones judiciales, principalmente las referentes a los procedimientos.

El jurado, cuya base es un pueblo suficientemente instruido, tendría en el Distrito Federal el ensayo más venturoso, porque allí había una gran cantidad de personas educadas, lo cual no era común en otras partes del país. Por cuanto a problemas de las bancarrotas, tan lesivas para los negociantes y sus familias, y con perjuicio al país en general, era necesaria la preparación de un nuevo código sobre la materia.

Pero, probablemente, el clamor más grande sobre las deficiencias en la impartición de justicia se dejaba sentir en el ramo civil, de modo que en él

251 *Ibid.*

252 *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1850, signada por Marcelino Castañeda, en marzo 6 de 1850, pp. 5-27.

las mejoras eran urgentes y necesariamente profundas. Un ingenioso remedio propuesto por el secretario de Justicia de entonces, Marcelino Castañeda, para acelerar los procedimientos de la justicia civil, fue su conversión en procesos verbales que sintetizaran los trámites, de suyo multiplicados. Esta fórmula estaría apoyada en la profesión del foro, cuyos practicantes fortalecerían sus artes persuasivas: “la profesión del abogado será entonces la del orador, que debe ganar su reputación en juicios públicos, en la primera y las ulteriores instancias, y entonces el fraude no podrá aparecer tantas veces como ahora aparecerá con menos esperanza que éxito”.<sup>253</sup> Este mismo sistema se podía extender a las penas correccionales, en las cuales debían participar las autoridades administrativas municipales y los jueces de primera instancia.

Hacia esta época, las penitenciarías habían pasado a la responsabilidad del Ministerio de Relaciones.

Una materia muy relevante era la referente a los indultos, antiguamente conocida como de gracia, que la Secretaría de Justicia sugería que funcionara adecuadamente para que se restringiera a casos de gravedad y se evitara su exagerada prodigalidad. En este sentido, el secretario de Justicia señalaba que una ley, por un lado, debe clasificar los crímenes ajenos al indulto, y por el otro, identificar las causas que beneficiaran de semejante derecho.

En 1851 existía la necesidad imperiosa de una ley de bancarrotas, no sólo como protección del giro mercantil, sino como soporte del crédito, al que se consideraba como el más poderoso soporte de la prosperidad.<sup>254</sup> Al efecto, ya se contaba con un anteproyecto formulado por un asesor de la Junta de Fomento, que la Secretaría ya estaba evaluando. Asimismo, continuaba su preocupación por los rezagos en la preparación de los códigos Civil, Criminal y de Procedimientos.

La policía preventiva, incluyendo a la de la capital, dependía del Ministerio de Relaciones, pero en la Secretaría de Justicia se discernía que hubiera sido más conveniente el haberla sometido a los jueces de letras de lo criminal, tal como se había hecho en diciembre 10 de 1849, con base en un arreglo por cada cuartel de la capital, donde se ejercitaría la jurisdicción y la policía. La penitenciaría de jóvenes, también a cargo de la Secretaría de Relaciones, había sido establecida y en ella implantado un sistema de separación de los presos, cuya reunión solamente se efectuaba en los talleres, en los cuales se les moralizaba y enseñaba un oficio. Marcelino Castañeda da cuenta de esto, lo que nos hace suponer que, posiblemente, la Secretaría de Justicia consideraba que debería aún continuar a cargo de estos establecimientos.

<sup>253</sup> *Idem*, p. 12.

<sup>254</sup> *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Augustas Cámaras del Congreso General en el mes de enero 1851*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1851, signada por Marcelino Castañeda, en enero 9 de 1851.

El añejo problema de la ley de bancarrotas se confirió al destacado jurista conservador Teodosio Lares, quien con notorio empeño y dedicación preparó en 1851 un proyecto; en tanto que la revisión del mismo se encargó a los abogados Couto, Lacunza y Gálvez.<sup>255</sup>

### 3. *La Reforma y sus consecuencias en el desempeño de la Secretaría de Justicia*

Dentro de los diferentes ramos de la administración pública, debe destacarse principalmente el papel legítimo y legal que entrañan los actos del gobierno y el desconocimiento que de ellos puedan hacer los regímenes que le sucedan, particularmente cuando media entre ellos un tránsito violento. Tal es el caso de la Guerra de los Tres años y el papel singular que tocó jugar a la Secretaría de Justicia del Gobierno legítimo. Como lo explicó Manuel Ruiz, titular del ramo en aquellos tiempos:

[...] imploro desde este momento la generosa consideración del soberano Congreso, y le suplico tenga presente que en medio del estruendo de las armas, bajo la presión de las bayonetas enemigas, y cuando por consecuencia, el orden y la administración pública se habían desquiciado, la época no podía ser de gobierno y reorganización, sino de lucha continua y de difícil administración. El gobierno tenía que cuidar de su propia existencia, y estaba obligado a consagrar todos sus esfuerzos a la salvación del principio de soberanía del principio legal, y del principio de reforma; y para llenar cumplidamente tan elevada y comprometida misión, debía adoptar, sin temor a los peligros presentes, ni a las consecuencias futuras, cuantos medios fueran conducentes para conservar incólumes los preciosos objetos que le fueron encomendados, aunque alguna vez dejara de ajustarse estrictamente a las fórmulas y preceptos, a que en situación distinta y en todo rigor legal debió sujetarse.<sup>256</sup>

Aunque el país se encontraba en guerra civil, no todos los problemas procedían de esta situación contingencial, sino del retraso secular con que se administraba la justicia en algunos tribunales y juzgados, demora que procedía de la indolencia y pereza de los jueces, o del descuido y abandono de las partes en litigio. Sin conocimiento pleno de la causa y origen de este mal, no era posible dictar una providencia eficaz que lo remediaría, y correspondió a la Secretaría de Justicia pedir a todos los tribunales y juzgados una noticia circunstanciada de los negocios civiles y causas criminales que se se-

255 *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 13 y 16 de enero 1852*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1852, signada por J. Urbano Fonseca, en febrero 13 de 1852, pp. 1-18.

256 *Exposición Que el C. Lic. Manuel F. Ruiz, Ministro que fue de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, presentó al Soberano Congreso de la Unión, para darle cuenta de su conducta oficial*, ya citada, p. 6. Las cursivas son nuestras.

guían en ellos, solicitando la naturaleza del negocio, el día de inicio, el estado que guardaba y la fecha de la última determinación del juzgado del caso.

De este modo se pudo advertir el origen de las deficiencias e identificar a los responsables de la misma, pues muchos negocios de parte estaban pendientes por flaqueza de los litigantes, que habían desertado de sus deberes o se los habían diferido, en tanto que otros asuntos estaban paralizados por el abandono de los jueces o por la apatía de los promotores fiscales. Examinadas las noticias, la Secretaría procuró por los reclamos, las preventivas y nuevos informes. Tal como lo explicó su titular,

penoso era este trabajo en medio de las graves atenciones del Ministerio, pero sin duda era el que más debía interesar las miradas del Ministerio puesto que con él se alcanzaba la doble ventaja de hacer cumplir sus deberes a los encargados de administrar justicia, y de que ésta fuera ministrada, tan pronta y cumplidamente como lo previene la ley fundamental.<sup>257</sup>

Debido a que uno de los ramos públicos de implementación más difícil, es la administración de justicia, el empeño de la Secretaría consistió en combatir la dilación, luchar contra la corrupción e incentivar el activismo de los abogados. Los motivos de estas dificultades, son externados por Manuel Ruiz:

por tales motivos no excusé diligencia ni sacrificio que condujera a tan sagrado fin, y logré que se pusieran en giro multitud de juicios de responsabilidad por mala versación de caudales públicos, que llevaban muchos años de estar archivados con escándalo de la moral y ofensa de la ley. *Entre estos había uno que más llamó mi atención porque hacia veinte años qué estaban embargados los bienes de los responsables; y a pretexto de que no había compradores tenía pendiente el juicio con olvido punible de lo que para semejantes casos disponen las leyes.*<sup>258</sup>

Por consiguiente, la Secretaría estaba a cargo de organizar y reorganizar a los juzgados y tribunales de distrito y circuito, pues entonces unos habían quedado suprimidos y otros aún no habían sido restablecidos. El saldo de su esfuerzo fue que pronto quedó expedita la administración de justicia.

Los problemas de implementación, sin embargo, son más complicados y difíciles en época de conflicto armado, como ocurrió durante la Guerra de los Tres años, porque algunos jueces de circuito y de distrito estimaron que en una época de lucha era más provechoso ser un soldado fiel al gobierno legítimo, que permanecer en los pueblos dedicados a la judicatura como su más importante deber. También medró contra dicha administración el que

257 *Idem*, p. 10.

258 *Ibid.* Las cursivas son nuestras.

los juzgadores buscaran seguridad para sus personas, abandonando su residencia y separándose de sus juzgados, privando a la sociedad de tan importante servicio público. Con ello, la Secretaría perdió los vínculos que necesitaba para dar orden y regularidad a la administración de justicia.

Para dar arreglo a un asunto tan penoso, el gobierno, no siendo indiferente a tan grave calamidad y previniendo la seguridad de empleados dedicados a tan importante deber, decretó en septiembre 20 de 1859 que, en caso de invasión militar, los jueces se trasladaran a lugares ocupados por las fuerzas del gobierno legítimo y que fuera de manera voluntaria; pero, siendo amparados por la usurpación, fueran destituidos e inhabilitados para ser ocupados en lo sucesivo por la administración de justicia.

Al mismo tiempo, al secretario de Justicia preocupaba que

la sombra del desorden y de la confusión que se había introducido en el ritmo de justicia, algunos jueces y magistrados, arrebatados por un sentimiento de clemencia indebida, no daban estricto cumplimiento a las leyes terminantes en materia de delitos contra la paz y el orden público. Las más de las veces las interpretaban, y usaban de un modo irregular del prudente arbitrio que en ellas les estaba concedido. Así se violaba la justicia, y se hacía difícil la responsabilidad.<sup>259</sup>

En una situación de emergencia nacional, la justicia debía ser un instrumento de castigo para quienes transgredieran el orden legítimo, y los juzgadores debían apegarse a ella en sus oficios, pues “un sentimiento de clemencia indebido” podía fortificar a los usurpadores.

Finalmente, otro obstáculo muy grande para el curso normal de la administración de justicia era la falta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero que era imposible reinstalarla, porque fue notoria la complicidad de algunos magistrados en el golpe de Estado promovido por los usurpadores de Tacubaya. La ausencia absoluta de este cuerpo producía un perjuicio a los intereses de las partes en litigio y paralizaba los asuntos que eran del resorte de su deber, mas era imposible darle vida y espacio de actividad conociéndose su proceder a favor de los golpistas.

Una vez que había cesado el conflicto y fue derrotado del partido reaccionario, y habiendo sido abolido el espurio Imperio encabezado por un príncipe extranjero, la Secretaría de Justicia tenía a su cargo el difícil compromiso de dar arreglo a las consecuencias de los actos ilegítimos de los regímenes extintos. Así, gracias a la Ley de agosto de 1867, se concilió el interés de la nación y los intereses de los particulares que, obligados por las circunstancias, se vieron forzados a litigar en los tribunales del gobierno

259 *Idem*, p. 31.

imperial.<sup>260</sup> La misma Ley permitió definir las causas criminales, salvando de la cárcel a mexicanos que habían luchado a favor de la patria e impidiendo que los verdaderos delincuentes permanecieran en ella. Los beneficios de esta Ley se hicieron extensivos a los instrumentos legales expedidos por los notarios, en las poblaciones ocupadas por los invasores, que de este modo beneficiaron la validez de testamentos, transacciones mercantiles y contratos, evitándose, “en suma, que debió suspenderse la vida de nuestra sociedad, durante los cuatro años de la ominosa intervención extranjera”.<sup>261</sup>

Todas estas dificultades, como problemas a la buena marcha de administración de justicia, fueron encaradas por la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, como lo vamos a observar enseguida.

Uno de los primeros arreglos, realizado en 1861, fue suprimir las costas judiciales, que consistían en el pago hecho por los litigantes de su peculio. Una mejor organización fue introducida a los juzgados para suprimir este inconveniente, dotándolos de una planta integrada por un escribiente, un ejecutor y un comisario, a la cual poco después se sumó un escribano de diligencias, en tanto que los juzgados más ocupados fueron apoyados con tres empleados más, en calidad de auxiliares.

Uno de los acomodos más notables, y de mayor empuje innovativo, fue la prohibición de que los funcionarios judiciales ejercitaran al mismo tiempo la abogacía. Con esta medida, los promotores fiscales, abogados de pobres, asesores, árbitros y demás funcionarios judiciales, quedaron obligados a desempeñar exclusivamente sus empleos. Esto fue, al mismo tiempo, un paso adelante en la profesionalización del servicio público judicial.

Medidas similares se extendieron al desempeño de la profesión de agente de negocios, que además de la honradez necesaria para ejercitar el cargo se exigió la aptitud y la ilustración necesarias. La Secretaría de Justicia reglamentó la actividad de estos agentes y cuidó, especialmente, del debido desempeño de su profesión. El oficio de la notaría también fue reformado, debido a que en los juzgados menores se hacía gran abuso de los litigantes y criminal granjería en su perjuicio, por medio de su distinción con respecto al cargo de actuario. La profesión de notario fue así retirada del aprendizaje autodidáctico y formada una verdadera carrera, extinguéndose de paso ese lamentable legado colonial, todavía vigente en 1868, que era la condición vendible de estos oficios. Además de que estos tratos mercantiles nunca dejaron recursos suficientes al virreinato, provocaron males derivados para el interés público.

260 *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en marzo de 1868*, México, Imprenta del gobierno, 1868, signada por Antonio Martínez de Castro en marzo 28 de 1868, pp. 5-24.

261 *Idem*, p. 8.

Como corolario de esta beneficiosa organización de la administración de justicia, la Secretaría del ramo dotó al Poder Judicial y sus agentes auxiliares de un adecuado palacio de justicia, donde tuvo cabida la Suprema Corte, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los juzgados tanto de lo civil, como los menores, los oficios públicos de notaría y la agencia de negocios, además del Archivo Judicial. El inmueble escogido y remodelado fue el ex Convento de la Enseñanza. Hay que destacar la creación del Archivo Judicial, tan necesario para los trabajos del Poder de ese nombre.

Además de los problemas provocados por el Imperio, la Secretaría se guía enredada en otros más, de viejo origen. Destacan, entre ellos, los códigos aún inconclusos. Esta es una historia interesante porque, durante su proceso de gestación final, se fueron decantando las posiciones respectivas de quienes serían los republicanos y quienes los imperiales. Por un lado, el Código Civil fue encargado a Justo Sierra, para preparar su proyecto, quien lo culminó, se imprimió y se hizo circular para captar opiniones para su desarrollo final. Por el otro, el Código de Procedimientos Penales se confió en Antonio de la Fuente, quien nunca entregó informe ni producto de sus trabajos, pero para su preparación se integró una Comisión con los abogados Urbano Fonseca, José María Herrera, Manuel Joaquín Zamacona, Ezequiel Montes y Antonio Martínez de Castro. Era el año de 1861, y entonces se formó una comisión de distinguidos juristas, entre otros, Sebastián Lerdo de Tejada, Fernando Ramírez, José María Lacunza, Pedro Escudero y Luis Méndez, para revisar el proyecto de Sierra.

En 1863, por motivos de la ocupación de la capital por Maximiliano, el gobierno legítimo la abandonó y los trabajos de ambos códigos quedaron en suspenso, por parte de los republicanos, no así los imperiales, quienes se adhirieron a la solicitud del archiduque para concluirlos a la brevedad posible. Ramírez, Escudero, Lacunza y Méndez colaboraron en los propósitos imperiales y terminaron el Código Civil, aunque incompleta y defectuosamente, en tanto que la comisión del Código Penal se negó a atender la solicitud de régimen usurpador, a pesar de que ya se había avanzado la mitad del trabajo. Vuelto a la capital el régimen legítimo, y habiendo emigrado los comisionados del Código Civil, se formó una nueva comisión integrada por Mariano Yáñez, José María Lafragua y Rafael Dondé, quien en 1868 aún no había concluido su tarea.

El antiguo Código Mercantil, promulgado en 1854, también estaba siendo revisado por una comisión integrada por Rafael Martínez de la Torre, Cornelio Prado y Manuel Inda, personas versadas tanto en los negocios como en la jurisprudencia mercantil. Uno de sus defectos era que, habiendo dado vida al Tribunal Mercantil, y estando éste ya suprimido, se tuvo que aplicar desde entonces la vieja Ordenanza de Bilbao.

En 1869 ya estaba en funciones el Palacio de Justicia, en tanto que se suprimió a la Suprema Corte Marcial, pasando sus negocios a la Suprema

Corte de Justicia; pero, negándose a atenderlos, lo mismo que los tribunales de distrito, la Secretaría de Justicia promovió la creación del Supremo Tribunal de Guerra. Tal solicitud fue denegada y en su lugar el Congreso creó el juicio por jurados.<sup>262</sup>

Los indultos seguían sirviendo de cuarta instancia y de foco de abusos, de modo que la Secretaría demandó que se ejercitaran con la reserva debida y se evitara la impunidad. Este énfasis se originó en una nueva Ley contra Ladrones y Plagiarios, promulgada por la Secretaría de Gobernación, como propia de sus competencias, y que requirió el matiz mencionado.

En 1870 fue terminado el Código Civil, pero seguían en preparación los Códigos Penal y Mercantil.<sup>263</sup> En esta época, José María Iglesias, titular de Justicia, ideó modificar el que existiera un juzgado de distrito en cada una de las entidades federativas y que la jurisdicción de los juzgados de circuito se extendiera a varios estados. Según su plan, debían suprimirse los segundos, fungiendo los primeros como juzgados de circuito; es decir, que los juzgados de distrito de un Estado fungieran como juzgados de circuito de otros.

Entre 1871 a 1873 los códigos se habían concluido, estaban vigentes y uniformados con los correspondientes códigos de los Estados, logrando la necesaria congruencia jurídica de un régimen político como un todo.<sup>264</sup> El Código Civil, preparado por Lafragua, Yáñez y Dondé, con Joaquín Aguía Liz como secretario, fue expedido en diciembre 8 de 1870, y entró en vigencia a partir de marzo 1 de 1871 en el Distrito Federal y el territorio de Baja California. El Código fue adoptado sin modificaciones por Guanajuato, Puebla, Durango, Guerrero, San Luis Potosí y Zacatecas, en tanto que se acogió con enmiendas en Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Sinaloa, Tamaulipas, Campeche y Tlaxcala.

La Comisión del Código Penal, integrada en septiembre de 1868 por Mariano Yáñez, José María Lafragua y Rafael Dondé, a los que se agregaron Antonio Martínez de Castro, José María Ortiz de Montellano, Manuel M. de Zamacona y Eulalio Ortega, e Indalecio Sánchez Gavito como secretario, concluyó sus trabajos en mayo de 1871. En diciembre 7 del mismo año fue puesto en vigencia en el Distrito, y el territorio de Baja California. Sin modificaciones, lo adoptaron Guerrero y San Luis Potosí, pero con enmiendas en Chiapas, Tamaulipas, Zacatecas y Campeche. Finalmente, el Código

262 *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en noviembre 15 de 1869*, México, Imprenta del Gobierno, 1868, signada por José María Iglesias noviembre 15 de 1869, pp. 1-9.

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

264 *Memoria de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en septiembre 15 de 1873*, México, Imprenta del Gobierno, 1873, signada por José Díaz Cobarrubias en septiembre 15 de 1873, en calidad de encargado del Despacho, pp. 3-28.

de Procedimientos Penales fue concluido por la comisión formada por Manuel Dublán, José Linares, Manuel Silicio, Luis Méndez, Manuel Ortiz de Montellano, fungiendo como secretario Pablo Macedo; y casi ya revisado por la Secretaría, entraría en vigor en diciembre 9 de 1871.

En el Código Civil del Distrito Federal fue establecido el Registro Público de la Propiedad, de gran necesidad para el país, entonces. Era una oficina catastral que custodiaba datos estadísticos sobre bienes raíces, y con la cual se previenen muchos litigios.

Aunque las cárceles eran materia de la Secretaría de Gobernación, son nuevamente motivo de atención para la Secretaría de Justicia, particularmente en lo referente a la Junta protectora de las penitenciarías.

Nuevos momentos de desasosiego recorrieron al país, dañando no solamente a la justicia, sino también a la secretaría del ramo. Protasio Tagle, su titular, explicó que la última *Memoria* de esta dependencia de la administración pública había sido presentada por José Díaz Cobarrubias en septiembre 15 de 1873. Sin embargo, Tagle no pudo tratar los trabajos de la Secretaría de Justicia en aquella época, debido al desarreglo de los archivos por efecto de un tiempo de trastorno e inquietud sociales. Por consiguiente, limitó su informe al periodo comprendido del 30 de noviembre de 1876 a diciembre 31 de 1877, “en que ha funcionado la administración emanada de los planes de Tuxtepec y Palo Blanco”.<sup>265</sup>

Debido a que, en noviembre 26 de 1876, se dispuso el cese del ejercicio de las atribuciones de los funcionarios civiles, judiciales, hacendarios y municipales bajo el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, el nuevo régimen se dio a la tarea de reorganizar a los diferentes ramos de la administración pública evitando caer en “falta de moralidad, poca aptitud y eficacia de los empleados de aquél”.<sup>266</sup> En lo tocante a justicia, fue el titular del ramo, Ignacio Ramírez, quien asumió la tarea de reorganizar a la administración de justicia federal y del Distrito, haciendo los nombramientos respectivos en personas de acreditada probidad y eficacia, continuando la obra Protasio Tagle.

Como también se habían desconocido los actos del gobierno cesado, la Secretaría de Justicia dictó las reglas necesarias para revalidar aquellos que se consideraban que no eran opuestos a los planes de Tuxtepec y Palo Blanco.

Los códigos continuaban siendo una preocupación de la Secretaría de Justicia, seguramente por la necesidad constante de su actualización, de modo que en 1882 seguían en proceso, en tanto que los que estaban vigentes, pero se había encontrado deficiencias, estaban bajo revisión de comisiones

265 *Memoria que el secretario de Justicia e Instrucción Pública presenta al Congreso de la Unión, en cumplimiento del Precepto Constitucional, en marzo 31 de 1878*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1878, signada por Protasio Tagle en marzo 31 de 1878, p. 3.

266 *Ibid.*

especiales integradas por distinguidos juristas, tales como Pablo Macedo y Manuel Dublán, entre otros.<sup>267</sup>

Tiempo después, bajo la larga gestión gubernamental porfiriana, las acciones de implementación principales de la Secretaría de Justicia entre 1881, 1882, 1883, no tuvieron tropiezos similares a los mencionados. Ellas fueron la reforma de la Ley Orgánica y Reglamentaria del Juicio de Amparo, la elección popular de las autoridades judiciales del Distrito Federal, el establecimiento de nuevos juzgados de distrito en el norte del país, y el mejoramiento de la legislación civil en el Distrito y territorios federales.<sup>268</sup> De 1883 a 1886, las actividades más relevantes consistieron en la expedición de los nuevos códigos para el Distrito Federal y el Código de Comercio, así como la integración de una comisión para la preparación del Código de Procedimientos Civil y Penal del fuero federal.<sup>269</sup> Asimismo, de 1888 a 1892, las actividades de la Secretaría continuaron sobre el patrón anterior, muy establecidas y rutinizadas. Como en años previos, sus labores se refieren a los códigos, Suprema Corte, juzgados y materias similares.<sup>270</sup> Semejantes son los años de 1892 a 1896<sup>271</sup> y los de 1896 a 1900.<sup>272</sup>

El periodo que comprende de 1901 a 1909, contrasta con los años antes mencionados, muy establecidos y rutinarios. Así, con motivo de la creación en 1900 del cargo de procurador general de la República, fue reformado el Código de Procedimientos Judiciales de la Federación. Dicho cargo significó paralelamente la institución del Ministerio Público, el cual estaba auxiliado por tres agentes, además de los adscritos a los tribunales de circuito y los juzgados de distrito.<sup>273</sup> Por su parte, en el Distrito y territorios federales

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

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

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

270 *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión. Comprende de abril 1 de 1887 a noviembre 30 de 1888*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1889, signada por Joaquín Baranda, en noviembre 30 de 1888; *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en noviembre 30 de 1892*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1892, signada por Joaquín Baranda en noviembre 30 de 1892.

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

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

273 *Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Justicia, presentada ante el Congreso de la Unión, que comprende del 1 de enero de 1901 al 30 de junio de 1909*, México, Imprenta

se derogó el Reglamento del Ministerio Público Federal, publicado en abril 25 de 1900, y que fue sustituido por la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales, expedida en septiembre 12 de 1903. Esta institución, que Justino Fernández, secretario del ramo, se afanó en hacerla trascender más allá de un papel de mero auxiliar de la administración de justicia, y concebirla como un representante de la sociedad ante los tribunales, tanto en lo civil como en lo penal, para reclamar el cumplimiento de la ley y el establecimiento del orden social cuando este haya sido quebrantado. Su medio era la acción pública, y por consiguiente, no era un simple auxiliar de aquella administración, sino “una parte”. Por este carácter, debido a que el procurador era el jefe de los agentes del Ministerio Público, no podía encabezar al mismo tiempo a los defensores de oficio, y éstos quedaron subordinados a otra instancia. Ambos, los agentes y los defensores, sin embargo, dependían por igual de la Secretaría de Justicia.

Durante el periodo señalado, se expedieron las siguientes leyes: Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Organización del Ministerio Público Federal, Código Federal de Procedimientos Penales y Código Federal de Procedimientos Civiles. La Secretaría, desde 1907, inició la compilación de la estadística judicial federal sobre amparos y causas criminales, publicándose al año siguiente. Uno de sus trabajos más interesantes fue el arreglo de las notarías y su definición como entidad pública. La Ley del Notariado, de diciembre 9 de 1901, resolvió el antiguo dilema que oscilaba a la categoría del notario como profesión libre y como función pública. La reforma del notariado llevó a la reconcepción del registro de hipotecas como objeto del derecho público, y que había sido adquirido por un particular, que fue indemnizado. Este oficio de hipotecas, de este modo publicificado, no sin un juicio previo por inconformidad iniciado por el antiguo propietario, se incorporó en 1900 al Registro Público de la Propiedad en 1900.

La época que abarca de julio 1 de 1909 a diciembre 31 de 1911, de la que damos ahora noticia, trata del tránsito del porfirismo al primer gobierno revolucionario, encabezado por Madero, y comprende el trabajo administrativo desempeñado por cinco secretarios de Justicia de diversa filiación política.<sup>274</sup> Hay que destacar el sentido de continuidad del trabajo de la Secretaría, aunque se transitó de un régimen a otro, ratificando completamente la tesis de Tocqueville antes expuesta, en el sentido de perpetuidad que otorga la continuidad al trabajo administrativo. Así, una comisión revisora del Código Penal proseguía sus trabajos, y esperaba el próximo periodo

de Antonio Enríquez, 1910, signada por Justino Fernández en 1909 (no se precisa mes ni día), pp. VI y ss.

274 *Ibid.*

de sesiones para la aprobación de las enmiendas; y estaban en lista de espera otros más, los referentes al comercio, los procedimientos civiles y penales, organización de los tribunales y registro público de la propiedad. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia se había dado su reglamento interior, y a mediados de 1910 ya estaba promulgado el decreto para la elección de seis de sus ministros. La Procuraduría General de la República seguía encargada de la estadística criminal. Aunque las cárceles eran prerrogativa de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Justicia no dejaba de mostrar su interés al respecto.

Por su parte, la *Memoria* publicada en 1910 constituye un documento de valor inestimable porque es la herencia del porfirismo por cuanto a la administración de justicia se refiere, además de legado final de la Secretaría en este largo periodo de gobierno. En ella no encontramos elementos que validen algún reproche mayor, o menor, sobre su desempeño; durante los ocho años y medio que la dirigió Justino Fernández, la Secretaría se ocupó de actualizar las leyes, o cambiarlas por obsoletas; de consolidar el arreglo de los códigos, comenzado durante los tiempos de Benito Juárez, y definir finalmente el papel público de los notarios. Organizó a la Procuraduría General de la República, y la del Distrito Federal, y definió el papel del Ministerio Público.

En suma, no se encuentra aquí, ni en el resto de las *Memorias* analizadas, evidencia alguna sobre las causas de la extinción de la Secretaría de Justicia; más bien, avalan la calidad y valor de su trabajo. No hay, tampoco, elementos que sirvan para encontrar fracasos notorios de implementación que fueran usados como argumentos contra ella y su existencia.

Ciertamente, ni a los hombres ni a las instituciones les agrada reconocer sus errores e insuficiencias, pero en las Memorias de la Secretaría de Justicia existe un permanente sentido de autocritica del todo loable, que no da pauta para que ella misma propusiera su enjuiciamiento y virtual decapitación.

## CUARTA PARTE

### TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

El análisis de la expiración de la Secretaría de Justicia reclama la aportación de evidencias que contribuyan a esclarecer los motivos que la causaron. Estas evidencias proceden principalmente de los testimonios de los actores del drama y de estudiosos contemporáneos del tema. Sin embargo, es necesario invocar una interpretación conceptual sobre la cesación de las organizaciones administrativas, para entender la configuración social de las causas, los motivos políticos que entrañan y las consecuencias previsibles para el espacio público en el que se desempeñaban. Al efecto, hacemos uso de la teoría de la cesación de las organizaciones, funciones y *Policies* del gobierno, que se denomina *terminación de Policy*.<sup>275</sup>

275 El análisis de terminación de *Policy* (*Policy termination*) es el desarrollo más reciente dentro de las ciencias de *Policy* (*Policy Sciences*). Se originó a mediados de la década de los setenta, a partir de estudios de caso, y actualmente ha alcanzado suficiente grado de generalidad para brindar explicaciones globales sobre problemas de terminación.

CAPÍTULO DÉCIMO	
EXTINCIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA . . . . .	171
I. Análisis de terminación de políticas . . . . .	171
1. Desempeño administrativo incremental y autonomía del espacio de políticas . . . . .	173
2. La terminación de políticas . . . . .	174
3. Definición y tipos de terminación . . . . .	177
II. “Crónica de una muerte anunciada” . . . . .	183
III. Hipótesis y evidencias sobre la extinción de la Secretaría de Justicia . . . . .	191
IV. Conjeturas sobre la extinción de la Secretaría de Justicia . . . . .	195

## CAPÍTULO DÉCIMO

### EXTINCIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

La actividad del gobierno es un movimiento continuo y que se recicla, de modo que el impulso que estimula dicha actividad no culmina con la evaluación de sus resultados, se debe considerar todavía su continuación, modificación o terminación.<sup>276</sup> Es frecuente que la actividad obedezca a la prolongación de un comportamiento acumulado y, por consiguiente, más a la prosecución de *Policies* existentes, que a la innovación completa. Esto ocurre de tal modo, porque las *Policies* han sufrido alteraciones y cambios, más que cortes radicales o interrupciones de un régimen a otro, incluyendo el reemplazo entre partidos con signos ideológicos diversos.

Lo anterior se puede corroborar acudiendo a las lecciones de la historia: tal como lo explicó Carlos Marx cuando analizó el golpe Estado de Luis Napoleón:

la primera revolución francesa, con su misión de romper todos los poderes particulares locales, territoriales, municipales y provinciales para crear la unidad civil de la nación, tenía necesariamente que desarrollar lo que la monarquía absoluta había iniciado: la centralización; pero al mismo tiempo amplió el volumen, las atribuciones y el número de servidores del poder del gobierno. Napoleón perfeccionó esta máquina del Estado. La monarquía legítima y la monarquía de Julio no añadieron nada más que una mayor división del trabajo [...] Finalmente, la república parlamentaria, en su lucha contra la revolución, viose obligada a fortalecer, junto con las medidas represivas, los medios y la centralización del poder del gobierno. Todas las revoluciones perfeccionaban esta máquina, en vez de destrozarl. Los partidos que luchaban alternativamente por la dominación, consideraban la toma de posesión de este inmenso edificio del Estado como el botín principal del vencedor.<sup>277</sup>

#### I. ANÁLISIS DE TERMINACIÓN DE POLÍTICAS

Históricamente, la tendencia a la perpetuación de la administración pública se debió, y se debe, a su papel dentro del proceso social de formación

<sup>276</sup> Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, cap. VII.

<sup>277</sup> Marx, Carlos, "El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte", en Marx y Engels, *Obras escogidas*, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras [s.a.], dos tomos, t. I, pp. 339 y 340.

del Estado moderno. Esto obedece principalmente al carácter intencionado de la conducta del gobierno, cuyo designio dentro del Estado de derecho es precisamente perpetuar, mediante un proceso de reproducción, cierto tipo de relaciones sociales caracterizadas por la igualdad jurídica. Por consiguiente, hay que subrayar que el ingrediente primordial de la *Policy* es la intención deliberada, de modo que suele ser definida como un curso intencional de acción.

La *Policy* suele ser identificada como un curso de acción que se ha intentado o como la implementación de la intención a través de la conducta efectiva en una organización administrativa. Sin embargo, aunque la intención es un elemento definitorio, es insuficiente para llenar totalmente una definición cabal. Lo importante es destacar que la intención está ligada a una *Policy* que realmente ocurre, de modo que con frecuencia el propósito de un hacedor de *Policy* no coincide con la que opera en el mundo externo. La causa de la brecha entre el hacedor y la *Policy* obedece a la factura social del proceso de configuración del comportamiento del gobierno, en el cual intervienen una variedad de participantes cuyas intenciones individuales y generales deben ser concertadas colectivamente, como un producto social.

El término *Policy* abarca tanto a la intención, como lo que ocurre como resultado de la intención misma. Cualquier uso que excluye resultados no intencionados soslayaría a los más comunes fenómenos sociales. La *Policy* es identificada operacionalmente, no por las metas que persigue, sino por el comportamiento real que intenta poner en efecto a las metas. Sin embargo, la *Policy* no es evidente ni se define por sí misma; es más bien una categoría analítica cuyos contenidos son determinados por el analista, no por el hacedor de las *Policies*, no por la legislación, ni por la administración. Tal como lo explica un pensador,

una *Policy* puede únicamente ser considerada como un curso de acción o inacción, más que como acciones o decisiones específicas, y tal curso puede ser percibido e identificado por el analista en cuestión. *Policy* existe por la interrogación, más que por la intuición de los fenómenos políticos.<sup>278</sup>

Cuando el gobierno externa su actividad por medio de su comportamiento intencionado, puede reflejar un modo de desempeño por actividad agregativa, cuya esencia es explicable como un procedimiento *incremental*. Sin embargo, la actividad no consiste siempre en una mera acumulación sucesiva de *Policies*, sino también en el efecto de la autonomía de los procesos políticos como sucesos sociales. En este caso, no hay decisores singulares plenamente identificables, sino un protagonismo colectivo.

<sup>278</sup> Heclu, Hugh, "Review Article: Policy Analysis", *British Journal of Political Science*, núm. 2, 1973, p. 85.

## TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA

173

### 1. *Desempeño administrativo incremental y autonomía del espacio de políticas*

Dentro del enorme número de actividades que puede desempeñar un gobierno existe un modo de desempeño que tiene su base en la experiencia adquirida en la vida de las organizaciones administrativas. Las leyes, reglamentos y manuales son muestra sistemática de esta actividad acumulada y de su paso progresivo con base en un patrón primigenio. En la actividad del gobierno de países altamente desarrollados las opciones de *Policy* ofrecen pocas diferencias entre sí debido a que los procedimientos políticos operan de manera incremental.<sup>279</sup> De acuerdo con esta práctica gubernamental, la hechura de *Policy* se realiza a través de una secuencia de aproximaciones sucesivas, pues una *Policy* es dirigida hacia un problema y después es tratada y alterada con respecto a su forma original; y vuelta a mudar, y así sucesivamente. Se trata, pues, de *Policies* incrementales que se siguen unas a otras y de tal forma se intenta resolver un problema.

En contraste, hay situaciones en las cuales los gobiernos proceden con base en su experiencia histórica y su memoria organizativa, y la fuente de su actividad se encuentra en la autonomía creciente con respecto al espacio de desempeño de *Policy*. Esto se debe principalmente, tal como lo explica un especialista, a que “la *Policy* es su propia causa, los programas dependen menos del ambiente externo, que de los sucesos interiores de los cuales ella proviene”.<sup>280</sup> Cuando en el espacio de *Policy* existen varios programas en gran escala, dicho espacio tiende a ser más denso por motivo de su interacción e interdependencia; cuando grandes programas proliferan se comienzan a ejercer entre ellos fuertes efectos mutuos, incrementándose sus relaciones recíprocas y su recíproca causación: unos programas comienzan a afectar a otros de manera sucesiva, hasta que el último programa retorna el ciclo del primero. El efecto inmediato de la introducción de un nuevo programa en gran escala es el incremento de la interdependencia y sus consecuencias son más numerosas, variadas e indirectas, y por lo tanto, son más difíciles de predecir.

Esto explica por qué la conexión entre la causa original de *Policy* y su resultado es atenuada, como un efecto de la interacción y mutua influencia entre los diversos programas.<sup>281</sup> La densidad del espacio de *Policy* explica a ésta como causa de sí misma: para entender a las *Policies* presentes, primero debemos asomarnos a las Policies pasadas; para encarar problemas futuros, debemos buscar la respuesta en las soluciones pasadas.

279 Lindblom, Charles, “Policy Analysis”, *The American Economic Review*, núm. 3, junio, 1958, pp. 79 y 80.

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

281 *Idem*, p. 83.

Las *Policies* individuales tienden a interrelacionarse y hacerse recíprocamente dependientes, proveyéndose unas a otras de la savia vital. No se trata de una mera secesión lineal, como lo enuncia el incrementalismo, sino de la articulación dinámica y cambiante de *Policies* individuales dentro de un espacio político común y compartido.<sup>282</sup>

En suma: la complejidad tiende a producir más complejidad, y una de las más visibles manifestaciones de la autonomía del espacio de *Policy* es el fenómeno de los cambios no planeados; es decir, se trata de la complejidad de la implementación como fuente de cambio imprevisto, cuya autoría hay que buscarla en una intención colectiva. Esto descifra el síndrome de Lázaro, que consiste en la capacidad de resurrección imprevista de una *Policy* que se creía muerta, pues residuos persistentes pueden estar a la espera de obtener nuevo vigor, una vez que las circunstancias favorezcan su resurgimiento y le ofrezcan legitimación.<sup>283</sup>

Ante el hecho frecuente de la continuidad de las *Policies* y particularmente el que se reproduzcan por sí mismas, creando vida futura de su existencia actual, hay ocasiones en las cuales existe un renacimiento cuya fuente vital es la sustitución de una *Policy* ya muerta. Este suceso científico, sin embargo, no ha constituido un objeto de la atención de las disciplinas políticas. El problema de la cesación de las organizaciones de la administración pública, así como de sus funciones, *Policies* y programas, es un campo de conocimiento oscuro y todavía muy abandonado. A partir de esta perspectiva, se nos aclara por qué permanecen en la oscuridad las causas del fallecimiento de la Secretaría de Justicia, por solo citar un caso conspicuo de extinción institucional en la administración pública.

## 2. *La terminación de políticas*

Recientemente, aunque con antecedentes remotos, se ha iniciado el estudio sistemático de los problemas referentes a la terminación en la administración pública, particularizándose la cesación de sus organizaciones, funciones, *Policies* y programas. Se trata de explorar el modo como la terminación puede producir sucedáneamente nueva vida administrativa, sea por resurrección o por un nuevo alumbramiento organizativo.

Una de las razones del abandono de este tipo de estudios obedece al significado patológico del concepto de terminación en la cultura occidental, particularmente entre los pueblos anglófonos.<sup>284</sup> Así, terminaciones tales como las bancarrotas, tienen un tono frecuentemente peyorativo. Esta

<sup>282</sup> Majone, Giandomenico, *Evidence, Argument and Persuasion in te Policy Analysis*, Yale University Press, 1989, pp. 158-166.

<sup>283</sup> Subirats, *op. cit.*, pp. 169 y 170.

<sup>284</sup> León, Peter de, "Public Policy Termination: an End and a Beginning", *Policy Analysis*, vol. IV, núm. 3, verano, 1978, pp. 369-392.

## TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA

175

visualización, desde el punto de vista que nos ocupa, es ciertamente inadecuada para el estudio de la terminación en administración pública. En contraste con otras culturas, en las cuales la cesación de la vida está configurada dentro de las expectativas de las personas, en buena parte del Occidente hay un vacío que se extiende hacia los ámbitos de la política, la cultura y la economía.

Una concepción fiel de la administración pública requiere del acomodo de los sucesos propios de vida, junto con los de terminación, para ofrecer una mejor explicación de la existencia continua. Dentro de esta perspectiva, como en el caso del divorcio o el retiro, en la vida cotidiana, que pueden dejarse de considerar como tácitas admisiones de fracaso, en administración pública los problemas de terminación pueden concebirse como oportunidades para comienzos creativos.

Podemos aquí referir a la teoría biológica de Georges Cuvier, cuya propuesta básica consistió en que la continuidad de la vida está impulsada por la extinción: la historia natural está marcada por etapas, debido a que la sucesión entre cada una de ellas obedece a terminaciones y comienzos.<sup>285</sup> Muy dispares en esencia y objeto, pero tocándose en este punto, las disciplinas humanas comprenden también una sucesión histórica fundada en cesaciones. Tal como ha sido demostrado por S. N. Eisenstadt, las etapas que constituyen la progresión de la historia de la humanidad no obedecen a una sucesión evolutiva general, sino a cristalizaciones históricas singulares marcadas por la terminación.<sup>286</sup>

En realidad, las cesaciones son incentivadas por dos fuerzas muy poderosas: el carácter mutante de los problemas y el impulso progresivo de la sociedad. En primer lugar, las sociedades están caracterizadas por la tendencia al cambio, merced a que deben enfrentarse a problemas para los cuales no tienen una solución permanente.<sup>287</sup> En segundo lugar, como lo apuntó Marx, “como lo que importa, sobre todo, es no verse privado de los frutos de la civilización, de las fuerzas productivas adquiridas, hay que romper las formas tradicionales dentro de las cuales han sido producidas”<sup>288</sup>

Bajo estas perspectivas, la extinción en administración pública puede contribuir a entender sus fases como sucesos progresivos, provenientes de

285 Georges Cuvier fue un hombre de ciencia que cultivó la paleontología y la anatomía, que le brindó fama mundial. También ejerció la política y ocupó una silla en el Consejo de Estado en Francia. En su juventud estudió en la Escuela de Administración Pública de Stuttgart, e influido por las bondades de este centro de enseñanza alemán, en 1820 formuló el proyecto de Escuela de Administración de su país, donde también se enseñarían las ciencias políticas. Tal proyecto dio vida a la efímera Escuela de Administración (1848-1851), que sirvió de modelo a la hoy célebre Escuela de Administración francesa.

286 Eisenstadt, S. N., *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Madrid, Editorial Tecnos, 1970, p. 45.

287 *Ibid.*

288 Marx, Carlos, *Miseria de la filosofía*, México, Editora Nacional, 1973, p. 350.

la cesación. La terminación puede interpretarse como un acaecimiento final que liquida una vida, para siempre, pero con una finalidad trascendente: nutrir la vida futura. Tal es el sentido que otorga Marx al incentivo de la historia humana en congregación, pues una sociedad no desaparece jamás hasta que no han sido desarrolladas todas sus capacidades productivas a las cuales puede dar cabida; y en tanto que las nuevas relaciones de producción, que son superiores, no hayan sido ya incubadas en el seno de la sociedad cesante.<sup>289</sup>

La terminación ha sido conceptuada de dos formas: por un lado, como el certificado de defunción de instituciones cuya utilidad social ha desaparecido, es decir, como una *terminación total*. Por el otro, consiste en extinciones incompletas debido a la conveniencia del rescate de un cúmulo de energía social útil para el futuro, es decir, se trata de una *terminación parcial*. Dentro de esta última noción, la terminación puede explicar el modo como se legan de oficinas y programas en el conjunto de la administración pública de un régimen otro; y puede responder a preguntas relevantes sobre qué permanece, qué se transforma y qué se descarta, cuando se emprende una reforma integral o una reorganización parcial.<sup>290</sup>

Aunque conceptualmente esta distinción es impecable, dentro de la historia de la administración pública sólo excepcionalmente se podrían encontrar muestras que la validen. De hecho, todas las terminaciones han sido la fuente de creación administrativa, de manera *parcial*, salvo en sociedades completamente aisladas. La terminación, como fuente creativa, nos ayuda a entender tránsitos de cultura administrativa tan sorprendentes como la adopción británica de las prácticas chinas del servicio civil, a través de las costumbres administrativas del Imperio mogul, supeditado al colonialismo inglés. Otro caso igualmente insólito es la formación de la moderna administración pública occidental a partir de sus raíces sasánidas, en la antigua Persia, por vía de Grecia, Roma, el medievo y el Estado absolutista. Ni el caso de Bizancio, reputado como una extinción completa, puede invocarse como una terminación total, debido al caudal de energía social, política y administrativa que sirvió de base al Imperio otomano, que le sucedió con fundamentos ideológicos y culturales muy distintos. Sería ocioso continuar ofreciendo ejemplos de lo que es una regla, de modo que, desatendiendo aquella diferenciación, nos referiremos solamente a terminación a secas.

La terminación, como una decisión política deliberada, era hasta hace poco un fenómeno relativamente escaso. Una razón es que el fin de la vida de un ente administrativo se percibe dentro de un futuro indefinido, toda vez que la masa de recursos y capital obran a favor de la existencia, más que

289 Marx, Carlos, *Critica de la economía política*, México, Editora Nacional, 1973, p. 8.

290 Bardach, Eugene, "Policy Termination as a Political Process", *Policy Sciences*, núm. 7, 1976, pp. 123-131.

de la extinción. Igualmente, contra la terminación operan las coaliciones anti-terminación que suelen gestarse en defensa de los entes de la administración pública, tales como las que se organizaron en la época de bonanza del Estado benefactor, cuya bandera ideológica era su intervención económica y social.

Hoy en día, los vastos programas de privatización de entidades públicas, especialmente de carácter económico, que se han realizado tanto en países desarrollados como en los subdesarrollados, han abierto un nutrido campo de estudio para la terminación.

### 3. Definición y tipos de terminación

La terminación es una categoría amplia y multifacética, pues tiende a definir sus problemas en atención al tiempo y el espacio en que ocurre, y tipificar a los entes que perecen. Sin embargo, sus preocupaciones han extendido su interés de análisis a las funciones y las organizaciones administrativas, así como a los programas gubernamentales. Una de las definiciones usuales describe que la terminación es “la conclusión o cesación deliberada de funciones, programas, *Policies* u organizaciones gubernamentales”.<sup>291</sup> Tal como ha sido conceptuada, se refiere al lugar y papel de la cesación en el proceso integral de *Policy*; es decir, que las funciones, programas, *Policies* u organizaciones gubernamentales son reorientados con el fin de justificar la continuación de su existencia.

La terminación entraña un efecto multiplicador de extinciones singulares, que afecta y arrastra diversos aspectos de una dependencia administrativa. El cese de una organización, generalmente implica la desaparición de una *Policy* o de un programa. Incluso, una *Policy* o un modesto programa, que son terminados, pueden ser el preámbulo de la desaparición de una organización. Sin embargo, esto no es extensivo a las funciones, cuya terminación no es una secuela de la desaparición de las organizaciones y mucho menos de las *Policies* o de los programas.

El análisis de terminación no se restringe a la cesación de vida de una entidad y allí se concluye, se extiende a la auscultación de la consecuencia que provoca y al examen del “efecto de Lázaro”, es decir, la probabilidad de resurrección administrativa.

Uno de los referentes principales de la terminación es su vínculo con la organización, pues esta es una red de interacción social que tiene existencia corporal y *Policy* incumbente a ella, lo mismo que una variedad de programas que la ponen en movimiento. Ambas son inherentemente finitas, están limitadas en el tiempo (*área de alcance*) y tiempo (*duración de*

291 De León, “Public Policy Termination: an End and a Beginning”, *op. cit.*, p. 370.

*aplicabilidad).*<sup>292</sup> Desde esta perspectiva, un estudioso explica que la “terminación se refiere a la circunstancia dónde y cuándo una *Policy* u organización deja de existir en este límite tangible, y no se puede prolongar”.<sup>293</sup> Por consiguiente, la cuestión de interés no es simplemente el término de una entidad, sino dónde, cuándo y bajo qué circunstancias ocurre.

Así observada, la terminación puede ser como el *Ave Fénix* del proceso de *Policy*, constituye un proceso de adaptación: “una *Policy de Policy*; existe la pugna por adaptar a la *Policy A*, la substancia que es eliminada o segregada de la *Policy B*.<sup>294</sup> El proceso de adaptación es esencialmente el esfuerzo de un grupo de proponentes para ensamblar, al margen de una diversidad de intereses sociales y políticos, una coalición que asegure la aprobación autorizada de sus propuestas. Normalmente, estas propuestas corresponden a reacciones de contrincantes que intentan bloquear a la coalición, manipular la reacción y obtener ventajas.

El planteamiento de la terminación como un nutriente de vida futura está basado en una propuesta de Harold Lasswell formulada en 1971, en la cual la cesación es incorporada como una etapa del proceso de *Policy*: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, *terminación* y apreciación.<sup>295</sup> La sugerencia de Lasswell es que la terminación cancela ciertas prescripciones hasta entonces vigentes y trata con las demandas empujadas por aquellos que actuaban de buena fe cuando estaban vigentes, así como por quienes sufren la privación de valores cuando han cesado. Por ejemplo, en las sociedades en las cuales la innovación es rápida, las nuevas organizaciones necesitan frecuentemente enfrentar reclamos de expropiación de compensaciones o reasignaciones de recursos, que pueden provenir por medio de la terminación. Nociones tales evocan los programas radicales de reforma o revolución, que generalmente afectan el estatuto de la propiedad, reconstituyen la estructura de poder, sientan las bases nuevas para el gobierno y crean otros símbolos de prestigio social.

Con base en las nociones lassweliana, Harry Brewer formuló un modelo de sucesión integrado de la siguiente manera por la iniciación/invención, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.<sup>296</sup> Esta última es conceptualizada como el ajuste de *Policies* y programas que se tornan en disfuncionales, redundantes, obsoletos o innecesarios para la administración pública, y deben cesar.

<sup>292</sup> Biller, Robert, “On Tolerating Policy and Organizational Termination: some Design Considerations”, *Policy Sciences*, núm. 7, 1976, p. 134.

<sup>293</sup> *Ibid.*

<sup>294</sup> Bardach, *op. cit.*, p. 126.

<sup>295</sup> Lasswell, Harold, *A Pre-View of Policy Science*, American Elviser Publishing, 1971, p. 28.

<sup>296</sup> Brewer, Harry, “The Policy Sciences Emerge: to Nature and Structure a Discipline”, *Policy Sciences*, núm. 5, 1974, p. 240.

## TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA

179

Este modelo, que incluye a la terminación, habla del carácter finito de la existencia de una *Policy*, pues su vida no es eterna. En otros términos, a la luz de objetivos reconsiderados, una *Policy* podría ser conservada en vida o terminada. Aunque en el modelo es colocada al final, como la etapa culminante de un ciclo, puede considerarse de un modo diverso, pues incluso la fase primera (iniciación/invención), comparte ingredientes similares a la terminación. Ambas etapas son un predicamento sujeto a las demandas y respuestas que se verifican en un sistema político: dicho de otro modo, si un problema es observado como existente, el proceso de *Policy* se inició; si una *Policy* específica es evaluada como una exacerbación del problema y se designa para ser corregida, el proceso de terminación comenzó.<sup>297</sup>

Entre ambas etapas, es decir, entre el inicio y la terminación, hay un entramado de retornos sutiles y cesaciones inconclusas en el cual la *Policy* es ajustada y redefinida para hacerla más responsive a los problemas, o cambiarla, cuando el problema mismo o el contexto se hayan alterado. Así, la terminación puede ser concebida tanto como un final, como entendida como un comienzo: es el fin de un programa que ha cumplido con su propósito y es el comienzo de un proceso que se ha intentado para corregir una *Policy* errática o un conjunto de programas que se juzgan inadecuados.

Los tipos de terminación pueden ser clasificados bajo dos grandes apartados. El primero la divide atendiendo el proceso y la longitud de tiempo; el segundo considera a la materia cesada.

En el primer tipo, la terminación ocurre de dos modos: como un “disparo” o como un “largo sollozo”. Es usual la cesación bajo la primera forma, debido a las resistencias que suelen acompañar al fin de una *Policy*. En este caso, normalmente la terminación es el efecto de una decisión autoritaria que la transforma; sin embargo, tal decisión habitualmente es el resultado previo de una lucha en la cual numerosos partidos intervienen. Esta forma de terminación, también llamada por explosión, o *Big-Bang*, se realiza en un tiempo limitado, y su mejor representación es la “administración de choque”.

En contraste, la terminación por “largo sollozo”, o método decremental, ocurre a través de un deliberado y prolongado proceso de declinación de recursos, que culmina con la sustitución de una *Policy* determinada.<sup>298</sup> No obstante que el *Big-Bang* se identifica perfectamente con el estudio de terminación, e incluso de explaya como su mejor ejemplar, no existen evidencias empíricas que patenticen que este método haya sido más exitoso que el procedimiento decremental; y ciertamente puede ser origen de grandes desarreglos en la administración pública.

297 De León, “Public Policy Termination: an End and a Beginning”, *op. cit.*, pp. 370 y 371.

298 Bardach, *op. cit.*, p. 126.

En realidad, ambos procedimientos de extinción pueden presentarse en forma de dilema, debido a que los cargos públicos suelen estar limitados en su periodo de tiempo de desempeño. La opción por el método del *Big Bang*, en lugar del procedimiento decremental —que puede consumir incluso décadas de desarrollo—, puede facilitar un éxito momentáneo, rápidamente capitalizable, pero no un efecto prolongado exento de reclamaciones públicas futuras.<sup>299</sup> La mejor prueba de este hecho es el fracaso de la *Perestroika* en la Unión Soviética y la desaparición consecuente del Estado soviético. Sin embargo, el procedimiento por choque puede ser necesario y decisivo cuando culmina procesos revolucionarios o de reformas radicales, tales como los que fueron el corolario de la Revolución comunista en la época de Lenin y la Revolución mexicana en el tiempo de Lázaro Cárdenas. Su manifestación más prístina suele ser la expropiación, dando como resultado una radical reforma de la propiedad privada, que generalmente es publicizada, y una reconsideración profunda de las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno.

En la segunda clase, la terminación distingue entre la cesación de funciones y la extinción de organizaciones. En primer lugar, como lo ha externado un especialista, “la terminación funcional involucra el fin de un conjunto de actividades programáticas y los productos resultantes de bienes y servicios públicos”.<sup>300</sup> Esta forma de terminación implica la suspensión tanto de las tareas, como de los frutos que se ofrecían, y significa igualmente la eliminación o disminución del nivel de actividad y de resultados de una *Policy* o programa particular. Si se conciben a las *Policies* como enfoques generalizados o como estrategias hacia la solución de problemas particulares, la terminación funcional ocurre cuando tales enfoques y estrategias, generalmente incorporados a un número de actividades y productos, cesan, porque las funciones son “un servicio provisto por el gobierno a los ciudadanos”.<sup>301</sup>

La consumación de funciones es la más difícil de terminar, tal como lo constató Herbert Kaufman en los Estados Unidos, pues en tanto que fencieron 27 agencias gubernamentales, las funciones que realizaban permanecieron vivas mediante el procedimiento de reasignación a otras dependencias.<sup>302</sup> En la medida en que la ciudadanía valora como servicio necesario a una función, su persistencia está asegurada de muchos modos. Muchas funciones, por otra parte, sobreviven por su correspondencia a las demandas de la ciudadanía, y con frecuencia sirven más plena y directamente a una necesidad, que las más difusamente configuradas organizaciones y *Policies* públicas.

299 Behen, Robert, “How to Terminate a Public Policy: a Dozen Hints for Would-be Terminators?”, *Policy Analysis*, vol. IV, núm. 3, verano, 1978, pp. 393-418.

300 Bothun, Douglas and John Comer, “The Politics of Termination: Concepts and Process”, *Policy Studies Journal*, vol. 2, núm. 4, mayo, 1983, p. 541.

301 De Leon, “Public Policy Termination: an End and a Beginning”, *op. cit.*, p. 375.

302 *Ibidem*.

Una de las características que distinguen a la terminación funcional es su relación con los problemas que atañen y que trata el gobierno, pues la índole de ellos es que raramente desaparecen y más bien se perpetúan. En la terminación funcional, la solución o no solución de los problemas excepcionalmente se interpone como causa de la cesación; pero, si tal fuera el caso, la terminación sería realmente controversial. Más frecuentemente, su relación con los problemas de gobierno es la respuesta a cambios que sugieren enfoques alternativos como solución a los problemas, y desde este punto de vista normalmente la terminación funcional es el resultado del comienzo de una *Policy* de sustitución. Por consiguiente, aquí debemos considerar varios incentivos para la sustitución, tales como los cambios tecnológicos, permutas en la asignación de recursos públicos, mudas en los apoyos e ideologías políticos de los programas, y transmutaciones en las actitudes relacionadas con la adecuada forma de suministrar los servicios públicos.

En contraste con la suspensión funcional, “la terminación estructural, por su parte, incluye no sólo la cesación de actividades programáticas, sino también los arreglos institucionales para el desempeño de esas actividades”.<sup>303</sup> Esta modalidad entraña el que una organización cesa de existir o en la reducción de los recursos de la organización. En todo caso, la medida de la terminación está dada por la disminución de recursos, de modo que el grado de la reducción evidencia la posibilidad del principio de la terminación total. En esta modalidad de cesación, el papel de los problemas solía ser considerado como menos importante que en la terminación funcional, toda vez que la terminación estructural era poco frecuente antes de la emergencia los vastos programas de privatización amparados bajo el neoliberalismo. Sin embargo, sigue siendo vigente el hecho de que las organizaciones tienen un gran arsenal de medios de perpetuación. En el referido estudio de Kaufman se da cuenta de que entre 1924 y 1973 fueron menos las organizaciones extintas, que aquellas otras que fueron creadas.

Entre otros elementos que favorecen a la longevidad organizativa hay que consignar a la permanencia institucional, bases estatutarias, flexibilidad organizativa, apoyo institucional y renuencia intelectual a aceptar la cesación.<sup>304</sup> Tal como han sido conceptuadas, “las organizaciones son grupos de individuos que constituyen lo que llamamos instituciones”;<sup>305</sup> es decir, la naturaleza principal de las organizaciones es la institucionalidad, y ésta se caracteriza principalmente por la permanencia y la capacidad de adapta-

303 *Idem*, p. 541.

304 Sería ocioso aquí ocuparnos, incluso brevemente, de las probadas aptitudes de persistencia de la organización. Por consiguiente, remitimos al lector a la literatura clásica en el tema: Barnard, Chester, *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1938, parte II; Michels, Robert, *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1969, dos volúmenes. Ver especialmente la primera parte del volumen I y la sexta parte del volumen II.

305 De León, “Public Policy Termination: an End and a Beginning”, *op. cit.*, p. 376.

ción. Aunque las organizaciones son creadas para responder a necesidades específicas, pueden y aspiran a expandir su dominio en el tiempo.<sup>306</sup> Qué mejor que invocar a Max Weber, quien refería que “una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción [...] allí donde se ha llevado íntegramente a cabo la burocratización del régimen de Gobierno se ha creado una forma de relaciones de dominio prácticamente inquebrantables”.<sup>307</sup>

Ligada a la segunda tipología, se debe consignar también a la extinción de *Policies* y programas. Como las organizaciones, las *Policies* están destinadas a resolver problemas específicos, pero éstas son todavía más fácilmente susceptibles de ser terminadas. Así, a menos que una *Policy* y su contexto institucional sean exactamente coincidentes o estén inextricablemente entrelazados, una organización prefiere renunciar a una *Policy*, que inmolarse por ella.<sup>308</sup> Igualmente, como en cualquier relación política, una *Policy* no puede aprovechar por sí misma a muchos aliados, como lo hace una organización; en términos de poder político, tiene menos capacidad de extender su propia vida. Habida cuenta de que está regida por un objetivo específico, en contraste con una organización, caracterizada por una multitud de propósitos, la existencia de un objetivo único facilita la evaluación, y por consiguiente, el modo de aquilatar a la terminación, haciendo más vulnerable a la *Policy*. La mayoría de las *Policies* pueden generar su propio cúmulo de críticas, lo que obrará a favor de la terminación. Aunque las organizaciones tienen enemigos naturales, ellos tienden a luchar más contra *Policies* concretas que con la organización como un todo.

Los programas son subconjuntos de actividades y productos.<sup>309</sup> Ellos constituyen la categoría de terminación más fácil, porque cuentan con escasos recursos políticos de protección y representan una pequeña inversión por una parte de la organización. Debido a que se encuentran en estrecha relación con el problema, su impacto es fácilmente observable y medido, y por consiguiente, sujeto a la crítica. Dentro de la escuela incrementalista, el programa se identifica con una *Policy*, que suele ser más general, y por consiguiente, la terminación del programa es sugerido a partir de la cesación de la *Policy* toda.<sup>310</sup>

306 Un buen ejemplo de la ausencia temática de la terminación en el estudio de las organizaciones lo constituyen tres de los más consultados manuales, que no contemplan capítulo alguno relativos a ella: March, James y Herbert Simon, *Teoría de la Organización*, Barcelona, Ariel, 1969; Etzioni, Amitai, *Organizaciones modernas*, México, UTEHA, 1965; Mayntz, Renate, *Sociología de la organización*, Madrid, Alianza Editorial, 1967.

307 Weber, Max, *Economía y sociedad*, t. II, p. 741.

308 De León, *op. cit.*, p. 376.

309 Bothun, Douglas and John Comer, *op. cit.*, p. 541.

310 De León, “Public Policy Termination: an End and a Beginning”, *op. cit.*, p. 377.

La categoría de terminación muestra la extraordinaria relación existente entre la política y el gobierno, y el nivel de exposición a los problemas inherentes a la lucha por el poder. Tal circunstancia acompaña la vida de las instituciones administrativas, tales como una Secretaría de Justicia.

## II. "CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA"

Una vez que hemos hecho una incursión general por los problemas de terminación, debemos remitirnos a la cesación singular de la Secretaría de Justicia en México. Nuestra proposición, a falta de explicaciones sobre la extinción, es ofrecer un planteamiento hipotético de la terminación, aportar información al respecto, y sugerir el instrumental analítico y conceptual adecuado para discernir al respecto.

En el comienzo de este capítulo nos referimos a la necesidad de acudir al uso del argumento y evidencia, para explorar las causas de la extinción de la Secretaría de Justicia, refiriéndonos a los testimonios de los actores del drama y los estudiosos contemporáneos del tema.

El 14 de abril de 1917 fue suprimida la Secretaría de Justicia; con esta medida, la antigua dependencia de la administración pública mexicana dejaba de realizar ancestrales tareas, cuyo origen se remontaban a 1821. El núcleo de sus tareas, que tan propiamente había asumido el Estado mexicano, primero como Imperio, después como un Estado de derecho organizado federalmente, habían sido una herencia cuyas raíces eran antiguas tareas administrativas de regia factura. En efecto, tales funciones evocaban todavía las reales facultades de la Corona española, que se conocían como de real patronato, gracia y justicia.

Ciertamente, la existencia del patronato fue una cuestión insoluta en el México decimonónico, cuyo resultado tras la Reforma es de dominio público; ahora, una vez que han sido nuevamente reconocidas las Iglesias, las relaciones con ellas están a cargo de la Secretaría de Gobernación. El ramo de gracia abarcaba a las reales mercedes y la provisión de los empleos públicos, pero su corazón era el perdón de muerte y delitos mayores.

Cuántos ecos de gracia y justicia permanecieron hasta abril del 1917, en faenas tales como las referidas a los tribunales de circuito y los juzgados de distrito propios de la República; la expropiación por causa de utilidad pública; los indultos y commutaciones de penas por delitos del fuero federal, y por los del orden común en el Distrito y territorios; las relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y territorios; el Ministerio Público, los notarios y agentes de negocios, y la estadística criminal. Tales eran las facultades de la Secretaría de Justicia del gobierno revolucionario, según se hizo constar en el *Diario Oficial*, *El Constitucionalista*, en Hermosillo, Sonora, el 3 de diciembre de 1913.

Eso era, en efecto, lo dispuesto por el “Decreto que creaba ocho Secretarías de Estado adscritas a la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista”, y que conservaba a la Secretaría de Justicia según su trazo organizativo original. Pero el mismo movimiento revolucionario que aprovechó a esta Secretaría de Estado y del Despacho propiciaría posteriormente su extinción, cuando se convirtió en gobierno.

Hay que consignar un dato ciertamente muy singular, del que hablamos páginas atrás: la Ley de Secretarías de Estado, de 14 de abril de 1917, en la que se plasmó el vacío dejado por la extinción de las ancestrales Secretarías de Justicia y de Gobernación, fue precedida por un decreto de abril 6, es decir, expedido nueve días antes, en el que se anunció la extinción de la primera, y se determinó como receptáculo de sus deberes a la segunda, junto con el gobierno del Distrito Federal. Así, quedó dispuesto que:

entre tanto se expiden por el Congreso de la Unión las leyes a que se refieren los artículos 73, fracción VI, Inciso 3 , y 90 de la Constitución General de la República, y mientras se organiza la administración de justicia como lo previene el artículo transitorio de la misma Constitución, el despacho de los negocios administrativos encomendados a la Secretaría de Justicia, por decreto de esta Primera Jefatura expedido en Nogales, Sonora el 17 de octubre de 1913, se hará como sigue [...].

Y, en efecto, se pasó a repartir las competencias de la Secretaría de Justicia entre la Secretaría de Gobernación y el gobierno del Distrito Federal.<sup>311</sup> *Consumatum est*: había desaparecido la Secretaría de Justicia. El método seguido, de acuerdo con la doble tipología explicada páginas atrás, siguió el método del *Big-Bang* y la terminación organizativa.

Tal suceso, anunciado en abril de 1917, fue antecedido mucho tiempo antes por un presagio: en enero de 1835, Joaquín Iturbide hablaba de “las diversas proposiciones hechas en diferentes tiempos por sus celosos individuos sobre reformas y aún extinción de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos”.<sup>312</sup>

Más recientemente, varios juristas se dedicaron al estudio de la extinción de la Secretaría de Justicia. Uno de ellos, Antonio Martínez Báez, narra este acontecimiento. A él le debemos la “crónica de una muerte anunciada”:

<sup>311</sup> “Decreto que distribuye el Despacho de los negocios administrativos encomendados a la próximamente extinta Secretaría de Justicia, de abril 6 de 1917”, *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, Secretaría de la Presidencia, 1976, cinco volúmenes, t. V, vol. II, pp. 333 y 334.

<sup>312</sup> *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835*, México, Imprenta del Águila, 1835, signada por Joaquín de Iturbide en enero 26 de 1835. p. 1.

Finalmente, en el *Diario Oficial* de 14 de abril de 1917 apareció publicada una ley expedida por don Venustiano Carranza, todavía en su carácter de Primer Jefe, en la que consideraba que de acuerdo con el artículo 1º transitorio de la reciente Carta Fundamental, el orden constitucional debería quedar restablecido el día 1º de mayo; se hacía indispensable organizar previamente todos los departamentos dependientes del Poder Ejecutivo, entre tanto se expedía por el Congreso la Ley Orgánica del artículo 92 de la Constitución Política.<sup>313</sup>

En esta Ley se crearon seis Secretarías y tres Departamentos, siendo aquellas: la de Estado, la de Hacienda y Crédito Público, la de Guerra y Marina, la de Comunicaciones, la de Fomento y la de Industria y Comercio, y éstos: el Judicial, el Universitario y de Bellas Artes, y el de Salubridad Pública. En el artículo 4º transitorio, se dispuso que el Secretario de Justicia mandase entregar al Procurador General de la República el archivo, edificio, muebles y útiles de la misma Secretaría, y en el artículo 7º transitorio, se ordenó que la Ley comenzaría a regir el día 1º de mayo siguiente, “sin perjuicio de que desde el día 20 del corriente abril se principien las entregas a que se refieren los tres artículos anteriores”.

Fue así como desapareció la Secretaría de Justicia, que según la ley de 14 de abril de 1917, fue sustituida por el Departamento Judicial, el que de conformidad con el artículo 14 de dicho Ordenamiento, se denominaría “Procuraduría General de la Nación”, y cuyo Director sería el Procurador General de la República.

La desaparición de la Secretaría de Justicia se produjo en virtud de lo previsto por el artículo 14 transitorio de la Constitución Política sancionada en Querétaro el 31 de enero de 1917 y promulgada el 5 de febrero siguiente, precepto que dispuso: “Quedan suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes”.

He de señalar, también en forma previa al análisis de la historia del artículo 14 transitorio, que además del defecto técnico de su oposición con la norma permisiva y en blanco que contiene el artículo 90 de la Constitución, adolece de gran impropiedad en su clasificación formal como regla de derecho transitorio, pues su disposición normativa es permanente y subsistirá hasta que no sea derogada, como cualquier otro precepto de derecho escrito, con la circunstancia de que está revestido con la forma rígida propia de la Ley de Leyes.

En efecto, con llaneza, el artículo 14 transitorio dispuso lo siguiente: “quedan suprimidas las Secretarías de Justicia e Instrucción Pública”. Tal como se puede distinguir, la Secretaría de Justicia desapareció como tal, y en su lugar fue creada una nueva institución administrativa: el Departamento Judicial. Hasta aquí, parece que se trató de una simple sustitución, por un nuevo órgano de la administración pública que cumpliría las funciones

313 Martínez Báez, Antonio, “Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia”, *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo de 1961, pp. 60-64.

antaño a su cargo, y que, por consiguiente, es de suponerse que eran idénticas, similares o análogas. Sin embargo, no todas las funciones de la Secretaría se entregaron al Departamento Judicial, pues algunas pasaron a la Secretaría de Gobernación meses después, una vez restituida, y otras más al gobierno del Distrito Federal.

Continuemos con “la crónica de una muerte anunciada”:

En el proyecto de Constitución o de reformas constitucionales, leído en la sesión del día 6 de diciembre de 1916, presentado por el Primer Jefe don Venustiano Carranza, no se incluía ningún precepto transitorio sobre la extinción de la Secretaría de Justicia, y el artículo 90 del propio proyecto, como se verá después, corresponde literalmente al mismo ordinal de la Constitución en vigor, reiterando el precepto de las Cartas Federales de 1824 y de 1857, o sea que una ley del Congreso determinaría el número de secretarios de Estado y la distribución de los asuntos administrativos entre cada Secretaría.<sup>314</sup>

En el proyecto de Carranza, como párrafo final del artículo 102, se contenía esta disposición: “El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno y tanto[...]”, y en la sesión del día 21 de enero de 1917, dicho precepto fue aprobado por unanimidad de 150 votos. (*Diario de Debates*, tomo II, p. 558).

El dictamen de la segunda comisión, relativo al artículo 102, fue leído en la sesión del día 17 de enero y era en el sentido de admitir el sistema propuesto sobre la organización del Ministerio Público, en cuanto institución dependiente del Ejecutivo, y expresando que el artículo 102 establecía “como novedad el principio de que el Procurador General de la República sería el consejero jurídico del Gobierno, lo que obedece el proyecto de suprimir la Secretaría de Justicia” (*Diario de Debates*, tomo II, p. 410).

Esta última frase no corresponde atribuirla al proyecto del Primer Jefe, pues nada se dice en la Exposición de Motivos contenida en su mensaje leído en la sesión del día 1º de diciembre de 1916; sino que, como se verá en seguida, el proyecto de supresión de varias Secretarías nació en el seno de la propia comisión dictaminadora.

En efecto, no obstante que el proyecto de Carranza contenía el artículo 90 en la misma forma abierta y tradicional del precepto vigente, la segunda Comisión de Constitución presentó un dictamen el 16 de enero de 1917 sobre la organización del Poder Ejecutivo Federal, que incluía un artículo 90 concebido en estos términos: “Para el despacho de los negocios del Poder Ejecutivo habrá las siguientes Secretarías: de Estado; de Hacienda y Crédito Público; de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración; de Trabajo, Industria y Comercio; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Guerra; de Marina. Habrá también Departamentos Administrativos dependientes directamente del Presidente, para los ramos de correos y telégrafos, de salubridad general e instrucción pública, y los demás que lo requieran” (*Diario de Debates*, tomo II, p. 377 y ss.).

<sup>314</sup> *Ibid.*

## TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA

187

Por cuanto a los motivos que suscitaron la supresión de la Secretaría de Justicia, existen muy pocos elementos que permitan evaluar con certidumbre las causas explícitas externadas. Antonio Martínez Báez juzga que existe una radical separación entre el proyecto de Venustiano Carranza y el dictamen citado, que menciona sencillamente que

se ha creído conveniente la supresión de las Secretarías de Justicia e Instrucción Pública, porque la primera, en un régimen federal, no tiene razón de ser y puede decirse que de un modo general su intervención en el nombramiento del personal de la administración de justicia y su vigilancia sobre éste no dan otro fruto que la corrupción del Poder Judicial.<sup>315</sup>

Martínez Báez comenta que, al examinar las dos razones ofrecidas en el dictamen para sustentar la supresión de la Secretaría de Justicia, ninguna es valedera, debido a que dicha Secretaría tuvo de antiguo, y tenía en la época de su exposición, razón de ser en el régimen federal. Apuntaba que en México existen dos importantes administraciones judiciales: una, que extiende su competencia a todo el territorio nacional, la otra está circunscrita al Distrito y a los territorios; y que no hay que olvidar que otros servicios jurídicos de grande importancia estuvieron siempre encomendados a la mencionada Secretaría de Justicia. La interpretación de don Antonio Martínez Báez está muy bien fundada, pues irónicamente, la incompatibilidad entre el régimen político y la Secretaría de Justicia fue puesta de manifiesto por el centrismo en 1838, suprimiendo a la Secretaría de Justicia y sustituyéndola por el Ministerio de lo Interior.

Tampoco acepta Martínez Báez a la segunda razón aducida en el dictamen, pues no se argumenta por qué la intervención en el nombramiento del personal judicial y la vigilancia sobre el mismo produce necesariamente que el Poder Judicial se corrompa, pues tanto la experiencia mexicana como la extranjera ofrecen resultados diferentes al expresado en el dictamen.

Entre los diputados que integraban a la mencionada Comisión, destacó el diputado Paulino Machorro Narváez, quien además de haber sido presidente de la Barra Mexicana de Abogados, presentó un importante voto particular sobre el artículo 90. Hay en él una de las pocas declaraciones explícitas sobre los motivos de la mencionada extinción: "seguramente, como satisfacción a una necesidad política, será suprimida la Secretaría de Justicia y la de Instrucción Pública pasará de Secretaría a Departamento Administrativo, por no justificarse su carácter legal de institución general, que en realidad no tiene".<sup>316</sup> Machorro no explicó cuál era la necesidad

<sup>315</sup> Congreso Constituyente 1916-1917, *Diario de Debates*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985 (edición facsímil, de la de 1960), dos tomos, t. II, p. 478.

<sup>316</sup> Martínez Báez, *op. cit.*, p. 61.

política cuya satisfacción estimulaba la supresión de la Secretaría de Justicia. Como ocurre con mucha frecuencia, cuando existe un trasfondo opaco, complejo o deliberadamente soterrado que origina a una *Policy*, el motivo es bautizado, por conveniencia, como “político”.

Don Antonio Martínez Báez concluye que el dictamen de la mayoría de la Segunda Comisión y el mencionado voto particular fueron discutidos ampliamente en la sesión del 18 de enero de 1917, pero que el debate parlamentario no ilumina sobre la extinción de la Secretaría, pues las intervenciones de los diputados se centraron preferentemente en la instrucción pública, salubridad general, telégrafos y marina, mas no en la materia de justicia. Pocas alocuciones se extendieron sobre aquella Secretaría, como la del diputado Monzón, quien refirió lo siguiente:

y estoy intrigado por la supresión del Ministerio de Instrucción Pública y de Bellas Artes; alguno de mis honorables colegas tal vez esté intrigado por el Ministerio de Justicia y otro por la fusión de dos ministerios en uno solo. Yo creo que estas intrigas se podrían haber evitado aprobando el artículo como aparece en el proyecto del Primer Jefe.<sup>317</sup>

El resultado, finalmente, fue la discusión y aprobación del artículo 90 constitucional, del cual, dice Martínez Báez, no se hizo ninguna referencia a la Secretaría de Justicia en esa discusión, por cierto muy agitada. Considerando que era ostensible la reprobación del dictamen presentado sobre el artículo 90, así como la del voto particular de Paulino Machorro Narváez, el diputado Hilario Medina, en nombre de la Segunda Comisión pidió permiso para retirar dicho artículo, y declaró estar retirado el voto particular relativo. Luego se hizo la lectura del artículo 90, del proyecto elaborado por Venustiano Carranza, y se votó: el resultado fue la aprobación de dicho precepto, pero por unanimidad de 137 votos.<sup>318</sup>

Felipe Tena Ramírez ha estudiado este debate —cuenta don Antonio—, en lo que se refiere a los departamentos administrativos, y considera que

la asamblea procedió a la ligera, en momentos de cansancio, saltando por encima de las formalidades parlamentarias y a solicitud tan sólo del secretario. Pero si no se dio cuenta de lo que hizo, es evidente que al menos no pretendió votar en contra de los departamentos administrativos, cuya supresión nadie había pedido.<sup>319</sup>

317 *Idem*, p. 62.

318 Congreso Constituyente 1916-1917, *Diario de Debates*, t. II, p. 640.

319 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional*, 7a. ed., México, Porrua, 1964, pp. 423-424.

## TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA

189

Martínez Báez comenta el capítulo final de este drama administrativo:

la deliberación habida el día 18 de enero de 1917, cuyo resultado fue negativo para la supresión de varias Secretarías, entre otras la de Justicia, destruyó la consideración hecha en el dictamen formulado el día inmediato anterior por la misma Segunda Comisión, con referencia al artículo 102, en el sentido de que existía el proyecto de suprimir dicho Ministerio. Sin haberse formulado ningún dictamen por alguna de las Comisiones de Constitución, el secretario del Congreso dio lectura a un artículo transitorio, en la reunión del día 30 de enero, dentro de la sesión permanente señalada para dar cima a las labores del Congreso. Dicho artículo estaba concebido en estos términos: "Quedan suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes".<sup>320</sup>

El *Diario de Debates* es la constancia preliminar del acta de defunción de la Secretaría de Justicia, pues en él se señala que, una vez efectuada la lectura, el secretario expresó que "está a discusión. ¿No hay quien haga uso de la palabra? Se reserva para su votación". Cuenta don Antonio que, en la junta final de la sesión permanente, el último día de las reuniones del Congreso Constituyente, enero 31 de 1917, el secretario repitió la lectura de este artículo transitorio, que entonces estaba marcado con el número 10; el diputado Alberto M. González solicitó la palabra, y se dirigió al presidente, "para recordar a usted que hay alguna iniciativa que hemos presentado varios diputados, relativa a ese artículo". Entonces, el secretario respondió que "el acuerdo de la Presidencia es que no se admite ninguna nueva iniciativa". El diputado, general Francisco J. Mujica, insistió en que se estaban leyendo tales iniciativas, no para su discusión, sino únicamente para su votación, porque ya habían sido aprobadas. Luego de agruparse y numerarse varias iniciativas, el secretario anunció que bajo el número 2 se votaría el artículo 10 transitorio, referente "a la supresión de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública". Esta votación, que fue el último acto de los trabajos del Constituyente de Querétaro, obtuvo la unanimidad de 187 votos por la vía afirmativa, salvo cuatro artículos, que fueron aprobados por mayoría, entre los cuales estaba el artículo 10 transitorio, que tuvo en contra 29 votos.<sup>321</sup>

La apreciación final de Antonio Martínez Báez es que, de tan vertiginosa relación de sucesos parlamentarios sobre tan importante problema, hay hechos reveladores de una ausencia casi absoluta de verdadera voluntad colectiva del Constituyente de Querétaro, que aprobó el artículo transitorio que figura en el texto de la Constitución de 1917, bajo el número 14. En sus palabras:

320 Martínez Báez, *op. cit.*, p. 63.

321 *Diario de Debates*, t. II, pp. 825, 836-837 y 840.

1º Si se había aprobado ya el artículo 90, la materia relativa a las Secretarías de Estado quedó excluida de la norma constitucional y referida a una ley secundaria que aprobara el Congreso de la Unión;

2º No existió dictamen alguno que informara al Constituyente sobre un texto cuya iniciativa tampoco se conoce quién fue su autor;

3º No hubo ninguna discusión sobre el referido precepto, mal clasificado de transitorio;

4º Además de no ser discutido, dicho artículo se tuvo por aprobado, estando pendiente su votación;

5º Se evitó discutir y aún desapareció una iniciativa presentada por varios diputados, relativa al propio precepto.

6º Hubo una importante votación en contra, a pesar de la excesiva e irregular diligencia demostrada por la secretaría del Congreso en la dirección parlamentaria.<sup>322</sup>

Así las cosas, el Congreso Constituyente parece haber cometido una notoria falta de cuidado al disponer la supresión de varias secretarías de Estado, error que los gobiernos revolucionarios repararon tiempo después, al restaurar a las Secretarías de Gobernación y Educación Pública. Sin embargo, la Secretaría de Justicia, supuestamente reemplazada por el Departamento Judicial, sí desapareció.

La terminación es un suceso social en el que están involucrados dos conjuntos principales de protagonistas, generalmente organizados en partidos polémicos: uno a favor de la cesación, otros en contra. Tanto el esfuerzo por realizar la terminación, como el impedirlo, produce movilizaciones deliberadas y organizadas, que representan actividades de dos tipos de coaliciones, una integrada por partidarios de la terminación, otra por partidarios de la subsistencia del objeto de la cesación. De acuerdo con el relato del fin de la Secretaría de Justicia, la movilización de la coalición pro-terminal fue muy superior al esfuerzo de los opositores, que probablemente los hubo.

Hay tres clases de promotores de una terminación, que se conocen como los *oposicionistas*, *los economizadores* y *los reformadores*. Los oposicionistas, que parece que fueron una mayoría, se caracterizan por su esfuerzo de desaparecer a la Secretaría de Justicia por juzgarla simplemente como maligna. La malignidad, según ellos, radicaba en el daño que hacen a los valores y principios que profesan, o en el estrago que hacen a sus intereses políticos, sociales y económicos, egocétricamente construidos. De acuerdo con esta idea, los oposicionistas de la Secretaría de Justicia dentro del Congreso Constituyente de 1917 obraron principalmente bajo el influjo de la noción de malignidad de la *Policy* de justicia como una fuente de la corrupción y perversión de la justicia misma.

322 Martínez Báez, *op. cit.*, pp. 63 y 64.

Desde la perspectiva de los economizadores, su extinción facilitaría la reasignación de recursos de una función de gobierno a otra, por juzgarse a la segunda más importante que la primera. Entre ellos nació seguramente el argumento de reemplazarla por el Departamento Judicial, cuyo cuerpo completo era la Procuraduría de la República, hasta entonces parte integrante de la Secretaría de Justicia, pero de menor cuantía organizativa. Al mismo tiempo, con esta terminación las *Policies* de justicia se acotaban más, por lo cual, con ello habría un ahorro de gastos públicos.

Finalmente, entre los revolucionarios de 1917 también había reformadores, cuyo concepto de la terminación era que, una vez desaparecida la organización como una condición necesaria para el éxito de adopción de otra organización que la sustituirá, serían posibles nuevos conceptos, programas y *Policies* de justicia. En otras palabras, la Secretaría de Justicia era considerada como una barrera organizativa, para una sustanciosa reforma de la administración judicial en México.

Por su parte, la coalición antiterminación pudo estar integrada por una red identificable de clientela y beneficiarios autoconscientes de los provechos de la *Policy* existente, a los cuales se debe agregar a los empleados públicos que implementaban a la *Policy* de justicia y los usuarios de los servicios que prestaba aquella Secretaría. Sin embargo, parece que no contó con el apoyo de una coalición antiterminación eficiente, o el apoyo fue muy débil, a pesar de que en ella militaba la poderosa corporación de abogados y que la profesión del foro ocupaba los cargos públicos relevantes en la misma, y era su usuario principal y cotidiano. Tampoco parece que pesara en contra la enorme masa de egresados de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, ni sus alumnos, ni el Colegio de Abogados. El nivel de oposición parece que fue muy débil e incapaz en organización y movilización, para integrar una coalición antiterminación exitosa.

### III. HIPÓTESIS Y EVIDENCIAS SOBRE LA EXTINCIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Eugenio Ramos Bilderbeck explaya la siguiente idea sobre la desaparición de la Secretaría de Justicia:

sólo un inexplicable tabú, mantenido por el artículo 14 transitorio de nuestra Constitución, ha impedido que el Ejecutivo Federal tenga el órgano adecuado que existe en todos los países civilizados mediante diversos nombres y organizaciones, para su debida cooperación como poder de la más alta función estatal, que es la de impartir justicia. La supresión que se hizo de la Secretaría de Justicia, debido principalmente a cargos de consignas y recomendaciones que se imputaron a un ministro —argumento que feliz y naturalmente no ha sido válido para acabar con todas nuestras instituciones—, ha traído consigo de hecho los mayores abandono, desarticulación e irresponsabilidad de nuestra

justicia, con los consiguientes desprecio y falta de fe en ella, y esto no obstante tener México uno de los derechos técnicamente más avanzados y más copiosos del mundo.<sup>323</sup>

En forma similar, Francisco Javier Gaxiola, uno de los pensadores que más ha penetrado en los enigmas de la desaparición de la Secretaría, explica que

en el *Diario de Debates* del Congreso Constituyente aparece que el artículo 14 transitorio de la Constitución se votó en la sesión del día 31 de enero de 1917, sin discusión. Recientes investigaciones del Patronato de la Historia de Sonora sugieren la posibilidad de que en el fondo se trató de un desenlace político producido por una maraña de intrigas y recelos entre los intelectuales del movimiento constitucionalista, cuyo antecedente inmediato fue la llamada crisis ministerial de Veracruz que causó inquietudes entre los combatientes y que provocó la renuncia de varios secretarios de Estado, entre otros el de Justicia, don Manuel Escudero y Verdugo, a quien se llamó el Ministro del desenfado, interpretación inaceptable por oportunista, ya que hubo y hay un fondo de inconformidad lesivo del sentimiento popular, que explica y justifica la medida.<sup>324</sup>

Según lo explica el jurista, los motivos que determinaron la supresión de la Secretaría de Justicia provocaron que, a partir de 1917, las funciones que al Ejecutivo corresponden en esta materia se hallen dispersas, y que tal dispersión sea causa de ineficacia y la irresponsabilidad en la administración de justicia; que, por consiguiente, no resulta en vano, a favor del examen de este problema, volver a observar en sus grandes etapas a la tradición histórica de la suprimida Secretaría de Justicia.

Una apreciación sumaria sobre el desempeño de la Secretaría, deja, en opinión del mismo autor, el siguiente saldo:

que durante el porfiriato la Secretaría de Justicia fue un órgano de centralización administrativa y de control político, es un hecho tan evidente que no merece ser discutido; que durante ese periodo de nuestra historia la Secretaría de Justicia fue el canal por donde corrían las aguas negras de la consigna, me parece innegable; pero cierto es también que no fue esa Secretaría de Justicia el único medio de centralización y de control, sino sólo una pieza del sistema articulado que lenta, gradual y subrepticiamente consolidó el régimen unipersonal y extraconstitucional en México y no fue tampoco la Secretaría de Justicia el único gran colector de consignas, ya que esos distritos encontraron de hecho otros canales para llegar a los tribunales.

323 Ramos Bilderbeck, Eugenio, "De la innegable necesidad de la existencia de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, p. 31.

324 Gaxiola, Francisco Javier, "Sobre la creación de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 71 y ss.

Añade que Jorge Vera Estañol creía que la acumulación de un atropello a otro, de una iniquidad a otra, fue creciendo, multiplicándose y elevándose en un alto grado. Así, las mismas causas sociales produjeron males en igual escala, en lo que se refiere a la materia de administración de justicia. Particularmente durante el periodo de 1885, en adelante, el gobierno porfirista inauguró y desarrolló la tendencia deliberada de hacer de los tribunales federales un instrumento político. Así, la Secretaría se transformó en usufructo de los amigos y correligionarios de Porfirio Díaz. Por consiguiente, las causas y motivos de la Revolución de 1910 no se deben atribuir únicamente a la deficiente administración de justicia, sino a otras muchas causas.

De acuerdo con las interpretaciones de Ramos Bilderbeck y Gaxiola, la causa de la cesación de la Secretaría de Justicia obedeció a su perversión, de modo que, al extinguirse, desaparecería una organización viciada, *Policies imperfectas y programas dañinos*, mas no la función, que pasaba a otro órgano, dejando la duda si ésta, como las aves del pantano, no manchó sus plumas al cruzarlo. Las experiencias de terminación muestran que existen tres causas principales de cesación: por imperativos financieros, por deficiencias gubernamentales y por ideología política.<sup>325</sup> En cada caso hay valores de legitimación, y con frecuencia, una terminación entraña a dos o los tres criterios. Aunque los dos primeros, con predominio del segundo, son especies que generalmente se esgrimen como causas de la terminaciones, y muy raramente el último: las motivaciones ideológicas están tendiendo a ser las causas principales que motivan a las terminaciones, pero desenvueltas a través de imperativos financieros y deficiencias gubernamentales.

De acuerdo con la interpretación hipotética de la desaparición de la Secretaría de Justicia, parece que el criterio ideológico fue el que imperó. Si razones tales son representativas de las terminaciones, resulta entonces que las reflexiones principales que mueven a los programas de terminación no son económicas, ni las que están fundadas en la ineficiencia y conceptos racionales de evaluación y planificación gubernamental. La conveniencia política y las creencias, son las fuentes usuales de las decisiones críticas de la terminación.

Todos los males de un régimen no pueden imputarse a una sola de sus partes, porque de ser así, significaría pensar que la Secretaría de Justicia se esfumó porque respondía a los criterios clientelares y la corrupción porfiriana. Si la anterior hubiera sido la causa de su extinción, los revolucionarios hubieran obrado bajo principios y reglas generales, e idéntica suerte hubiera corrido la Secretaría de Industria y Comercio, creada por su gran enemigo: Victoriano Huerta. También hubiera bajado a la tumba la Secretaría de Fomento, establecida bajo el último gobierno de Santa Anna; y segu-

<sup>325</sup> León, Peter de, "Policy Evaluation and Program Termination", *Policy Studies Journal*, vol. 2, núm. 4, mayo, 1983, pp. 631-647.

ramente las porfirianas Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas, e Instrucción Pública, hoy en día estarían en el panteón administrativo, junto con el Banco de Avío, la Dirección General de la Industria Nacional y el Fondo Piadoso de Californias, obras del ministro conservador Lucas Alamán. De extremar una interpretación tal, toda la administración pública mexicana debería desaparecer, debido a que es el producto actual cuyo origen es del Imperio de Iturbide, además de que buena parte de ella estuvo al servicio de los traidores de Tacubaya y del Imperio de Maximiliano.

Una versión tal es insostenible. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes no se considera hoy en día una hija del porfirismo, ni la Secretaría de Educación Pública un demonio engendrado con los desechos de la Secretaría de Instrucción Pública, tan porfiriana como aquélla. ¿Por qué es de tal modo? Porque son parte de la historia viva de México, y finalmente, producto del genio nacional; esto explica por qué la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es patrimonio administrativo nacional y un derivado del ingenio de Lucas Alamán. No menos conspicua es la Secretaría de Educación Pública, un logro histórico nacido de la mente de dos grandes mexicanos: Justo Sierra y José Vasconcelos.

No todas las revoluciones razonan de igual modo, incluso aquellas que fueron tan radicales como la acontecida en nuestro país. El caso más representativo es la antigua Unión Soviética, cuyo zarista Ministerio de Justicia no fue terminado, sino reorganizado al tenor de la reforma administrativa realizada en 1936. El Ministerio de Justicia, hasta entonces propio de la URSS, se transformó en un número igual a las repúblicas que la integraron, toda vez que “al liquidarse [...] se elevó el papel de los órganos judiciales de las repúblicas federadas”.<sup>326</sup>

Esto ha sido constatado por Leonard Schapiro, quien al referirse a una segunda reforma administrativa desenvuelta entre 1957 y 1965, explicaba que su estrategia de disminución del número de ministerios de la URSS era una secuela de lo que hemos llamado terminación: “en otros casos, han sido abolidos ministerios [comunes] de las repúblicas de la Unión, y la esfera de administración que cubrían ha pasado a ser competencia de las repúblicas (por ejemplo, Justicia...)”.<sup>327</sup>

Según el citado autor, una cesación puede ser muy fructuosa, pues la

mayor evidencia del hecho de que el gobierno republicano es hoy una realidad, más auténtica de lo que era en los años anteriores, la encontramos en la transformación de un cierto número de ministerios [...] Los Ministerios de

326 Denisov, A. y M. Kirichenko, *Derecho constitucional soviético*, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1959, pp. 253 y 297.

327 Schapiro, Leonard, *Gobierno y administración en la Unión Soviética*, Barcelona, Ediciones Oikos-Tau, 1967, p. 122.

Justicia y Orden Público, por ejemplo, han pasado a ser ministerios republicanos, sin equivalente en el nivel de la Unión.<sup>328</sup>

Las decisiones críticas que acompañan a las terminaciones tan trascendentales, como la cesación de la Secretaría de Justicia, son ajenas a programas rigurosos de evaluación e influencia analítica. Aunque puede causar sorpresa, el elemento ideológico es parte de la sangre vital de la política y debe ser reconocido y operado dentro de ella. Sin embargo, es más sorprendente que las decisiones de terminación estén tan abiertamente asentadas sobre bases dadas en la adhesión nominal a estándares de objetivos y bajo modelos de *Policies* racionales, así como en la viabilización de datos que describen los programas desenvueltos. En otras palabras, la evaluación es más apropiada si se juzga que la terminación es parte del proceso de *Policy*, principalmente involucrada en la etapa de implementación. “*Policy*, sobre todo, es una manifestación de valores políticos”, y por consiguiente, la comprensión de los aspectos ideológicos de la decisión de terminación es un dato importante para entender el contexto político en el que se mueve.<sup>329</sup> La comunidad de evaluadores debe entrar al estudio de este tipo de criterios que impulsan a la terminación. La evaluación debe producir indicadores que iluminen a la terminación, e inclusive influir la decisión misma de la terminación, al ofrecer calificaciones del caso.

Una vez analizados tan relevantes datos, que ofrecen un panorama lleno de interrogaciones sobre la extinción de la Secretaría de Justicia, es conveniente buscar en otra parte las causas probables de su muerte.

La supresión de la Secretaría de Justicia está encerrada en un gran misterio; no existen evidencias ni argumentos explícitos que obren a favor de su desaparición. Al respecto, dos conjeturas pueden ser convocadas para ofrecer una explicación convincente de su extinción, que tienen un carácter lógico y constituyen una valoración del desempeño de la Secretaría de Justicia. Una de ellas es obra de Lucas Alamán, la otra de Justo Sierra. En ambos casos nos encontramos ante un mismo problema: el tipo de desempeño de dicha Secretaría, que nos habla de la calidad de los servicios que rendía y que justificaban, y legitimaban, su misión.

#### IV. CONJETURAS SOBRE LA EXTINCIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Al buscar datos que documenten la extinción de la Secretaría de Justicia, una primera presunción que encontramos es de tipo lógico, y se refiere a la noción, en boga en el siglo pasado, acerca de que el concepto de lo interior

328 *Idem*, p. 146.

329 *Idem*, p. 639.

debía abrazar todos los asuntos relativos al gobierno, entre ellos los referentes a la justicia, que en este sentido reflejarían su aspecto legal.

Nociones como las mencionadas están presentes en el proyecto de reforma de la administración pública de febrero 8 de 1838, encabezado por Lucas Alamán, y que explicaba la necesidad de su recomposición integral.<sup>330</sup> Su eje fue la interacción de los diversos ramos administrativos y la deseabilidad de no inspirar mejoras en unos, y dejar vicios en otros. Según Alamán, por un lado, el sistema administrativo virreinal se había descompuesto, y, por el otro, los régimen mexicanos solamente habían introducido mejoras parciales. Así, el país, bajo tantas turbulencias políticas, únicamente se había ocupado de darse un orden constitucional, sin dedicar esfuerzos a dar arreglo definitivo a la administración pública. En suma, era el momento de pasar de los gobiernos que se habían dedicado a defenderse para subsistir, a los gobiernos que debían administrar a la nación.

El pivote de la reforma era la creación del Ministerio de lo Interior, que, como lo observamos con antelación, era el producto de la extinción de la Secretaría de Justicia, cuya mera planta funcional y material había servido de asidero a la nueva institución, que traía consigo el ramo de los asuntos interiores, segregados de la nueva Secretaría de Relaciones Exteriores. En fin, la situación, como la cuenta Alamán, era la siguiente: el medio para hacer viables medidas concernientes a los ramos administrativos de guerra y hacienda era precisamente el arreglo de la administración interior, pues sin ella no podían colectarse adecuadamente las contribuciones, ni evitarse el contrabando, corregirse el robo o hacer efectivo al reclutamiento militar. Tampoco era posible corregir la deserción, sin contar con una buena policía interior.<sup>331</sup>

Por otra parte, la Constitución había dado facultades a los gobernadores, pero no señaló los medios administrativos eficaces para materializarlas. Tales facultades, aplicadas a la organización de la policía, se estaban utilizando aisladamente y producían en cada Departamento reglamentos respectivos muy diferentes que provocaron gran embarazo y confusión. Debido a que el Ministerio de lo Interior era el que requería los trabajos más extensos, la comisión de organización únicamente bosquejó los asuntos más generales, dejando las tareas más concretas a la comisión respectiva. Estos asuntos generales comprendían seis puntos, el último de los cuales se refería a la administración de justicia, en los siguientes términos:

los proyectos de ley que la comisión juzgue a propósito presentar sobre las reformas más urgentes en la administración de justicia, que vayan conduciendo

<sup>330</sup> Alamán, Lucas, "Examen general de la administración pública", en sus *Obras*, México, Jus, 1946, t. III, pp. 373-387.

<sup>331</sup> *Idem*, pp. 85-87.

## TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA

197

do a la compilación de los códigos de que debe ocuparse más adelante la comisión pidiendo los auxilios que crea necesarios para éste y los demás trabajos importantísimos de que va a ocuparse.

De las explicaciones expuestas por Alamán, los argumentos principales se encaminaron a patentizar un problema mayúsculo proveniente de la antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, pues los reglamentos de policía, los presidios (situados en las fronteras), la reorganización de los municipios, la estadística territorial y la organización de la policía, eran de su competencia, y significaban los problemas más relevantes que tenía que enfrentar el gobierno. Por cuanto a justicia, la mera referencia de la sistematización y codificación jurídica parecen arreglos secundarios, que no requerían una transformación total de la administración pública, ni la expiración de una Secretaría, a la cual no se le había reprochado debilidad alguna de su desempeño.

En suma: la Secretaría de Justicia no desapareció por insolvencia funcional, ni por problemas de desempeño, sino por el beneficio esperado de servir de soporte humano y material para una nueva Secretaría de Estado, y dar cuerpo a la idea de que la administración de la justicia era parte de la noción de gobierno y debía estar situada en el mismo espacio organizativo, conceptuado como de lo interior. Se trata, pues, al criterio de ideología política como causa de la terminación organizativa.

Otra de las presunciones también alude a la categoría de lo interior, además de otros conceptos, principalmente al perfil corporativo de la Secretaría, que para entonces se presumía que era un coto estamental del usufructo de la abogacía. Esta tesis, formulada medio siglo después de la exposición de Alamán, la desarrolló Justo Sierra a mediados de 1883. Según el educador, el ramo de instrucción pública era muy débil,

mientras que el Ministerio de Justicia, que sólo ofrece perspectivas provechosas a los abogados, que tiene más recursos para fomentar los establecimientos que le están encomendados, que los pobrísimos que la ley le señala, que no posee ningún medio indirecto de multiplicar recursos, tiene forzosamente que aplazar sus tentativas de reforma para un futuro más o menos remoto.

La solución a estos males debe ser radical: "el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública tiene que desaparecer".<sup>332</sup>

La tesis de Justo Sierra coincide con la idea de que la terminación puede ser aplicada exitosamente, si se cuenta con condiciones favorables. La primera es un cambio en las administraciones, principalmente de nuevos empleados que no estén absolutamente comprometidos con los programas

<sup>332</sup> Sierra Méndez, Justo, Artículo sin nombre, fechado en mayo 8 de 1883, *Obras Completas*, México, UNAM, 1991, t. VIII, pp. 116-118.

existentes. Hay que considerar, asimismo, a la deslegitimación de la matriz ideológica en la cual la *Policy* por terminar está incorporada. La terminación, asimismo, puede realizarse para aminorar el daño que produce por la existencia de intereses opuestos.<sup>333</sup>

El alegato de Sierra tiene como fundamento la aprobación de una ley que confirió a la Secretaría de Fomento la organización de las Escuelas de Minas y Agricultura; y que, significando la segregación de un grupo de instituciones de enseñanza del seno de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, que sería la base de una Universidad Nacional que algún día vendría a la vida, era una medida necesaria porque significaba el principio de la reconstitución de un grupo escolar bajo el cobijo de un Ministerio que, por su carácter, respondía enteramente a las exigencias de su tiempo, es decir, un “ministerio científico”.

Estas impresiones del eminent historiador, sin embargo, se movían entre la idea de la supresión o de la transformación del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, dentro de un esquema más general de “una nueva distribución de Ministerios”. El centro de la propuesta de don Justo era la incorporación de la Sección de Instrucción Pública dentro del Ministerio de Fomento, segregándose el ramo de justicia, que sería una sección de otra secretaría del despacho. El Ministerio de Fomento estaría facultado en los ramos de instrucción pública, agricultura, comercio, industria y colonización; marginándose otras responsabilidades, tales como caminos, correos y telégrafos, para integrar a una nueva Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Justo Sierra añade lo siguiente:

como el Ministerio de Justicia, su misión se reduce constitucionalmente a ser el órgano de las relaciones entre el Ejecutivo y la justicia federal y local del Distrito. Para esto no es necesario un Ministerio: bastaría una sección. En rigor sería suficiente que el Procurador General de la Nación tuviera voz y voto en el Consejo de Ministros, como en los Estados Unidos, para lo cual, es cierto, sería necesario transformar el origen de sus funciones. Mas en el estado actual sobraría una sección bien organizada en la Secretaría de Gobernación, que se llamaría, como ya se ha llamado, de justicia y gobernación. El Ministerio de Justicia sólo se comprende en países monárquicos en que el soberano suele ejercer funciones de juez y en donde existe, como resultado del sistema contratista, una vasta jerarquía judicial que abraza al país entero.

De la exposición anterior, concluimos lo siguiente:

La Secretaría de Justicia e Instrucción Pública estaba integrada por dos ramos de actividad que únicamente beneficiaban a una profesión: la abogacía. Sus recursos eran tan estrechos, que era incapaz de sostener a los

<sup>333</sup> Bardach, *op. cit.*, pp. 126 y 127.

establecimientos a su cargo y, por extensión, para reformarse por sí misma. Tampoco consistía en una institución científica donde tuviera cabida la instrucción pública, la cual debía transferirse al modernísimo Ministerio de Fomento. Sin la instrucción pública, la Secretaría se reduciría al ramo de justicia, y por lo tanto, para mediar como relación entre el Ejecutivo y la justicia federal, y del Distrito Federal, bastaría con un estatuto de sección. En suma, su futuro se abriría en dos opciones: extinción o transformación.

Aunque existía el dilema de su reforma o extinción, el asunto se resumía en su carácter anacrónico y corporativo, además de improductivo e inhábil para autotransformarse. Un Ministerio tal, a decir de Sierra, era propio de las monarquías donde el rey fungía como juez. La solución más aconsejable era su extinción y reemplazo. Por una parte, la opción de reforma haría del ramo de justicia una mera sección dentro de la Secretaría de Gobernación, cuyo nuevo título sería de Ministerio de Justicia y Gobernación. La opción de la extinción, por otra parte, requeriría un nuevo espectro de funciones cuyo mejor perfil lo representa el procurador general de la nación, cuyas competencias se resumirían en que tendría voz y voto en el Consejo de Ministros.

De los argumentos de Sierra puede descartarse el referente a la índole monárquica de toda Secretaría de Justicia, tal como lo hemos expuesto en un capítulo precedente, cuando tratamos al Segundo Imperio y su Ministerio de Justicia, y quedó claro que una institución tal no es inherente a un reino. Con respecto a su perversión corporativa, en pro de la abogacía, tampoco parece contra natura el dominio de los hombres del foro sobre una institución administrativa donde realizan su profesión, con preferencia; lo mismo se puede alegar a favor de los diplomáticos de carrera en la Secretaría de Relaciones Exteriores, por citar un caso; o del personal académico de carrera en las universidades públicas.

Las visualizaciones de Alamán y Sierra apreciarían una natural incorporación de la justicia, en el seno de lo interior. Y al parecer, tal fue la medida adoptada en 1917, que reemplazó a la Secretaría de Justicia por la Procuraduría General de la Nación, y que cedió gran caudal de competencias a la Secretaría de Gobernación, además de dar al gobierno del Distrito Federal otro tanto. Pareciera pues, una decisión salomónica. Y, sin embargo, la explicación es tan sencilla, que no es del todo creíble.

A pesar de la simplicidad y celeridad con que se extinguío a la Secretaría de Justicia, y que el procedimiento parlamentario fue expedito, no podemos dejar de observar un elemento yacente de dificultad en la empresa. El hecho de que la terminación ocurriera en un Congreso Constituyente, que hablaba en nombre de las fuerzas revolucionarias triunfantes, marca el enorme peso de las condiciones que favorecieron la cesación y facilitaron la estrategia seguida.

La terminación, en general, no consiste en un proceso sencillo, toda vez que ante ella se elevan obstáculos de considerable magnitud política. Entre otros, se pueden mencionar varios impedimentos, tales como los ya señalados de renuencia psicológica, permanencia institucional, conservadurismo dinámico, coaliciones antiterminación, obstáculos legales y costos elevados. Todos estos impedimentos, que surten efectos retardantes contra la cesación en épocas de tranquilidad, pueden ser más fácilmente superados cuando la coalición pro-terminación consiste en representantes de un grupo absolutamente vencedor, como lo eran los revolucionarios que elaboraron la Constitución de 1917.

Habría que destacar el papel obstructor de la permanencia institucional, pues las organizaciones, y muchas *Policies*, son deliberadamente diseñadas con miras a su perpetuación. La naturaleza adaptativa de la organización es su principal inmunidad para la terminación, pues la longevidad institucional es un hecho de la vida administrativa y, por consiguiente, la terminación no es un concepto arraigado, ni mucho menos, en la conciencia de los administradores públicos. A la vez, en favor de la permanencia obra el conservadurismo dinámico, como lo ha llamado Donald Schon, que consiste en la capacidad de la organización para alterar sus objetivos o su contexto mismo, y permite que una organización sea capaz de reconocer el alcance de objetivos, o la disparidad entre la *Policy* institucional y las metas específicas.<sup>334</sup> La Secretaría de Justicia, que había sobrevivido a una extinción y varias fusiones, persistió viva hasta 1917, antes de su ultimación definitiva, debido a la inercia institucional y su capacidad organizacional adaptativa. El procedimiento seguido para su terminación, que siguió la estrategia del *Big-Bang*, fue posible por las condiciones peculiares en las cuales se verificó la cesación.

Un aspecto muy relevante de la estrategia de terminación es saber que no significa el fin del mundo, sino más bien, una oportunidad de cesar una condición deficiente o facilitar un venturoso éxito de complementación.<sup>335</sup> Parece que este concepto estaba presente en la mente de los proponentes de la extinción de la Secretaría, pues la idea de su reemplazo por el Departamento Judicial así lo hace pensar. Tal estrategia, sin embargo, debe marchar con la idea de que la terminación puede ser concebida como parte del proceso de *Policy*, y comprenderla a partir de la idea de fracaso de implementación; es más, el fracaso debe ser concebido desde el diseño mismo, como una alternativa de los resultados. Esto no estuvo presente en las mentes de los promotores de la extinción de la Secretaría, pues parece que nunca se discutió su desempeño, y, por consiguiente, no se evaluó su grado y capacidad de implementación.

<sup>334</sup> La referencia se debe a De León, "Public Policy Termination: an End and a Beginning", p. 382.

<sup>335</sup> De León, "Public Policy Termination: an End and a Beginning", *op. cit.*, pp. 386-391.

## TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA

201

La terminación puede ser un arma de doble filo, cuyo uso debe significar un recurso en última instancia, pues el arte del gobierno y la ciencia de la administración han enseñando de antiguo que la eliminación de funciones, organizaciones, *Policies* y programas, que son juzgados como deficientes, inefectivos, obsoletos o duplicados, produce beneficios generales; en tanto que la terminación de una organización, que se juzga dañina, produce beneficios singulares.<sup>336</sup> Las organizaciones y las *Policies* inefectivas pueden ser revisadas, las deficientes pueden ser superadas, las obsoletas pueden ser modernizadas y las duplicadas pueden ser depuradas; es decir, una buena cantidad de remedios se pueden aplicar al respecto, tales como una mejor administración y nuevos enfoques, así como un entrenamiento superior para los servidores públicos.

En contraste, la terminación puede ser considerada, en última instancia, como alternativa, pero solamente una vez que fracasaron semejantes remedios. Si la organización es dañina, la única cura posible es su eliminación. Sin embargo, una aplicación inadecuada de la terminación organizativa puede ser equivalente a considerar que fue peor el remedio que la enfermedad. Posiblemente esto ocurrió con la ultimación de la Secretaría de Justicia, la cual no fue reformada en funciones u organizaciones, ni en sus *Policies* ni programas, optándose por la terminación en su modo más drástico y draconiano: el *Big-Bang*.

No se supo ni se dijo cuál era la calidad de su desempeño, y si lo que hizo, y estaba haciendo, era lo adecuado; nunca se aquilató su nivel de implementación, lo que hubiera obrado a favor o en contra.

Una de las más grandes aportaciones al estudio de las organizaciones consiste en la *revolución organizativa* que caracteriza al mundo actual. La explicación ofrecida por Kenneth Boulding sobre la índole de tal revolución es que las organizaciones se perpetúan más por lo que *ofrecen*, que por lo que les *demandan*. He aquí el secreto de su resistencia a morir, pues tal es la regla de su desarrollo.<sup>337</sup>

Probablemente, habrá que considerar que existe no tanto un error en terminar a la Secretaría de Justicia, sino un yerro en el método de terminación, pues la *oferta* funcional no tiene la misma calidad en una organización, que otra.

<sup>336</sup> Behen, Robert, "How to Terminate a Public Policy: a Dozen Hints for Would-be Terminator?", *op. cit.*, p. 399.

<sup>337</sup> Boulding, Kenneth, *The Organizational Revolution*, Chicago, Quadrangle Pepers, 1968, p. 21.

CAPÍTULO DECIMOPRIMERO	
EFECTOS DE LA TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA . . . . .	203
I. Vacío de implementación por la extinción de la Secretaría de Justicia . . . . .	203
II. Dialéctica entre la continuidad y la terminación en la vida de la Secretaría de Justicia . . . . .	206
III. Fundamentos constitucionales de un órgano del Ejecutivo que asista al Poder Judicial . . . . .	214

## CAPÍTULO DECIMOPRIMERO

### EFFECTOS DE LA TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Páginas atrás nos hemos referido al objeto principal que llenaba la Secretaría de Justicia, cuyo deber se centraba en implementar las medidas conducentes que facilitaban el desempeño de la administración de justicia, que estaba a cargo del Poder Judicial. Antaño, la Secretaría dedicaba su tiempo a implementar esas medidas, y el examen que efectuamos sobre tal implementación entre 1821-1917 produjo interesante información sobre su desempeño, tal como se apreció en un capítulo precedente.

#### I. VACÍO DE IMPLEMENTACIÓN POR LA EXTINCIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Tal como lo hemos podido constatar a través de las contribuciones de los juristas citados páginas atrás, algunos de los defectos principales de la administración de justicia son un producto de la desaparición de la Secretaría de Justicia, pues su eliminación ha dejado, como huella perniciosa, dolencias sociales que derivaron del vacío de desempeño que dejó. Analizar este vacío mucho puede contribuir a comprender su utilidad pública e histórica para el país durante su existencia, así como aquilar sus defectos y desviaciones.

Los efectos derivados de la extinción de la Secretaría de Justicia son perniciosos en dos sentidos: en primer lugar, tal como lo vamos a examinar más adelante, el debate parlamentario de Querétaro contra la práctica seguida en otros asuntos, discutió de manera insuficiente, insatisfactoria y súbita la cesación de la Secretaría de Justicia. En segundo lugar, muy probablemente, como una secuela de tal premura e insuficiente reflexión, el resultado obtenido no solamente no siguió la vía que arribara a un objetivo lisonjero, sino que no se produjo un resultado cercano a la intención que lo estimuló. Es más: el resultado producido no podría ser otro que el inherente al proceso seguido en la elaboración del dictamen parlamentario, que no procedió por la vía de presentación de argumentos que conciliaran en persuasiones mutuas entre los debatientes, sino por la ruta de la negociación. Cuando se sigue semejante senda no existe una consecuencia prefijada, pues el resultado es incógnito e incierto, ya que emana del curso de las transacciones de los participantes; es decir, del regateo, jaloneo y capacidad de puja que tienen las partes. Por consiguiente, ocurrió un “desenlace”,

en el sentido de una derivación imprevisible a partir de un conjunto de acciones.<sup>338</sup>

En tercer lugar, hay que considerar la brecha existente entre la intención explícita y el resultado obtenido, pues, aunque seguramente el diseño de los congresistas era mejorar a la justicia, produjeron, sin embargo, una desvirtuación más extendida. Los efectos viciosos, además, han sido una carga para muchas generaciones sucesivas, porque la medida congresional quedó plasmada en la Constitución, para hacerse permanente. Así, tales vicios se han ido acumulando gradualmente, creándose problemas cuya erradicación se dificulta más y más.

Finalmente, debemos comentar el efecto amputatorio en el proceso del flujo legislativo, que rigió al Estado mexicano entre 1821 y 1917. Al efecto, las palabras de Emilio Rabasa son suficientemente sugestivas para dar cuenta del hecho:

la supresión del Departamento de Justicia en los órganos del gobierno cegó la única fuente de legislación con que este país contó durante su vida autónoma. No me resuelvo a lamentar la desaparición de un elemento de utilidad discutible dentro del sistema federal; pero mientras no sea sustituido eficazmente en la iniciativa de la legislación, siempre se deploará la ausencia del Departamento que produjo la codificación civil, penal y mercantil y dio con ella a los Estados, modelos que sirvieron para la unificación de las leyes en la República. La iniciativa oficial tendrá siempre los inconvenientes de su carácter autoritario, pero no puede ser reemplazada por otra; la Secretaría exclusivamente encargada de la materia sentía el peso del deber y de la responsabilidad de su encargo, tanto que solía padecer la manía de reformar las leyes y de rehacer los códigos por entero, sin llegar nunca a las raíces como la necesidad reclama y que sólo el espíritu libre es bastante audaz para arrancar de cuajo.<sup>339</sup>

Una vez extinta la Secretaría de Justicia, luego de casi cien años de vida, la cuestión por plantearse se refiere al impacto que produjo el artículo 14

338 La idea de “desenlace” se debe a Graham Allison, quien disierne que existen decisiones y acciones de los gobiernos, que se generan como consecuencias políticas. No se trata de un producto deliberadamente elegido para resolver un problema, sino del resultado de negociaciones, coaliciones, compromisos, competiciones, e incluso malentendidos, entre distintos jugadores competitivos cuyos conceptos sobre un problema son diferentes. Su carácter de consecuencia “política” obedece a que el ingrediente básico del cual deriva el desenlace, es la negociación. La índole de los productos de gobierno como desenlaces, deriva del carácter plural de los portadores del poder y de su desacuerdo con respecto a lo que hay que hacer; es decir, son las diferencias que condicionan al resultado. Es la política la que resuelve, mediante la negociación, la acción de gobierno que es adoptada. Allison, Graham, “Conceptual Models and the Cuban Missils Crisis”, *The American Political Science Review*, vol. LXIII, núm. 3, 1969, pp. 707 y 708.

339 Rabasa, Emilio, “Organización de la Suprema Corte de Justicia y juicio de amparo” (1922), *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Gobierno del Estado de Querétaro e Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, p. 358.

## TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA

205

transitorio constitucional en la administración de justicia. Uno de los influjos más dañinos fue la dispersión de las actividades, pues las atribuciones antaño asignadas a un solo organismo de la administración pública se distribuyeron en instituciones diferentes: la Secretaría de Gobernación, el Ministerio Público y el gobierno del Distrito Federal.

Por lo que toca a la Secretaría de Gobernación, a ella pasaron en 1917 las competencias referentes al auxilio del Poder Judicial de la Federación, para el debido ejercicio de sus funciones, así como la tramitación de los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia; el ejercicio de las facultades que al Ejecutivo Federal concede el artículo 111 constitucional; y la recopilación sobre atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales.<sup>340</sup> Se le traslado, igualmente, lo relativo al nombramiento de los procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal, y la organización de la prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal a los tribunales de menores e instituciones auxiliares, las escuelas correccionales, los reformatorios y casas de orientación, así como las colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios. Se le adscribió también la ejecución y reducción de las penas, y aplicación de la retención por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal.

En ese mismo año, al Ministerio Público del fuero común se le encomendó la promoción de lo necesario para la recta y pronta administración de justicia, y para recibir las manifestaciones de bienes de los funcionarios del Distrito Federal, así como para hacer del conocimiento del Tribunal Superior y del presidente de la República, los abusos o irregularidades advertidos en los juzgados y los tribunales, y promover ante el jefe del Ejecutivo las iniciativas de ley y la expedición de reglamentos para la buena administración de justicia en el Distrito Federal, y el trámite de exhortos. Asimismo, fue facultado para tramitar los casos de extradición y denunciar las contradicciones que se observen en las tesis que sustentaran las diversas Salas de la Suprema Corte de Justicia, los tribunales colegiados y los del orden común.<sup>341</sup>

Por su parte, el gobierno del Distrito Federal interviene en lo que se refiere a la tramitación de indultos por delitos del orden común, el control, disciplina, alimentación y trabajo de los reclusos, y seguridad y buen trato de los mismos; y en la implantación de los sistemas de regeneración y de organización penitenciaria.

La desaparición de la Secretaría de Justicia derivó en la transferencia de funciones hacia una secretaría de Estado y un departamento administrativo

<sup>340</sup> Gaxiola, Francisco Javier, "Sobre la creación de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 74 y 75.

<sup>341</sup> *Ibid.*

—hoy extinto en tal condición—, cuya operación, organización y cometidos son similares, pues su índole es la misma. Sin embargo, también comprendió al Ministerio Público, una institución *sui generis* del Estado de derecho, encarnado en las procuradurías, cuyas características no corresponden a la naturaleza de una secretaría de Estado. Desde una perspectiva propiamente organizativa, el traslado de facultades a estas últimas significó un desajuste de implementación por la diversidad de sus objetos, dentro del conjunto de la administración pública.

## II. DIALÉCTICA ENTRE LA CONTINUIDAD Y LA TERMINACIÓN EN LA VIDA DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Uno de los argumentos presentados por los juristas en los años cincuenta y sesenta, sobre el efecto de la extinción de la Secretaría de Justicia fue el pernicioso decaimiento judicial acrecentado a partir de la cesación; de aquí su propuesta en el sentido de que el presidente de la república, debería contar con la cooperación de una organización administrativa exclusivamente dedicada a la asistencia de la judicatura, fuera ésta *grande o pequeña*, cuyo principio organizativo fuera la unidad de criterio.<sup>342</sup> Estas ideas, externadas por Eugenio Ramos Bilderbeck, disciernen sobre la necesidad de tal secretaría, pero en su opinión, la creación debería hacerse sobre bases bien distintas a la que existieron durante casi cien años, y es el objeto de este libro.

Dicho autor no estaba pensando en una simple restauración institucional, pues observaba en la extinta Secretaría defectos que no se pueden ocultar, y que hablan no solamente de deficiencias organizativas, sino de males funcionales de desempeño muy reprochables. En su opinión, estuvo caracterizada por una existencia y tendencias casi puramente burocráticas, así como escasa trascendencia de miras efectivas en lo tocante a los elevados fines inherentes a la administración de justicia, tales como la superación profesional de los peritos en ciencia del derecho y la divulgación de elementales conocimientos jurídicos.

La extinta dependencia de la administración pública tampoco era moderna, como lo hace ver Ramos Bilderbeck, pues representaba rasgos de obsolescencia y sentido carente de innovación. En contraste, una nueva Secretaría de Justicia podría

colaborar con el presidente de la República, con objeto de que éste, con la correspondiente cooperación del Poder Legislativo, contribuya eficaz y eficientemente en el desempeño de las funciones que nuestra Constitución le

<sup>342</sup> Ramos Bilderbeck, Eugenio, "Por una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, p. 51.

## TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA

207

asigna específica e implícitamente, no sólo para que se nos dé un buen servicio público de justicia, sino para que tengamos el mejor que humanamente nuestra República pueda tener.<sup>343</sup>

En fin, había llegado el tiempo de que el jefe del Ejecutivo Federal dispusiera del órgano apropiado en lo que corresponde a sus funciones referentes a los nombramientos judiciales y la atención sobre la conducta de los altos funcionarios judiciales, por cuanto promotor de lo que se relacione con el positivo mejoramiento de la justicia en México.

Si se atendiera únicamente la perspectiva de Ramos Bilderbeck, las dolencias organizativas y funcionales de la Secretaría de Justicia hablarían suficientemente de la incapacidad habida hasta 1917 para implementar adecuadamente sus actividades y, por consiguiente, avalarían los motivos de su extinción. Sin embargo, existen enfoques distintos entre los hombres de leyes que han explorado el tema de dicha institución administrativa, tal como lo explaya Ricardo Couto. Su visión sobre la Secretaría difiere sustancialmente del planteamiento de Ramos Bilderbeck: a lo largo de su artículo —sugestivamente titulado “Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia”— da cuenta del porqué del procedimiento de restablecimiento institucional que sugiere.

Un análisis comparado de ambas posiciones sobre el desempeño de la Secretaría de Justicia, con base en el historial de actividad entre 1821 y 1917, corroboró todavía más la idea explícita en la tesis de Couto, que la de Ramos Bilderbeck, pues no hay evidencias tácitas de que dicha Secretaría estuviera impregnada de burocratismo y careciera de elevación de miras. Sin embargo, tampoco debemos pensar que en ella todo era virtud, castidad y carencia de identidad estamental, tal como lo resaltó Justo Sierra, quien observaba en la Secretaría de Justicia un fuerte signo corporativo a favor de los profesionales de la abogacía. La solución a estos males eran tan radicales, que hay que recordar que Sierra propuso la extinción de dicha Secretaría. Pero la opinión de don Justo era interesada, pues sus miras eran las de independizar a la instrucción pública, para elevarla al rango de Secretaría de Estado.

En realidad no existe un dilema absoluto entre restaurar y crear: todas las administraciones públicas del planeta son el resultado actual de un doble proceso de prolongación del pasado y de impulso del presente. Hay que recordar que la administración pública está caracterizada principalmente por la continuidad. Sobre esta línea, Alejandro Nieto advertía sobre la “necesidad de una constante renovación de las instituciones”, porque:

<sup>343</sup> Ramos Bilderbeck, “De la innegable necesidad de la existencia de una Secretaría de Justicia”, *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, p. 32.

al hombre no le es dado, como a dios, el recrearse en su obra y descansar [...] 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 ser habitables.<sup>344</sup>

La administración pública, entonces, se rige por la continuidad: lo que fenece no es la *vida en sí*, sino la *forma de la vida* de la administración pública, esto es, su organización actual. Sin embargo, evocando la metáfora de Alejandro Nieto, debemos observar que el desarrollo de la administración asemeja a la construcción perenne de un edificio. Así, aquella ala desechara por obsoleta e inservible, pasado el tiempo puede ser remodelada y puesta en condiciones óptimas para ser usada de nuevo. Esto quiere decir que una organización puede ser recuperada y puesta nuevamente en funcionamiento.

Una fortuna perversa acompañó la existencia casi centenaria de la Secretaría de Justicia: la amenaza de su muerte. En contraste con otras dependencias de la administración pública, cuya salud siempre fue suficiente para conservar su vida, incluso en épocas tan desastrosas para el país como las ocupaciones norteamericana y francesa, la Secretaría de Justicia estuvo amenazada hasta en sus momentos de mayor vigor organizativo y funcional. Las palabras de Justo Sierra así lo testimonian, pero por si fueran insuficientes, está la ya invocada voz de Joaquín Iturbide, secretario de Justicia, quien en 1835 hablaba de “las diversas proposiciones hechas en diferentes tiempos por celosos individuos sobre reformas y aún la extinción de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos”.<sup>345</sup>

La administración pública se rige por la continuidad, hay que recordarlo, y ciertamente son las organizaciones los procesos fluyentes que cambian de forma, consistencia y perfil; hoy están, mañana no, pero quizá más adelante estén nuevamente presentes. Las causas que aquí se pueden invocar son tanto de índole cuantitativa como de naturaleza cualitativa. Sin embargo, el peso de las segundas es ciertamente aleccionador como explicación de la naturaleza precisamente moderna de la continuidad, aunque sus raíces tienen una carga histórica decisiva. La continuidad, como propia de la modernidad administrativa, está principalmente caracterizada en el Estado moderno, y si bien no es siempre el desarrollo administrativo determinante para asegurar la continuidad estatal hasta el presente, es cierto que en muchos casos fue decisiva. Aquí es conveniente hacer una clara diferenciación entre una administración no-burocrática y una administración burocrática, pues normal-

<sup>344</sup> Nieto, Alejandro, *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Instituto García Oviedo, p. 14.

<sup>345</sup> *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835*, México, Imprenta del Águila, 1835, signada por Joaquín de Iturbide, enero 26 de 1835, p. 1.

mente su identificación es fuente de grandes errores que hacen fracasar el diseño e implementación de las *Políticas* públicas.

Por principio, hay que considerar que ambas administraciones son indispensables para cualquier Estado, del pasado o del presente. Max Weber explicó, prístinamente, que no “toda gran organización estatal históricamente conocida ha implicado una administración burocrática. Pues ante todo, la subsistencia temporal de cualquier gran Estado o la unidad de cultura implicada por el mismo no dependen siempre de una estructura burocrática”.<sup>346</sup> Por ejemplo, en China la burocratización y la solidez de la cultura marcharon de la mano, pero no fue así en otros Estados, donde la continuidad fue efímera por la ausencia de una administración burocrática.

La continuidad ha sido asegurada plenamente por medio de ingredientes culturales, como en los califatos y sultanatos musulmanes que se sucedieron en la historia, y cuya administración era de naturaleza patrimonial; o por elementos puramente políticos, como ocurrió con el longevo Sacro Imperio Romano Germánico, a pesar de la ausencia de una administración burocrática. Igualmente, la presencia de la administración burocrática no siempre es un salvoconducto de la continuidad, como se pudo probar en el Bajo Imperio Romano y Bizancio, que se desplomaron a pesar del desarrollo de ese tipo de administración.

La administración, en suma, no debe ser precisamente *burocrática* para asegurar la continuidad, pero siendo el caso, semejante carácter es el que asegura que la administración pública efectivamente garantice la continuidad. Han existido estados cuya base de unidad fue la política o la cultura, pero su continuidad fue muy frágil a falta de desarrollo administrativo burocrático.

Atendiendo la índole opcional del caso, para Weber la administración burocrática es la que puede asegurar más sólidamente a la continuidad organizativa, debido principalmente a su carácter: la intensidad, es decir, “la ampliación intensiva y *cualitativa* y el desarrollo interno de las tareas administrativas”. Se trata, pues, de “la ‘intensidad’ de la administración, es decir, la aceptación del mayor número posible de tareas para su continua elaboración y tramitación [...].”<sup>347</sup> Esta capacidad, que ninguna otra administración tiene, ni detentó antaño, es la divisa principal de la burocracia como agente de la continuidad social de las organizaciones. Sin aceptar ni rechazar lo dicho por Max Weber, pues modernamente las organizaciones más eficientes han abandonado el modelo burocrático, ciertamente la lección histórica en este tipo de administración es el que más ha obrado a favor de la continuidad.

346 Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1966, dos tomos, t. I, pp. 727-729.

347 *Idem*, p. 729.

Estas reflexiones explican por qué, tratándose de un tipo u otro, una de las experiencias más fructuosas ofrecidas por la continuidad en administración pública consisten en la tendencia a la perpetuación vigente de las funciones y las organizaciones. Esta continuidad está fielmente retratada no sólo en épocas de paz y tranquilidad social, sino también en los sucesos especialmente marcados por el cambio radical, tales como los momentos revolucionarios, y quizás su mejor ejemplo sea la Revolución francesa. Tal como lo explicó Alejandro de Tocqueville, los revolucionarios se cuidaron de desechar todo aquello que procedía del pasado, y sin embargo, la República fue edificada sobre los firmes cimientos heredados por el antiguo régimen; porque,

en los países en que la administración pública ha llegado a organizarse eficientemente, surgen pocas ideas, deseos y pesares, se encuentran pocos intereses y pasiones que no lleguen tarde o temprano a manifestarse sin disfraz (...) no son, como se ha dicho tantas veces, los principios de 1789 en materia de administración los que triunfaron en esta época y después, sino, por el contrario, los del antiguo régimen, que se pusieron de nuevo en vigor. Si se me preguntara cómo esta parcela del antiguo régimen pudo ser transportada en su totalidad a la nueva sociedad e incorporarse a ésta, responderé que si la centralización no pereció con la Revolución es porque ella misma fue el principio de la Revolución y su signo.<sup>348</sup>

La continuidad administrativa explica las razones por las cuales las organizaciones y funciones de la administración pública de un régimen determinado pasan a otro diferente, incluso radicalmente, conservando un gran cúmulo de identidad y singularidad propias. Esta continuidad discierne el modo como la Secretaría Justicia transitó del régimen porfiriano, al gobierno revolucionario, aunque en el Plan de San Luis Potosí, propuesto en octubre 5 de 1910, Francisco I. Madero había acometido radicalmente contra el régimen de Porfirio Díaz, alegando que tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial estaban enteramente supeditados al Poder Ejecutivo. Además, particularmente la justicia, en lugar de dar su protección al débil, solamente servía para legalizar los despojos de que era objeto por parte del fuerte.<sup>349</sup> La situación era tal, que los jueces, más que fungir como representantes de la justicia, se desempeñaban como agentes del Poder Ejecutivo, cuyos intereses servían fielmente.

Sin embargo, Madero, con base en esta dramática condena, veía como único remedio el derrocamiento de la dictadura, no solamente la termina-

<sup>348</sup> Tocqueville, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1969, pp. 15 y 96.

<sup>349</sup> Martínez Báez, Antonio, "Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo de 1961, pp. 53-58.

ción de la Secretaría de Justicia. Para avalar este concepto, Antonio Martínez Báez apunta que no conoce ningún cargo concreto que se haya lanzado contra los secretarios de Justicia porfiriana, ni que plan revolucionario alguno se hubiera pronunciado por la desaparición del citado Ministerio. Un dato muy significativo al respecto, que no se puede soslayar, es que, al brotar la Revolución de 1910, y dar paso a la primera organización del régimen de la insurrección, fue nombrado como secretario de Justicia, Manuel Vázquez Tagle. Al triunfar el movimiento maderista, subsistió la Secretaría de Justicia durante la presidencia provisional encabezada por Francisco León de la Barra, así como durante el régimen constitucional presidido por el propio Madero. La Secretaría de Justicia perduró, asimismo, en la época golpista de Victoriano Huerta.

Dicho sea de paso, habida cuenta de que una de las causas esgrimidas sobre la extinción de la Secretaría de Justicia es que sus titulares pasaban consignas a los jueces, tanto en la época de Díaz como en la de Huerta, Antonio Martínez Báez da cuenta de un testimonio que habla de algunas de sus virtudes.<sup>350</sup>

Más adelante, al dar inicio la segunda fase de la Revolución, a través del movimiento constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, cuyo objeto principal era combatir a la usurpación huertista, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista decretó en octubre 17 de 1913 la organización del despacho de los ramos de la administración pública, considerando que la mayor parte del territorio nacional ya estaba bajo el dominio de las fuerzas a su mando.<sup>351</sup> Creó a ocho secretarías, entre ellas la de Justicia, cuyas funciones reprodujeron fielmente las contenidas en el decreto sobre las Secretarías de Estado de 1891, salvo la mención de las relaciones con la Suprema Corte, debido a que entonces este tribunal estaba suspendido.<sup>352</sup>

350 “Como una digresión en nuestro examen, pero que viene al caso, pues he escuchado algunas veces, que se suprimió la Secretaría de Justicia porque el Ministro de Huerta daba consignas a las autoridades judiciales, quiero citar lo que el antiguo profesor de Derecho Constitucional de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, don Rodolfo Reyes, dice en sus Memorias Políticas: [...] sólo diré que en el Ministerio [de Justicia] me esforcé por cumplir con la ley en lo posible y por guardar la compostura jurídica en aquél caos. Inauguré la costumbre de ir a dar parte de mi nombramiento, de Poder a Poder, a la Suprema Corte de Justicia; evité las consignas en cuanto pude; nombré Procuradores General y Local a dos hombres de bien, [...] y les señalé como misión especial velar por los presos, aunque, sobre todo en tiempos del Doctor Urrutia, llegaron a estar mucho más seguros en las prisiones que excarcelados”, *ibid.*

351 “Decreto que crea ocho Secretarías de Estado adscritas a la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, de diciembre 3 de 1913”, *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, cinco volúmenes, t. V, vol. II, pp. 323-326.

352 De conformidad con la reorganización de la administración pública en 1891, la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública prosiguió encarando la responsabilidad de desempeñar las siguientes materias, referentes a la justicia: relaciones con la Suprema Corte; tribunales de circuito y juzgados de distrito; expropiación por causa de utilidad pública; indultos y conmutaciones de penas por delitos del fuero federal y por los del orden común en el Dis-

Una vez triunfantes, al producirse la escisión de los bandos revolucionarios, la Secretaría de Justicia fue establecida por el sector convencionista. Hay que señalar que la Secretaría de Justicia estuvo en funciones durante todo el tiempo en que existió el gobierno convencionista, es decir, de noviembre 5 de 1914 a noviembre 26 de 1916, si bien careció de titular durante el periodo conducido por Francisco Lagos Cházaro;<sup>353</sup> asimismo, conviene recalcar que se conservó junto con la Procuraduría de la República, recién creada, que operó entre noviembre 5 de 1914 y enero 16 de 1915. A pesar de que dicha Procuraduría fue una criatura convencionista, los carrancistas no decretaron su extinción, sino que, por el contrario, constituyó un antecedente del Departamento Judicial.

Desde que el Constituyente de 1917 suprimió a la Secretaría de Justicia, y a pesar de que se ha dicho que en alguna etapa de su vida fue un instrumento de consigna al servicio del Ejecutivo y las clases privilegiadas, no han dejado de reconocerse los importantes servicios que prestó al país en la larga historia de su existencia. No está por demás que se recuerde que, gracias a su iniciativa, nació toda la legislación que rigió al país hasta diciembre de 1917.<sup>354</sup> Entre otras relevantes leyes, que en su época fueron modelos de legislación, hay que mencionar a las de Reforma, en cuya preparación tuvo particular intervención el entonces ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, Manuel Ruiz.

Ante este hecho histórico tan significativo, contrasta abruptamente la ligereza con que procedió el Constituyente de 1917 cuando suprimió, de un plumazo, a dicha Secretaría, como si su prolongado funcionamiento hubiera sido perniciosamente nocivo para la República. No bastaron los servicios que prestó al país, ni la presencia de titulares tan distinguidos no solamente como jurisconsultos, sino como hombres probos, patrióticos e independientes de criterio, tal como lo fueron José Manuel Herrera, José Justo Corro, Mariano Riva Palacio, José Bernardo Couto, Ponciano Arriaga y otros más. Ni la satisfactoria implementación de sus deberes, ni secretarios de Justicia tan destacados, fueron obstáculo para suprimir tan aceleradamente aquel órgano de administración pública federal. Pero probablemente no sea tan reprochable la extinción de la Secretaría, pues ninguna organiza-

trito y territorios; relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y territorios; Ministerio Público; notarios y agentes de negocios; y estadística criminal. "Decreto que establece el modo cómo deben distribuirse los negocios en las Secretarías de Estado, de mayo 13 de 1891", *ibid*, pp. 89-91.

<sup>353</sup> México a través de los informes presidenciales: la administración pública, cinco volúmenes, t. V, vol. II, pp. 345-348.

<sup>354</sup> Couto, Ricardo, "Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia", en Barra Mexicana, Colegio de Abogados, *Por una Secretaría de Justicia*, México, Ediciones "El Foro", 1963, pp. 44 y 45.

ción de la administración pública es eterna, sino la premura e insuficiente discusión sobre la medida a ser tomada.

Uno de los desacuerdos más fuertes que han ofrecido los juristas a la extinción de la Secretaría, fue la incapacidad de los sucesivos gobiernos revolucionarios y posrevolucionarios para resarcir lo que juzgan fue un error. Sostuvieron que, si tan drástica medida pudo tener alguna justificación en momentos de efervescencia política, cuando aún estaba vivo el recuerdo de las injusticias que se cometieron a través de aquella Secretaría durante el porfirismo y el régimen usurpador de Huerta, ya no existían justificaciones que lo avalaran habiendo pasado ya tantos años y el fuego de la pasión se había extinguido, dando paso a un país en el que es vigente la paz y la serenidad. Insistieron en que ya no había motivo para que aquel recuerdo siga siendo una razón de peso tal, que obre contra la restauración de la Secretaría de Justicia y “los oídos del gobierno se hagan sordos al clamor que se levanta de todos los ámbitos de la República en contra de la administración de justicia, sin querer darse cuenta de la necesidad que hay de crear un órgano que, estudiando las causas del mal, busque los remedios apropiados”.<sup>355</sup>

Para los juristas era patente, —en las décadas de los cincuenta y sesenta—, la razón histórica que sufragó la existencia de la Secretaría de Justicia y que la hizo transitar de un régimen a otro, como una necesidad pública. El tránsito de la Secretaría de Justicia del antiguo régimen a la Revolución, parafraseando a Tocqueville, ocurrió debido al peso de las ancestrales tradiciones administrativas mexicanas que habían hecho que la misma Secretaría transcurriera de los regímenes de Juárez y Lerdo de Tejada, al gobierno porfiriano; incluso, retornando hasta su nacimiento, no debemos olvidar que dicha Secretaría fue creada por el Primer Imperio, que sirvió tanto para la República federal como para la República central, y que, pasando por la dualidad gubernamental de la República y el Segundo Imperio, además de varias dictaduras y diversos congresismos, la Secretaría de Justicia subsistió hasta los primeros gobiernos revolucionarios, a partir de los cuales feneció.

Sin embargo, no solamente pueden extenderse argumentos históricos sustanciosos a favor de la existencia de la Secretaría de Justicia, sino también los propiamente inherentes al México moderno. Al efecto, no deja de impresionar la lúcida imagen que del país hacía Ricardo Couto, hace más de treinta años, y que desde muchos aspectos se prolonga hasta nuestros días.<sup>356</sup> Explicó que la función gubernamental, antaño esencialmente política, ha tornado a ser también fundamentalmente un desempeño de carácter económico, pues hacer producir a la riqueza nacional en el máximo de rendimiento con miras a obtener, sin distinción de clases y con la coopera-

355 *Idem*, p. 45.

356 *Idem*, p. 46.

ción de todos los grupos sociales, un bienestar colectivo, ha sido la meta de los gobiernos posrevolucionarios. Para alcanzar semejante meta, se han creado organizaciones centralizadas y organismos descentralizados, los cuales, directa o indirectamente, han contribuido al desarrollo de la riqueza nacional.

Y, no obstante, añade que

una buena administración de justicia es un factor indispensable para el progreso y desarrollo de la economía nacional; de nada sirve que, con leyes sabias y estímulos adecuados se fomente la inversión de capitales para obtener el mayor rendimiento de la riqueza; de nada sirve que abriéndose nuevos campos al ejercicio de la actividad privada se fomente el espíritu de empresa; de nada sirve que por éstos y por otros medios se busque la cooperación de todos los grupos sociales para hacer de nuestra nación un mundo en el que todos, de acuerdo con nuestras facultades y sin distinción de clases, disfrutemos de una porción de la riqueza común; de nada sirven todos estos esfuerzos sin que exista una buena administración de justicia; ella forma parte del engranaje que mueve el funcionamiento de la actividad gubernamental; la falta de una buena justicia ahuyenta el capital y hace excépticos a los hombres de empresa y al obrero mismo; el espíritu de cooperación, que es la base para la formación de este nuevo mundo en el que se busca una mejor repartición de los beneficios sociales, no puede desarrollarse sino en un clima de fe y seguridad y garantía; en este sentido, una buena administración de justicia es un complemento obligado para el desarrollo económico del país; forma parte, y muy importante, de la actividad del Estado para alcanzar las metas que se propone; ya no se trata sólo de una función política en que descansa la existencia del Estado; es, además de esto, una función que mira al progreso de la economía nacional.<sup>357</sup>

### III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE UN ÓRGANO DEL EJECUTIVO QUE ASISTA AL PODER JUDICIAL

Normalmente suele considerarse que la perversión de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Judicial emana del primero. Esto no es necesariamente cierto, ya que la corrupción puede surgir sin necesidad de contacto externo, pues el virus del vicio se engendra en cualquier organización pública.

Además, la corrupción judicial es añeja, tal como se puede apreciar en el siguiente pasaje de un libro escrito en 1756:

De esta manera se administra la justicia en la mayor parte de la Europa. Nosotros nos contentamos de mil leyes extranjeras, inciertas, contradictorias, que no tienen relación alguna con nuestros tiempos, con nuestras costumbres, ni

357 *Ibid.*

## TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA

215

con el estado del país en que habitamos. Nosotros empeñamos a los abogados y los procuradores, por las especies que les damos, a prolongar los procesos, y lo que es más, ellos se sirven de las mismas leyes para hallar mil escatatorias. Y para discutir mil trampas de las cuales somos las víctimas nosotros. Nosotros vendemos los empleos de judicatura, o si los damos graciosamente, es sólo con objetos personales e interesados. Todo el mundo deplora estas desgracias, pero nadie emplea los medios necesarios para remediarlas. En los países en donde las cosas van un poco mejor, se escriben nuevos tratados sobre las leyes y la jurisprudencia que se dedican a los soberanos, los cuales aceptándolos dan bastante a conocer que sienten ellos mismos los males que padecen sus vasallos, pero mientras no se rectifiquen las leyes quedarán las cosas siempre sobre el mismo pie en que las tenemos.<sup>358</sup> El que en los regímenes políticos fundados en el moderno Estado de derecho hagan intervenir al Ejecutivo en algunos asuntos del Poder Judicial, tales como el auxilio administrativo que se le preste, o a través de la procuración de justicia, tiene como objeto facilitar la buena marcha de sus funciones. Pero, al mismo tiempo, también se plantea como una contención necesaria concebida dentro del principio de división de poderes.

La Constitución de 1917 confiere al Poder Ejecutivo la intervención en el Poder Judicial, como una expresión de frenos y contrapesos. Por consiguiente, existen disposiciones constitucionales que justifican legalmente la existencia de un órgano que auxilie al Poder Ejecutivo en sus relaciones con el Poder Judicial. Por ejemplo, el artículo 96 establece el procedimiento mediante el cual el presidente de la República participa en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia; en tanto que el 99 se refiere a su injerencia en la remoción.<sup>359</sup>

En los años sesenta, los juristas pensaban que, bajo el sistema vigente entonces, el Ejecutivo podría nombrar a los altos funcionarios judiciales sin contar con el suficientemente conocimiento al respecto, por no estar auxiliado por una organización específica que se encargara de investigar los antecedentes de los aspirantes. Cuando existía la Secretaría de Justicia, una de sus labores era preparar un fichero integral de los jueces y abogados, y su titular informaba al presidente de la República sobre las cualidades requeridas, así como de sus defectos de los candidatos. El secretario auxiliaba al titular del Ejecutivo en la elección de los prospectos, responsabilizándose solidariamente con su refrendo. Hoy en día, el Consejo de la Judicatura, de reciente creación, está cumpliendo con faenas semejantes en beneficio de la administración de justicia.

<sup>358</sup> Justi, Juan Enrique Gottlob de, *Elementos generales de Policía*, Barcelona, Eulalia Piferrer, 1784 (La edición original alemana se remonta a 1756), pp. 168 y 169.

<sup>359</sup> Gutiérrez, Sergio Elías y Roberto Rives Sánchez, *La Constitución mexicana a finales del siglo XX*, México, 1994, pp. 335 y 341.

Una de las razones expuestas por los juristas a favor de la restauración de la Secretaría de Justicia era que a través de su conducto se podría volver a ejercitar una disciplina estricta sobre los juzgadores. Virgilio Domínguez creía que

mientras la inamovilidad es una bendición en un buen juez, porque le garantiza la estabilidad en su puesto y la independencia de su criterio, es una maldición en un mal juez, porque le concede una patente de corso para cometer desacatos impunemente, hasta la edad límite de 70 años. Si a un mal juez no se le remueve, sino se le deja indefinidamente en su puesto, la inamovilidad se convierte en una calamidad pública. Mientras que tratándose de un alto funcionario del Ejecutivo que fuera indeseable, el pueblo se consuela pensando que desempeñará su encargo sólo seis años; tratándose de un mal funcionario judicial inamovible, el pueblo se desespera pensando que durará en su puesto toda la vida. Urge pues que exista una Secretaría de Justicia, que se encargue de observar la conducta de los malos jueces, para que el Ejecutivo esté en aptitud de aplicar la sanción prevista en el artículo 111 constitucional.<sup>360</sup>

Actualmente, toca ahora el Consejo de la Judicatura vigilar la conducta de los juzgadores y tomar las medidas pertinentes.

Además de lo señalado, es conveniente mencionar que la intervención del Ejecutivo en la administración de justicia incluso se plantea como una obligación constitucional, tal como es visible en la fracción XII del artículo 89, que hace que el presidente de la República facilite al Poder Judicial todo lo necesario para el ejercicio expedito de sus funciones.

Por su parte, el artículo 17 de la Constitución manda que los tribunales administren una justicia definida con las cualidades de la prontitud y la expedición. Tal mandato se refiere explícitamente al Poder Judicial, a cuyo cargo está esa responsabilidad, pero el problema consiste en que no ha sido capaz de hacerlo, como es patente a través de la experiencia acumulada por más de setenta años. Para hacer realidad la prontitud y la expedición de la administración de justicia, entra en acción el Ministerio Público, una institución encarnada en la Procuraduría General de la República, órgano del Ejecutivo, a cuyo cargo está que los juicios de sigan con toda regularidad.

Virgilio Domínguez deducía que no al no establecer la Constitución de 1917 un principio de división de poderes que se pueda identificar como del tipo rígido, sino basado en los frenos y contrapesos, como es patente en los citados artículos, la existencia de una Secretaría de Justicia no sería refractario a la Constitución, ni denotaría un cataclismo para el principio de la

<sup>360</sup> Couto, Ricardo, "Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia", *op. cit.*, pp. 44 y 45.

división de poderes.<sup>361</sup> Como lo declaró tácitamente Ricardo Couto, basado en los conceptos de Virgilio Domínguez, el Poder Ejecutivo tendría el deber de colaborar en organizar a la administración de justicia, como colaboración meramente administrativa; en tanto que el Poder Judicial se dedicaría privativamente a la judicatura.

Ambas funciones caminan, cada una dentro de sus propios carriles. Ni el Poder Judicial invade al Poder Ejecutivo administrando justicia; ni el Ejecutivo invade al Judicial, organizando dicha administración; ambos actúan dentro de las respectivas órbitas de sus facultades constitucionales.<sup>362</sup>

La Secretaría de Justicia fue un factor relevante del fino y delicado entramado de relaciones entre los dos Poderes, que proveía al Ejecutivo de capacidad de contrapeso al Poder Judicial, pues, como lo advertimos, no debe pensarse que el abuso puede provenir únicamente del primero. No es posible que los órganos del Poder Judicial se erijan en productores de calamidades para todo el régimen político, como ocurrió en la República de Weimar, cuyo desplome fue favorecido por funcionarios judiciales altamente conservadores.

Durante la existencia de esta República alemana, la autonomía judicial, sin contrapesos del Ejecutivo, facilitó la adulteración de la justicia con fines políticos. El resultado fue, por un lado, la politización del Poder Judicial, y por el otro, su marginación del campo de la democracia. Asimismo, significó en la inequidad en la aplicación de la justicia, pues, por ejemplo, a los seguidores de la colapsada República bávara se les castigó con notoria dureza, en tanto que el abortado golpe de Estado de Adolfo Hitler en 1923 sólo redituó en cinco años de prisión para los conjurados. Tal como lo discierne Franz Neumann, el problema consiste en que, en contraste con los actos de la administración pública, cuya índole es la utilidad y la conveniencia, las consideraciones del Poder Judicial se basan en el derecho y, por extensión, en la distinción entre lo justo y lo injusto: “el derecho es acaso la más perniciosa de todas las armas en las luchas políticas, precisamente por el halo que rodea a los conceptos de derecho y justicia [...] cuando se convierte en ‘política’, la justicia produce odio y desesperación de aquellos a quien hiere”.<sup>363</sup>

Aquí mismo, en nuestro país, tenemos una experiencia tan amarga como la sufrida por la República Weimar, sobre el oscuro papel que puede

361 Domínguez, Virgilio, “Examen de posibles objeciones respecto a una Secretaría de Justicia”, *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 87-88.

362 Couto, Ricardo, “Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia”, *op. cit.*, p. 60.

363 Neumann, Franz, *Behemoth: pensamiento y acción en el nacional-socialismo*, México, FCE, 1943, pp. 38-40.

jugar el Poder Judicial. Vamos a referirnos a la lamentable función de la Suprema Corte de Justicia en 1913, como aval del golpe de Estado y el espurio régimen de Victoriano Huerta.

Caso curioso, la adhesión de este cuerpo judicial al dictador está documentado en sus aspectos más detallados, pues hasta las conjuras más tenebrosas pueden dejar su huella en el papel. Así, es apreciable en dos memorandos de la Suprema Corte, que narran los acaecimientos durante el cuartelazo de Huerta y su relación con el gobierno ilegítimo: el 19 de febrero de 1913, a las 16 horas, se reunieron en sesión secreta nueve de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, a saber: Francisco Díaz Lombardo, Carlos Flores, Alonso Rodríguez Miramón, David Gutiérrez Allende, Olivera Toro, Demetrio Sodi, Emilio Bullé Goyri, Francisco Carbajal y Cristóbal Chapital. Estuvieron ausentes Francisco Belmar, Eduardo Castañeda, Emilio Álvarez, Jesús González y Emeterio de la Garza. Este último, habiendo llegado después de votada la resolución, no participó en la decisión adoptada.<sup>364</sup>

El motivo de la reunión era una nota enviada por Huerta a la Corte Suprema, en la cual le anunciaba la detención de Madero, Pino Suárez y el gabinete, toda vez que se aprestaba a asumir la presidencia de la República. El dictador solicitaba al alto tribunal que, con “patriotismo”, “contribuyera a restablecer la paz”. La contestación fue la siguiente, a sugerencia de la comisión firmante, integrada por Bullé, Rodríguez Miramón y Chapital:

La Corte Suprema de Justicia, penetrada de la trascendencia que revisten para la nación las gravísimas circunstancias actuales, deseosa de procurar, por su parte, la conservación del orden público y dignidad de la Patria, manifiesta que se ha enterado de la nota que le ha dirigido el general de división Victoriano Huerta en su calidad de Encargado del Poder Ejecutivo, y asegura que dentro de la órbita de sus atribuciones procurará la esencial función de administrar justicia y hacer que se administre en el fuero federal.

La propuesta fue discutida y solamente Carbajal, que presidía a este cuerpo, votó en contra. Una vez decidida la acción a seguir por la Suprema Corte como totalidad, insatisfechos todavía por esta magra prueba de lealtad a Huerta, Bullé, Rodríguez Miramón y Carlos Flores, a nombre de toda la institución judicial, con fecha 22 de febrero extendieron una cortés felicitación al nuevo gobierno:

<sup>364</sup> Ambos memorandos están reproducidos como Documento núm. 10, de la *Memoria de la Secretaría de Gobernación, correspondiente al periodo revolucionario comprendido entre el 19 de febrero de 1913 y el 30 de noviembre de 1916*, signada por Jesús Acuña en enero 10 de 1917, México, Talleres Tipográficos de “Revista de Revistas”, 1916, pp. 72-74.

## TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA

219

*El personal Ejecutivo de la Unión a quien, en nombre de la Suprema Corte de Justicia, tengo el honor de felicitar, con mis compañeros, por la toma de posesión que se ha verificado, dada su ilustración, de todos reconocida, y su experiencia cruelmente aleccionada por los acontecimientos que hace poco más de dos años se vieron fatidicamente sucedido, indudablemente que salvará el escollo en que han naufragado las dos últimas administraciones [...].<sup>365</sup>*

*La Corte Suprema de Justicia, lealmente ofrece al Poder Ejecutivo, a quien de nuevo presenta su sincera congratulación, por conducto de la comisión que presido, colaborar en la importante medida que la Carta Fundamental le señala, a tan alto fin a realizar empresa tan patriótica y tan noble.*

Ante palabras tan elocuentes huelga comentario alguno, salvo que los constitucionalistas desconocieron a la Suprema Corte de Justicia, y que fue anulada su relación con el Poder Ejecutivo, que se realizaba a través de la Secretaría de Justicia, dentro de la disposición carrancista que dio arreglo a los negocios administrativos del gobierno que presidía.<sup>366</sup>

La clausura de la Suprema Corte fue temporal, pues el hecho de que los integrantes de este cuerpo jurisdiccional en 1913 pecaran de lesa patria contra la legalidad, no significaba que esta entidad pública siempre estuviera propensa a este tipo de hechos. Fueron los propios constitucionalistas los que, dando muestra de confianza a la institución, por encima de las personas, no sólo la restituyeron, sino que en 1917 le brindaron plena autonomía y pasaron a su mando las tareas administrativas que antes realizaba la Secretaría de Justicia, para el Poder Judicial.<sup>367</sup>

En cambio, la Secretaría de Justicia fue extinta sin que en su terminación obraran pruebas como las externadas.

La existencia de esta Secretaría en otros países no significa necesariamente la liquidación de las bases de la división de poderes, sino una clara demarcación entre ambos, toda vez que implica el fortalecimiento de un balance entre ellos, pues los frenos y contrapesos son una réplica deseable a la separación de los poderes en un régimen político moderno. No debemos olvidar que el caudal de competencias del Poder Ejecutivo que se refieren a sus relaciones con el Poder Judicial, tanto sobre el nombramiento de los juzgadores como la asistencia a dicho Poder, no desaparecieron con la Secretaría de Justicia, sino que se trasladaron a la Secretaría de Gobernación, que hoy en día las desempeña. El asunto aquí no es si estas facultades

365 Los subrayados en este y el siguiente párrafo son del original.

366 "Decreto que crea ocho Secretarías de Estado adscritas a la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, de diciembre 3 de 1913", México a través de los informes presidenciales: la administración pública. Secretaría de la Presidencia, t. V, vol. II, pp. 323-326.

367 "Ley Orgánica del Poder Judicial", de noviembre 2 de 1917, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sección de Compilación de Leyes, 1917.

deben o no existir, pues allí están y nadie las ha impugnado, sino cuál es el órgano mejor dotado para brindar su mejor desempeño.

Por reciente reforma judicial del invierno de 1994-1995 fue creado el Consejo de la Judicatura Federal para asumir algunas de las añejas tareas que antaño desempeñó la Secretaría de Justicia, además de otras de nuevo cuño. Parece que, finalmente, aunque de un modo diverso, los juristas lograron su propósito de dar vida a un nuevo cuerpo que, aunque ajeno a la administración pública, estuviera a cargo del relevante cometido de la gerencia judicial interior.

## QUINTA PARTE

### LA GERENCIA INTERIOR DEL PODER JUDICIAL EN LA ACTUALIDAD

La terminación de la Secretaría de Justicia significó la supresión de una organización, así como de los programas y *Policies* que hasta entonces estaban desempeñando, mas no constituyó la cesación de sus funciones, las cuales fueron trasladadas a otras instituciones de la administración pública federal. Debemos recordar que los bienes materiales y los archivos pasaron a la Procuraduría General de la República, en tanto que las funciones se repartieron entre la Secretaría de Gobernación y el gobierno del Distrito Federal. Igualmente, el Departamento Judicial y los gobernadores de los estados ejercitaron temporalmente las “funciones meramente administrativas” que antaño realizaba la cesada Secretaría, en tanto fuera expedida la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta disposición, puesta en vigor en noviembre 2 de 1917, lo facultó para autoadministrarse a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>368</sup>

En el artículo 12 de dicha Ley, fracción I, se dispuso como una atribución de la Suprema Corte de Justicia, el “dictar las medidas que estime convenientes para que la administración de justicia sea expedita, pronta y cumplida en los tribunales de la Federación, y para que todos los funcionarios y empleados concurran puntualmente a las horas de oficina”. También estaba a su cargo el nombramiento de los magistrados de distrito y los jueces de distrito, así como de los secretarios, oficiales mayores, actuarios y empleados de la administración de justicia. Concedía licencias y permisos, y aceptaba renuncias, toda vez que sancionaba a los abogados, agentes de negocios, procuradores y litigantes, cuando faltaran el respeto a ella misma.

Sin embargo, la reforma constitucional no consideró la ancestral experiencia sobre el retardo inveterado del curso de los negocios judiciales. En 1922, Emilio Rabasa hizo una lúcida exposición sobre los inconvenientes de la reforma, por haber soslayado los problemas de implementación, señalando

<sup>368</sup> La “Ley Orgánica del Poder Judicial” fue expedida en noviembre 2 de 1917. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sección de Compilación de Leyes, 1917.

la incompatibilidad habida entre el designio constitucional y la factibilidad de su realización. He aquí sus palabras:

Un discreto eufemismo de la Orden Mexicana de Abogados ha hecho que se presente como un problema de expedición en el despacho de la Corte Suprema, lo que es en realidad un problema de posibilidad, de capacidad material para las labores que la Constitución le encomienda.<sup>369</sup> Me refiero a la cuestión primera que propone el programa de este Congreso.

¿Es posible para la Suprema Corte de la Nación el cumplimiento expedito de todas las funciones que la Constitución le atribuye? Y cuando la pregunta se formula con esta descarnada ingenuidad que parece descortés para las preocupaciones e intereses que señorean el terreno jurídico, me atrevo a creer que no hay miembro de este Congreso que no tenga la respuesta negativa, rotunda, espontánea y fácil en la mente.

¿Qué medio puede darse para que la Suprema Corte lea, estudie y resuelva cinco mil negocios que en un año buscan y necesitan su fallo?

Pues bien, la mayor parte de los negocios que pasan por las noventa salas van, por el juicio de amparo, a la Corte Suprema; van a ella en revisión muchas de las resoluciones de los trescientos juzgados, que no pasan por los Tribunales Superiores, porque la apelación es más estricta que el amparo; van a ella muchas resoluciones de los juzgados Menores y de Paz, porque el juicio por violación de derechos individuales tiene la paternal amplitud de la protección constitucional; van a ella los juicios de amparo genuinos, promovidos contra leyes o actos de autoridad, que prevé el art. 103 de la Constitución (es decir, los que fueron motivo y materia del juicio constitucional cuando este era puro); van a ella todos los negocios que específicamente le asigna, como tribunal común, el art. 104; y van, por último, en revisión o en queja, gran número de resoluciones dictadas por los juzgados de Distrito en la sustanciación de los juicios de amparo, como la concesión o denegación de la suspensión del acto reclamado, impedimentos y recusaciones, fianzas y contrafianzas.

Todo este cúmulo de trabajo está dentro de "las funciones que la Constitución encomienda a la Corte"; y siendo así, si en las condiciones del problema está la de no variar esas funciones, si se quiere como solución una reforma constitucional que permita al alto Tribunal "garantizar la rapidez del despacho" sin amenguar la tarea, el problema es igual al de contener el rebose del estanque sin reducir el surtidor, cuando es imposible ampliar el desagüe. Lo que la Constitución de 1917 hizo fue ampliar el surtidor en el artículo 107, como si la dificultad no hubiese existido nunca [...] El art. 107 hizo constitucional y expresó lo que había sido hasta entonces malamente consuetudinario o interpretativo, y quizás pueda yo decir que dio entrada legal a lo que antes andaba con las timideces de lo subrepticio.

<sup>369</sup> Rabasa, Emilio, "Organización de la Suprema Corte de Justicia y juicio de amparo" (1922), *El Pensamiento Mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Gobierno del Estado de Querétaro e Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 347 y 348.

Más adelante, en este mismo capítulo, daremos cuenta del desempeño administrativo del Poder Judicial; por ahora baste con las palabras de Raba-sa, que son muy elocuentes.

La breve narración de los sucesos que siguieron la extinción de la Secretaría de Justicia reflejan fielmente cómo, parafraseando a Eugene Bardach, las energías institucionales de una organización falleciente se adaptaron a una variedad de nuevos portadores organizativos. Tales energías, contrastando con la desaparición de la organización, hoy en día se encuentran vivas, principalmente en el Poder Judicial y la Secretaría de Gobernación. Por cuanto a los recursos muebles e inmuebles, ellos son patrimonio de la Procuraduría General de la República, lo mismo que los archivos mencionados.

Las funciones de asistencia al Poder Judicial, así como los nexos habidos entre este Poder y el Poder Ejecutivo, permanecen a cargo de la Secretaría de Gobernación. En lo tocante a las actividades administrativas, éstas fueron asumidas por el Poder Judicial, que las desempeñó hasta hace poco tiempo. Tal es la herencia de la Secretaría de Justicia.

<b>CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO</b>	
<b>EL AUXILIO ADMINISTRATIVO AL PODER JUDICIAL</b>	
<b>Y LA GESTIÓN JUDICIAL INTERNA . . . . .</b>	<b>225</b>
I. Deberes de la Secretaría de Gobernación con respecto al Poder Judicial . . . . .	225
II. La autogestión del Poder Judicial . . . . .	229

## CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO

### EL AUXILIO ADMINISTRATIVO AL PODER JUDICIAL Y LA GESTIÓN JUDICIAL INTERNA

A lo largo de su añeja historia, la Secretaría de Gobernación ha estado a cargo de una gran cantidad de materias propias de su objeto; sin embargo, con frecuencia, desde su origen mismo, esta institución de la administración pública dio cabida a una gran cantidad de ramos que en otros países no se consideran, propiamente, como gubernamentales, toda vez que las ciencias administrativas así lo avalan. El caso más representativo son las facultades de justicia, hoy en su ámbito de deberes –sin descontar la administración carcelaria y los negocios eclesiásticos, también antaño a cargo de la Secretaría de Justicia.

#### I. DEBERES DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN CON RESPECTO AL PODER JUDICIAL

El artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente a partir de diciembre de 1976, otorga a la Secretaría de Gobernación un enorme caudal de actividades, cuyo signo es la diversidad de objetos. Entre más diversos son los deberes de una organización administrativa, más tienden a yuxtaponérse, priorizarse inequitativamente y dificultar su implementación, porque esencialmente una organización no es un cuerpo piramidal disciplinado, sino una *coalición de negociación*, como advirtieron Richard Cyrt y James March a mediados de los años sesenta.<sup>370</sup> Debido a que las organizaciones simplifican el trabajo administrativo para implementar las *Policies*, fragmentando los problemas a través de la especificación de tareas, cada actividad diferenciada engendra los órganos especializados inherentes; por extensión, se crean intereses corporativos y clientelas que abrevan del desempeño de tales tareas, contribuyendo a dificultar la implementación.<sup>371</sup> Es vigente, entonces, lo que Pressman y Wildawsky llaman el *Principio de la complejidad de la acción conjunta*, que declara lo siguiente:

<sup>370</sup> Citados por Stocker, Richard, "Modelos organizacionales para el análisis de implementación de programas Sociales", en Aguilar, Luis (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 239.

<sup>371</sup> Stocker, *op. cit.*, p. 186.

a mayor número de participantes, mayor cantidad de transacciones y menor posibilidad de obtener un resultado cualquiera.<sup>372</sup>

Para contrarrestar el efecto desordenante producido por la diversidad competitiva de actividades, en el seno de las organizaciones deliberadamente se generan procesos de conjunción por proximidad o analogía de las mismas, que encarnan en organismos intermedios que se sitúan entre la dirección y los cuerpos ejecutivos, con objeto de facilitar la conducción y la coordinación.

Desconocemos hasta qué punto la transferencia de las facultades de justicia a la Secretaría de Gobernación redituaron en un efecto desordenador y en qué grado se desempeñaron con calidad y eficacia. La historia de la Secretaría de Gobernación testimonia su poco edificante papel de haber servido de “cajón de sastre” de un número de fusiones y extinciones en la administración pública centralizada, con un grado desigual de proximidad a la materia central de la misma: la política interior. Como receptora de saldos funcionales de otras dependencias de la administración pública, ha asumido una variedad de materias cuya pertenencia a los asuntos interiores no siempre se puede considerar como cercana a las materias de gobierno.

La Secretaría de Gobernación también está a cargo de la seguridad pública, las materias demográficas, los asuntos electorales, la comunicación social del gobierno, la prevención de desastres y las relaciones entre el Ejecutivo y los otros dos Poderes, así como con los gobiernos de los estados y las autoridades municipales, entre otros deberes más. Igualmente, desde hace más de cien años está encargada de las materias carcelarias. Hay que añadir a la masa de ramos provenientes de extinta Secretaría de Justicia, en 1917. Cada una de estas materias constituyen mundos en sí mismos, cuya vinculación es obviamente difícil.

Las antiguas facultades de la Secretaría de Justicia que hoy en día están a cargo de la Secretaría de Gobernación, son las referentes al despacho de los asuntos del culto religioso, asistir al Poder Judicial en el ejercicio de sus deberes, tramitar las facultades presidenciales relativas a nombramientos, renuncias y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como lo referente al nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y tener al día los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales. De la misma manera, le ataña la materia carcelaria, conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial y ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública, en aquellos casos no encomendados a otra dependencia; y reivindicar la propiedad de la nación, por conducto del procurador general de la República. La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo las relacio-

<sup>372</sup> Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky, *Implementation*, 3<sup>a</sup> ed., Berkeley, University Press, 1984, p. 98.

nes del gobierno federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado, que de existir una Secretaría de Justicia, posiblemente estarían bajo su cuidado.<sup>373</sup>

Salvo el ramo de cárceles, que pasó a la Secretaría de Gobernación en 1853, así como los negocios eclesiásticos, materia suprimida en la época de la Reforma, básicamente las demás se le confiaron a partir de 1917.

Durante mucho tiempo las funciones de justicia de la Secretaría de Gobernación estuvieron dispersas entre las distintas dependencias que la integran. Pero recientemente se creó la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas, cuyo título evoca a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, en cuyo cuerpo institucional están tomando forma algunas de las funciones antaño desempeñadas por la extinta Secretaría.<sup>374</sup> Di-

373 "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", comprende el siguiente abanico de competencias de la Secretaría de Gobernación, que evocan las funciones de la Secretaría de Justicia:

ARTÍCULO 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

V. Cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas que procedan;

VII. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material;

VIII. Otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones;

IX. Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo los artículos 96, 98, 99 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renuncias y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 73, fracción VI, sobre nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal [Estos artículos han permanecido esencialmente sobre las bases en las que se encontraban, salvo el artículo 100, cuyo texto original, modificado, se convirtió en el párrafo 2º del artículo 99. En consecuencia, en artículo 100 se transformó completamente, dando cabida al Consejo de Judicatura Federal];

X. Recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales a que se refiere la fracción anterior;

XI. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renuncias y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento del Ejecutivo Federal, y de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal;

XIV. Conducir las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

XXIII. Reivindicar la propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;

XXVI. Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años en instituciones auxiliares; creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal, y en los Estados de la Federación, mediante acuerdo con sus Gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la retención por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal; así como participar conforme a los tratados relativos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional.

XIX. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia.

374 Secretaría de Gobernación. "Estructura básica" (Estructura dictaminada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), 1995.

cha Subsecretaría está integrada por las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos, y de Asociaciones Religiosas, toda vez que de la primera depende la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos está responsabilizada de algunas faenas que recuerdan las actividades de la Secretaría de Justicia, pues su objeto es intervenir en los asuntos legales en que tenga injerencia la Secretaría de Gobernación y dar su opinión en las consultas jurídicas que le hagan otras dependencias de la administración pública.<sup>375</sup> Le corresponde programar y evaluar los proyectos de ley, decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes, relacionados con la propia Secretaría, e intervenir en los trámites de juicios de amparo en que el secretario de Gobernación represente al presidente de la República.

Entre sus actividades hay que destacar, que realiza estudios e investigaciones sobre proyectos de ley, decretos, reglamentos y similares, y sistematiza y compila las normas federales, estatales y municipales relacionadas con la Secretaría de Gobernación. Ella dictamina la procedencia de los convenios, acuerdos y contratos de la Secretaría, que se signan con otras dependencias de la administración pública y con los particulares.

Recientemente, con motivo de la creación de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas, la mencionada Dirección General, una vez incorporada a la misma, incrementó sustancialmente su caudal de competencias, de modo que desde finales de 1995 auxilia al secretario de Gobernación, junto con la Dirección General de Gobierno, en la vigilancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales.<sup>376</sup> Dentro de este sendero competencial coadyuva en la preparación de los proyectos e iniciativas legislativas del Ejecutivo Federal, para garantizar su congruencia con los preceptos constitucionales, al mismo tiempo que participa en la programación de dichos proyectos e iniciativas, para que sean presentadas al Congreso de la Unión en los tiempos previstos. Finalmente, en conjunción con la Dirección General de Gobierno, tramita la entrega al Congreso de la iniciativas de ley o decreto.

No es difícil escuchar aquí cómo resuelan algunas faenas que antaño realizaba la Secretaría de Justicia, ahora asumidas, *mutatis mutandis*, por la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas.

Dentro de la cultura continental europea se está haciendo una tradición el establecimiento de nuevos cuerpos dentro de los sistemas judiciales, cuyo propósito es intervenir activamente en las faenas gerenciales de la jurisdicción. Su emergencia es una respuesta a las dificultades crecientes de

<sup>375</sup> Secretaría de Gobernación, *Manual de Organización*, enero 12, 1994, pp. 58 y 59.

<sup>376</sup> "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación", *Diario Oficial de la Federación*, de octubre 11 de 1995.

administración moderna, cuya complejidad está demandando fórmulas nuevas de gestión pública en los diversos órdenes de los regímenes políticos. Tales cuerpos son los Consejos de Juzgadura.

## II. LA AUTOGESTIÓN DEL PODER JUDICIAL

Tal como se desprende de un estudio sobre la autogestión en la administración de justicia, efectuado seis décadas después de la supresión de la Secretaría de Justicia, el saldo del desempeño gerencial de la Suprema Corte de Justicia no fue todo lo satisfactorio que se presumió. Esto es patente en un diagnóstico administrativo realizado en la década de los setenta.<sup>377</sup> Sus aspectos principales son los siguientes:

- a) La organización interna no era la óptima para el ejercicio de sus funciones administrativas, presentándose ausencia de órganos fundamentales y traslapés de funciones entre los existentes, por lo que era menester replantearla;
- b) Los órganos de planeación, programación, información y evaluación o no existían o sus funciones no estaban claramente definidas, requiriéndose implantarlos o instrumentarlos debidamente para agilizar el cumplimiento de sus atribuciones;
- c) Los instrumentos jurídico-administrativos no eran revisados y actualizados periódicamente, lo que hacía necesario programar tal actividad a fin de contar con un marco jurídico eficaz;
- d) Los órganos de apoyo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación presentaban duplicidades en algunos casos, ocasionando que la responsabilidad del ejercicio de sus atribuciones se diluyese y a nadie fuese imputable, por lo que era menester determinar claramente los ámbitos de competencia;
- e) La centralización de funciones administrativas en la Corte hacía lento el servicio a las áreas fuera del Distrito Federal, requiriéndose su inmediata desconcentración;
- f) La ausencia de manuales administrativos y de procedimientos propiciaba confusión, restando agilidad en los trámites, por lo que era menester expedirlos a la mayor brevedad;
- g) La administración y desarrollo de personal requerían ser modernizados con nuevas técnicas, a cuyo efecto debía implantarse el sistema correspondiente;
- h) El uso y aprovechamiento de los recursos materiales debía ser racionalizado;
- i) La información y la estadística del Poder Judicial Federal en algunas áreas era deficiente y requerían ser sistematizadas para su actualización oportuna;
- j) La atención al público era casuística y requería la implantación de un sistema de orientación, información y quejas.

<sup>377</sup> Cué de Duarte, Irma, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación: Propuesta Legislativa de Reorganización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, pp. 81-91.

Este listado de problemas de implementación de la gerencia interior del Poder Judicial no podía ser más crudo, pero ciertamente realista. Las deficiencias se encontraban por doquier, desde el principio gerencial de la organización, hasta sus procedimientos de trabajo, pasando por el personal, la administración de recursos materiales y los sistemas de información. Había una ausencia casi total de instrumentos administrativos indispensables en cualquier tipo de organización, tales como la planeación, programación y evaluación; se desconocía el provechoso uso de la informática y no se tenía noticia del nutriente racionalizador de los manuales administrativos.

Tal diagnóstico fue el producto de la relación fructuosa que se estableció entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, a través de la asesoría brindada por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Esta colaboración consistió en un ingrediente nutritivo de sabiduría administrativa, pues ocurrió en la cúspide del programa de reforma administrativa del gobierno federal iniciada una década antes.<sup>378</sup> Los puntos generales del diagnóstico no sólo eran muestras nítidas de deficiencias patentes, sino la identificación de problemas debida a especialistas que conocían muy bien su oficio: las debilidades de las organizaciones administrativas.

Con base en este diagnóstico, el Poder Judicial emprendió un conjunto de acciones encaminadas a mejorar su gestión interna. Irma Cué de Duarte da cuenta de estas acciones, las cuales comenzaron a efectuarse inmediatamente.

En 1977 se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con objeto de agilizar el trámite de entrada de los asuntos, para que cada sala tramitara los expedientes judiciales de su competencia y condujera directamente su personal. Esta medida complementó la descentralización de funciones que la Suprema Corte de Justicia había iniciado con antelación. Al año siguiente, se estableció el Instituto de Especialización Judicial, que instalado en agosto, concluyó sus primeros cursos en octubre de 1978.

Fue creado un Centro de Servicios de Cómputo en 1979, con dos programas de administración interna: preparación de nóminas e información sobre el seguimiento de los expedientes de trámite dentro la Corte, al mismo tiempo que comenzaron a impartirse cursos de programación y operación del sistema mecanizado de datos. En este mismo año, con el propósito de implementar un programa de selección de personal y un siste-

<sup>378</sup> El esfuerzo de reforma administrativa referido puede ser rastreado a través de tres documentos principales: Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma Administrativa* (1967), México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1977; Dirección General de Estudios Administrativos, *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal: 1971-1976*, México, 1972; Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, *Bases jurídicas de la Reforma Administrativa del gobierno federal*, México, 1977.

ma de exámenes que facilitara un movimiento apropiado del escalafón, fue creada La Dirección de Recursos Humanos.

Finalmente, en 1982 se introdujeron sistemas de computación en el área administrativa de la Suprema Corte de Justicia y se diseñaron los programas de jurisprudencia, control presupuestal, inventarios y censo de personal.

Paralelamente a los esfuerzos emprendidos por el Poder Judicial, la citada autora desarrolló un conjunto de recomendaciones cuyo objeto era brindar luz sobre las líneas de mejoramiento gerencial de la administración de justicia.

Por principio, llamó la atención sobre la necesidad de incorporar la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para iniciar leyes relativas a su ramo, debido a que la Constitución de 1917 no la otorgó, a pesar de que las cartas magnas anteriores lo hacían. Argumentaba que no estaba de más proponer que la Corte fuera capacitada para presentar la iniciativa de Ley Orgánica del Poder Judicial Federal ante el Poder Legislativo, pues ni siquiera opinaba sobre tal iniciativa y era indudable que el Poder Judicial tenía mayor conocimiento de sus problemas. De tener esta prerrogativa, el Poder Judicial contaría con una organización adecuada de los órganos que lo integran y haría más ágiles sus procedimientos de trabajo.

Pero el grueso de las recomendaciones se encaminaron a destacar las reformas necesarias en la organización interna. La Ley Orgánica mencionada contenía el listado de las unidades administrativas dedicadas al apoyo del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como mandatario del Pleno, para atender la gestión interna del Poder Judicial.<sup>379</sup> Sin embargo, a favor de la flexibilidad organizativa, se recomendó que dicha Ley contemplara un artículo general que indicase que la Suprema Corte de Justicia tendría las unidades necesarias para el ejercicio de su encargo y que por medio de un reglamento interior, que sería votado por el Pleno, comprendería a las entidades administrativas necesarias para el desempeño de sus atribuciones.

Igualmente, se consideró superflua la Comisión de Gobierno y Administración, cuyas funciones se traslapaban con las atribuciones del presidente de la Suprema Corte, obstruyendo sus labores. Su papel, más propiamente, sería el de asesoramiento y comunicación entre los integrantes de las áreas sustantivas y los ámbitos gerenciales de la administración de justicia.

Uno de los aspectos más débiles de la gestión interior del Poder Judicial era observable en la carencia de sistemas modernos de programación, presupuestación y evaluación, cuya presencia es conveniente para el desempeño de labores administrativas. Esto se juzgaba independiente de que existieran las Direcciones de Programa y Presupuesto, y de Estudios Administrativos, además del Oficial Mayor, el Contralor y el Tesorero.

379 *Idem*, pp. 99-109.

Era necesario dotar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de funciones de evaluación, y establecer una unidad especializada en asuntos jurídico-administrativos. Debido a que los integrantes de la Suprema Corte de Justicia son abogados muy acreditados, una entidad tal parecería superflua; sin embargo, Irma Cué razonaba que los ministros desempeñan actividades sustantivas, en tanto que las actividades jurídico-administrativas debían encargarse a funcionarios con responsabilidades de carácter gerencial.<sup>380</sup>

Una de las novedades que llegaron con la reforma administrativa del gobierno federal en aquella época fueron las unidades de organización y métodos cuyas tareas eran las de introducir mejorías organizativas, funcionales y procedimentales en las dependencias públicas. El Poder Judicial carecía de ellas, para la realización de los estudios administrativos, por lo que se sugirió su establecimiento. De hecho, la reforma organizativa interna era posible con el concurso de estos entes, cuyo objeto no era sino servir de vehículo de los programas de reforma de la gestión interior.

Igualmente, se juzgó la conveniencia de contar con una unidad encargada de la difusión y las relaciones públicas, para mantener informada a la ciudadanía sobre las principales actividades del Poder Judicial Federal, los servicios que presta y los órganos que pueden ser consultados en los asuntos del caso.

El Poder Judicial tiene un enorme caudal de trabajo, que se desenvuelve por medio de procedimientos carentes de la adecuada fluidez. Particularmente, en la Suprema Corte de Justicia había órganos de regulación de la operación y el apoyo, que tenían sistemas y procedimientos de trabajo que requieren una actualización constante, tanto en el plano vertical como en su dimensión horizontal.

Tal como lo hemos observado con antelación, el Poder Judicial entraña un tipo de organización colegiada ajena a los modelos administrativos piramidales, toda vez que es inherentemente descentralizada por cuanto al despacho de sus labores. Los juzgados y tribunales son el ejemplar típico de un órgano administrativo desconcentrado, pues constituyen, estructuralmente, parte de un solo poder dentro del régimen político, y tienen facultades específicas para resolver sobre su materia y dentro del ámbito territorial delimitado. Sin embargo, dentro del ámbito de los procesos de mando interiores, la mayor parte de las funciones gerenciales estaban concentradas en la Suprema Corte de Justicia, motivo por lo cual era menester la realización de estudios que facilitaran la delegación de tales funciones en órganos subalternos, para favorecer el desempeño eficaz de las labores de las unida-

380 La autora ejemplificaba con una oficina que podría asesorar a los empleados del Poder Judicial Federal en asuntos personales, con la excepción de los laborales, e inclusive gestionarlos, ofreciendo un servicio de seguridad jurídica a los integrantes no profesionales, es decir, que no eran abogados.

des administrativas, principalmente de las que están ubicadas fuera del Distrito Federal.

Es indudable el valor de estas recomendaciones de reforma organizativa y funcional de la administración de justicia, vertidas por Irma Cué, que se realizaron dentro de una situación determinada en la cual se conservaba y reforzaba la idea de que la Suprema Corte podría dedicarse a la gestión interna del Poder Judicial, capacitándose adecuadamente. Entonces no se discernía, de ningún modo, que ese cuerpo supremo jurisdiccional, para dedicarse plenamente a sus actividades substanciales, podría segregar el pesado fardo que significaba la responsabilidad gerencial.

En suma, aún no se concebía la conveniencia de creación de un ente administrativo responsable de los asuntos gerenciales, ni el establecimiento de la carrera judicial como eje del mejoramiento general del personal de la administración de justicia. Quizá esto explique por qué, veinte años después, la reforma judicial, limitada por principio, no cuajó en un sustancial progreso de las faenas jurisdiccionales de la administración de justicia, ni tampoco en un adecuado arreglo de su gestión interior.

Es evidente que la supresión de la Secretaría de Justicia, cuyo saldo fue el traslado de las tareas gerenciales al Poder Judicial, no había dejado los réditos de eficiencia esperados. El Poder Judicial había sido inepto para asumir una adecuada autogestión, pero ciertamente no podía ser de otro modo: su concepto organizativo primigenio y natural en el Estado de derecho es desempeñarse solamente en la jurisdicción, dejándose las labores gerenciales en otras entidades administrativas: la Secretaría de Justicia y el Consejo de la Judicatura.

<b>CAPÍTULO DECIMOTERCERO</b>	
<b>EL CONSEJO DE LA JUDICATURA . . . . .</b>	<b>235</b>
I. Los Consejos de JUDICATURA . . . . .	235
II. Consejo de la JUDICATURA Federal mexicano . . . . .	239

## CAPÍTULO DECIMOTERCERO

### EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

Los Ministerios de Justicia son muy antiguos, pues la mayoría se remontan al siglo XVIII y son una derivación de los sistemas sinodales de las monarquías absolutistas de entonces. Su objeto y naturaleza ya la conocemos. En contraste con ellos, poco después de la posguerra comenzaron a surgir ciertos entes cuya dedicación primordial ha sido colaborar con los Ministerios de Justicia, principalmente en lo referente a la carrera judicial: nos referimos a los Consejos de Judicatura.

#### I. LOS CONSEJOS DE JUDICATURA

La existencia de este tipo de cuerpos obedece principalmente, a decir del profesor Héctor Fix-Zamudio, a la necesidad de administrar a la carrera judicial.<sup>381</sup> Ésta requiere ser vigilada y cuidada, en aspectos tales como la selección, ingreso, promoción y disciplina.

Alternando el título de *Consejo Judicial* o *Magistratura*, estos cuerpos tienen su antecedente más antiguo en un ente establecido en España a mediados de los años veinte, seguido por las experiencias francesa en 1946 y 1958, italiana en 1948 y turca en 1961.<sup>382</sup>

En Francia, corresponde al presidente de la República garantizar la autonomía del Poder Judicial, contando con la asistencia administrativa del Consejo Superior de la Magistratura.<sup>383</sup> Lo encabeza el presidente de la República, tocando la vicepresidencia al ministro de Justicia. Los miembros del Consejo son inamovibles. Una de sus responsabilidades más relevantes es la propuesta de los magistrados que integran el Tribunal de Casación, así como al primer presidente del Tribunal de Apelación.

Por su parte, en Italia, de conformidad con la Constitución de 1947, el Consejo Superior de la Magistratura fue integrado por miembros elegidos por los magistrados ordinarios, entre ellos mismos, así como por el Parla-

<sup>381</sup> Fix-Zamudio, Héctor, "La administración de justicia", en varios autores, *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1985 (1982), pp. 154 y 155.

<sup>382</sup> *Ibid.*

<sup>383</sup> Cué de Duarte, Irma, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación: propuesta legislativa de reorganización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, pp. 94-98.

mento, quien los escoge entre catedráticos y abogados cuyo desempeño es mayor a quince años de ejercicio profesional. En contraste con Francia, solamente permanecen en funciones por cuatro años y no son reelegibles inmediatamente. Durante el tiempo de desempeño del cargo de consejeros se prohíbe el ejercicio de la profesión o cualquier otra responsabilidad pública. Existe un mecanismo de gobierno por el cual sus propios miembros eligen, en su seno, al vicepresidente, pues la presidencia está ocupada por el jefe de Estado. Igualmente, el fiscal general del Tribunal Supremo y el primer presidente del mismo son miembros del Consejo Superior de la Magistratura. Entre otras facultades, el Consejo garantiza que los magistrados sean inamovibles y que no puedan ser dispensados o suspendidos del servicio judicial, o destinados a otra residencia, o para desempeñar otras funciones, sin su propio consentimiento o por decisión del mismo Consejo. Como en otros países, el nombramiento de los magistrados se efectúa por concurso de méritos.

En Italia, como en Francia, es observable una adecuada convivencia y colaboración entre los Consejos de Judicatura y los Ministerios de Justicia. Así, en el país italiano hay una clara división del trabajo que confiere al Ministerio de Justicia la organización y el funcionamiento de los servicios de la administración de justicia, en tanto que al Consejo Superior de la Magistratura le corresponde la admisión, asignación, traslado, ascenso y disciplina de los magistrados que integran al Poder Judicial.

En suelo iberoamericano, el caso más remoto lo ofrece Colombia, a mediados de la década de los cincuenta, al que siguieron el Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chaco, Argentina, en 1957; el Consejo de la Judicatura de Venezuela en 1961; el Consejo Nacional de Justicia del Perú en 1969 (transformado en Consejo Nacional de la Magistratura en 1979); el Consejo Nacional de la Magistratura —igual que en Perú— del Brasil en 1977; y el Consejo de la Magistratura en Argentina en 1994.

Por su carácter pionero, merecen especial estudio España y Colombia.

En España, la primera experiencia se remonta a 1926, cuando fue creado un organismo que es antecedente del actual Consejo General del Poder Judicial. Este cuerpo nació en diciembre de 1978, dentro del nuevo orden constitucional, y hoy en día es un protagonista importante que participa en la formulación de la *Policy* de justicia de ese país. Su finalidad no es de carácter jurisdiccional, pues se trata de un cuerpo de representación y gobierno del Poder Judicial dedicado a fortificar su independencia, frente a los otros dos poderes del Estado español.<sup>384</sup>

Para alcanzar este objeto se configuró como un órgano colegiado de integración heterogénea y compleja. Se compone de veinte miembros nomi-

384 Baena del Alcázar, Mariano, *Instituciones Administrativas*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1992, p. 263.

brados por el rey. Para la externación de sus funciones y fallos se requiere de la mayoría de tres quintos, mayoría que es cualificada por ambas Cámaras. Su fuente de reclutamiento son jueces y magistrados, así como abogados y juristas, con más de quince años de ejercicio profesional. Además de su formación universitaria jurídica, se exige la experiencia profesional mínima de quince años y un periodo de su desempeño de cinco años; no existe la posibilidad de la reelección. El presidente del Consejo es nombrado por el rey, a propuesta de los vocales electos, y desempeña paralelamente la presidencia del Tribunal Supremo.

Las competencias principales atribuidas al Consejo General del Poder Judicial comprenden la propuesta o iniciativa legislativa, la reglamentaria, la presupuestaria y la decisoria de nombramiento de ciertos cargos; así como de informe y de inspección. Más detalladamente, según lo expresa Mariano Baena del Alcázar, está a su cargo lo siguiente:

La competencia de propuesta o de iniciativa legislativa se refiere a la posibilidad de proponer al Poder Legislativo o al Poder Ejecutivo o a ambos a la vez, normas o medidas de distinto tipo y alcance sobre la administración de justicia y/o el servicio público de la misma. Se resalta el hecho de que esta competencia de mera propuesta no tiene carácter vinculante para los otros dos poderes, si bien el grado de su aceptación estará en función, en la práctica, de cuál sea el prestigio y la autoridad institucional, así como de la composición del mismo. A veces, algunas propuestas concretas se contienen en la Memoria Anual que se eleva a las Cortes Generales.<sup>385</sup>

La competencia reglamentaria se refiere a la facultad de poder aprobar sus propios reglamentos de funcionamiento y régimen interior o potestad autorganizatoria. Así, en la actualidad, está vigente el Reglamento de Organización y Funcionamiento aprobado por Acuerdo del Pleno de 22 de abril de 1986.

En cuanto a la competencia presupuestaria hay que distinguir sus dos dimensiones, siendo ambas bastante limitadas.. En primer lugar, y en lo que se refiere a su dimensión interna, diremos que el Pleno del Consejo General del Poder Judicial es sólo competente para elaborar y proponer su anteproyecto de presupuesto (a diferencia de otros órganos constitucionales que tienen competencia propia para su aprobación). En segundo lugar, el Consejo propone también a los otros dos Poderes del Estado en la dimensión externa a él, pero que le atañe, es decir, sobre el presupuesto anual de la administración de justicia y de su aparato administrativo dependiente.

Es en esta faceta o dimensión presupuestaria señalada junto a la de personal, en donde se manifiesta principalmente la debilidad institucional de este organismo.

Sus competencias en materia de personal son limitadas en la actualidad, ya que se ciñen a los nombramientos, ascensos y régimen disciplinario de los miembros del Poder Judicial (es decir, los jueces y magistrados). La selección, formación y perfeccionamiento de los miembros del poder judicial es compar-

385 *Idem*, p. 264.

tida con el Ministerio de Justicia, dependiendo además de éste como organismo autónomo administrativo el Centro de Estudios Judiciales.

La competencia inspectora del Consejo sobre el funcionamiento de la administración de justicia y del aparato administrativo de ella dependiente, a través de su Servicio de Inspección, es compartida también y simultáneamente con los presidentes de los órganos colegiados jurisdiccionales.

Para concluir podemos decir que quizás el instrumento políticoadministrativo más eficaz de manifestación pública de la actuación de esta institución, resumen y juicio de los resultados de cada período anual, es la Memoria que se eleva con tal periodicidad a las Cortes Generales. Junto a lo anterior, se pueden encontrar en la misma importantes datos y estadísticas relativas a la realidad.

La gestión del Consejo General del Poder Judicial, como los demás órganos constitucionales, tiene a su servicio, para el cumplimiento de sus fines, un mecanismo que Baena del Alcázar ha definido como la administración medial. Se trata de entes de apoyo técnico que se denominan “órganos técnicos” y son una consecuencia de las competencias atribuidas al Consejo. La configuración organizativa básica de dichos órganos son las siguientes: Secretaría General, Gabinete Técnico, Servicio de Personal Judicial, Gerencia, Junta Económica, Intervención e Inspección. La Secretaría General es el ente más importante, puesto que por ser su titular el secretario del Pleno, dirige, coordina e impulsa la actuación de todos los órganos técnicos. A la vez, es el instrumento de comunicación principal entre los órganos políticos y técnicos del propio Consejo, y específicamente se desempeña frecuentemente por delegación de su presidente, en faenas de administración interior.

El personal del Consejo General del Poder Judicial está destinado o adscrito al mismo. Por consiguiente, no forma parte de la planta del Ministerio de Justicia ni del Poder Judicial, y su número es de un centenar de servidores. Existen tres clases de funcionarios que laboran a su servicio: funcionarios de carrera, eventuales y laborales. El personal de carrera, que es mayoritario, se subdivide en funcionarios superiores o pertenecientes al Grupo A, y los restantes grupos funcionariales. El ingreso se realiza por medio del concurso de méritos, pero con distintas modalidades. Una peculiaridad del Consejo General es que los funcionarios superiores del mismo pueden provenir, indistintamente, de la carrera judicial o de los cuerpos superiores de la administración de justicia, o de los cuerpos y escalas del Grupo A de cualquiera de las administraciones públicas de España. En otras palabras, está abierto a otros espacios de la carrera administrativa y así se intercomunican los dos poderes, mediando los servidores públicos. En contraste con esta capa superior de funcionarios, el resto proviene necesariamente de los cuerpos de la administración de justicia. Finalmente, hay que consignar que el personal del Servicio de Inspección tiene carácter temporal renovable, y se sitúa entre miembros de la carrera judicial o del secretariado judicial.

El otro caso relevante es Colombia, cuyo Consejo Superior de Judicatura fue establecido en 1955, siendo transformado en 1972 como Tribunal Disciplinario. Este cuerpo tiene algunas diferencias notorias con el Consejo Superior español. Por principio, aquél está facultado constitucionalmente para administrar justicia y es integrado por la Sala Administrativa y la Sala Constitucional;<sup>386</sup> además de los consejos seccionales de judicatura. Sus funciones fundamentales son las de administrar a la carrera judicial, hacer las listas de candidatos a ingresar a la administración de justicia, y vigilar la conducta de los miembros de la rama judicial y de los abogados. Igualmente, tiene a su cargo la evaluación del rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.

Otra de sus responsabilidades principales es que tiene a su cargo la preparación y el ejercicio del presupuesto de la rama judicial. Igualmente, el Consejo dirime los conflictos de competencia que se susciten entre las diversas jurisdicciones.

Al Consejo Superior de Judicatura corresponde diseñar y organizar territorialmente a la administración judicial, haciendo las distribuciones y redistribuciones a que haya lugar. Con respecto a la administración de personal, hace las creaciones, fusiones, traslados o supresiones de cargos necesarios. Como ente administrador de la rama judicial, reglamenta interiormente a la administración de justicia y regula la tramitación que se ejerce ante ella. Finalmente, el Consejo propone los proyectos de ley relativos a la administración de justicia, así como los códigos sustantivos y procedimentales.

Tal como es observable, ambos consejos realizan actividades principalmente administrativas para el Poder Judicial, sin perjuicio de que en España y Colombia existan Ministerios de Justicia. No parece que haya traslape funcional o mutua exclusión entre los dos tipos de organizaciones, una propia de la rama judicial, la otra de la ejecutiva.

Caso distinto es México, tal como ahora lo observaremos.

## II. CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL MEXICANO

Tal como lo hemos mencionado reiteradamente, y es públicamente conocido, recientemente se estableció en México el Consejo de la Judicatura Federal, y una cantidad de consejos de judicatura en los estados, en número igual al de las entidades federativas.

Actualmente, el problema de la justicia y su administración han recibido especial interés, primordialmente por motivo de las reformas constitucionales introducidas en el Poder Judicial en diciembre de 1994.

<sup>386</sup> "Constitución Política de Colombia, de julio 20 de 1991", Santa Fe de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1991, art. 116 y capítulo 7.

En la exposición de motivos de dicha reforma, despunta un párrafo en el cual se explica que:

desde 1928 a la fecha, se han ido concentrando en el tribunal pleno un número creciente de atribuciones no relacionadas propiamente con la función de impartir justicia. Destaca el nombramiento, adscripción y disciplina de los jueces de distrito y magistrados de circuito; la elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial; la determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales; el otorgamiento de licencias a distintos miembros de la judicatura federal, así como la administración de la defensoría de oficio, la designación de los miembros de ésta; y la realización de visitas de inspección a todos los órganos jurisdiccionales federales del país, entre muchas otras más. Así, puede afirmarse que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, además de su importante tarea de impartir justicia, han tenido que ocuparse de la administración de un Poder Judicial cada vez más grande y complejo.<sup>387</sup>

Aquí se reseñan dos problemas estrechamente relacionados, uno explícito, el otro implícito: el primero consiste en el desvirtuamiento del papel sustancial del Poder Judicial, el cual, además de los deberes relativos a la impartición y administración de justicia, ha estado ocupado en tareas identificadas con acciones propias de gestión interna; a saber: gerencia de personal, planificación territorial, organización de las tareas judiciales, asignación de faenas internas, provisión de recursos, vigilancia y supervisión, y hechura del presupuesto.

Efectivamente, la Suprema Corte dedicaba un enorme caudal de energías a administrar al Poder Judicial, pero hay que recordar que su asunción fue deliberada: ellas fueron trasmítidas en agosto de 1917 a la Suprema Corte de Justicia, por medio del Departamento Judicial, estando ya extinta la Secretaría de Justicia. Sobre el patrón funcional de 1917, hacia 1928 sus labores gerenciales se habían diversificado y multiplicado, empeñándose más al detalle. Además de hacer lo necesario para que la administración de justicia fuera expedita, pronta y cumplida, elegía y designaba a sus autoridades superiores (presidente de ella misma, magistrados y jueces), concedía licencias, nombraba y removía a sus funcionarios y empleados, y los consignaba al Ministerio Público cuando hubiera lugar.<sup>388</sup> Igualmente, atendía asuntos de poca monta, como el fijar los períodos vacacionales de los magistrados y jueces.

El segundo problema, que está implícito, es que tales actividades no son inherentes a la esencia jurisdiccional de la Suprema Corte y, además de que

387 “Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial y la Administración de Justicia, de diciembre 5 de 1994”, *Exposición de Motivos*, p. XVII. Las cursivas son nuestras.

388 “Ley Orgánica del Poder Judicial”, de diciembre 11 de 1928, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sección de Compilación de Leyes, 1928, artículo 12.

distractas de sus tareas sustanciales a los juzgadores, se puede presumir que se estaban realizando deficientemente; de no ser así, no habría motivo que suscitara la reforma.

Se trata, aquí, de lo que en la iniciativa presidencial se identifica con la

cuarta vertiente de las reformas a la Constitución en lo referente al Poder Judicial de la Federación, [que] es la relativa a la administración y el gobierno del propio Poder. Este punto es de importancia central para garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial, así como su correcto equilibrio interior.<sup>389</sup>

Son perceptibles, en esas líneas, las serias deficiencias de implementación en la administración de justicia, cuyo origen hay que buscarlo en la inexistencia de una organización de carácter administrativo, cuyos deberes sean los que hasta entonces había cumplido el Supremo Tribunal de la Nación, en lugar de la extinta Secretaría de Justicia.

La premisa de la cual parte esta idea, como se explica al principio de la citada exposición, es

consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad [lo que] exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. *En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones substantivas y administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia en ambas.*<sup>390</sup>

Tal diferenciación, que hemos resaltado con cursivas, evoca la distinción entre las *actividades funcionales* y *actividades institucionales* de una organización administrativa, de las que hablamos al principio de este libro, pero que conviene recordar.<sup>391</sup> Las actividades funcionales tienen como propósito dirigir la realización del trabajo por el cual una organización existe y se desarrolla, es decir, su objeto vital; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuyo designio es respaldar el desenvolvimiento de las primeras.

389 “Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial y la Administración de Justicia”, pp. XVII.

390 *Idem*, pp. III-IV. Las cursivas son nuestras.

391 Willoughby, W. F., “The Science of Public Administration”, en John Mathews and James Hart (eds.), *Essays in Political Science*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1937, p. 44.

De acuerdo con esta idea, el planteamiento de la reforma presidencial permite identificar el auxilio a la impartición de justicia con las actividades institucionales, pues son el cúmulo de tareas de apoyo del Poder Judicial. Las actividades institucionales son inherentes a todo género de organizaciones, incluyendo a los entes judiciales. Se trata de actividades que son distintas sustancialmente a las actividades funcionales, no sólo por cuanto a su clase, sino por el hecho de que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar un objetivo, que no es otro que coadyuvar al desenvolvimiento de dichas actividades funcionales. Todo esto es observable en las actividades conocidas como “meramente administrativas” del Poder Judicial, en cuyo seno es posible distinguir entre la impartición de justicia y la gerencia judicial, enfatizando el carácter *jurisdiccional* de la primera y la naturaleza *administrativa* de la segunda.<sup>392</sup>

En contraste con las actividades institucionales, las actividades funcionales son las peculiares de cada organización, y solamente pueden ser realizadas por el ente del caso, so pena de producir deficitarios crecientes de desempeño. Esto no debe ser soslayado.

El que se sumaran las funciones administrativas a las funciones sustantivas de la Suprema Corte, según la iniciativa presidencial, fue la causa de las deficiencias de la impartición de justicia hasta nuestros días. Tal como lo advertimos, esta situación fue producida cuando fue extinta la dependencia de la administración pública que estaba encargada de las actividades institucionales del trabajo jurisdiccional, y ofrecía al Poder Judicial la plenitud de tiempo y empeño para la realización de las actividades funcionales. Faltando aquella dependencia, en la citada iniciativa presidencial se comenta que

en los últimos años, connotados tratadistas han planteado la necesidad de crear un órgano de administración que garantice la autonomía y eficacia de la función judicial. La experiencia muestra que es conveniente concentrar la labor de los jueces, magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia.<sup>393</sup>

La respuesta organizativa a aquellas sugerencias fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal, cuyo diseño partió del siguiente planteamiento: “[...] se propone modificar el artículo 100 constitucional a fin de que las funciones administrativas que hasta ahora ejerce la Suprema Corte recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal”.

<sup>392</sup> Algunos planteamientos al respecto han sido ya propuestos por José Manuel Canales Aliende, en su artículo: “La administración de la justicia: hacia una visión gerencial del servicio público de la justicia”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73, julio-septiembre de 1991, pp. 213-227.

<sup>393</sup> “Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial y la Administración de Justicia”, pp. XVII-XIX. Las cursivas son nuestras.

El Consejo de Judicatura Federal, de acuerdo con la mencionada iniciativa, fue concebido como una organización de carácter administrativo a la que se asignaron las actividades institucionales del Poder Judicial; a saber:

entre las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal que deben ser destacadas, se encuentran las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados. Es decir, las cuestiones relativas a la carrera judicial [...] al Consejo le corresponderá también la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país, así como la determinación del número de órganos y las materias que estos deban conocer. Ello es así en tanto que estas tareas implican la distribución de las cargas de trabajo y la ubicación geográfica de los órganos, cuestiones que requieren de un *conocimiento primordialmente administrativo*.<sup>394</sup>

Asimismo,

el Consejo deberá realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como de las conductas de sus titulares, en concordancia con la competencia que le corresponde para el nombramiento y remoción de esos funcionarios [...] se propone que el Consejo de la Judicatura Federal tenga competencia para formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha del que para sí misma elabore la Suprema Corte de Justicia.

Efectivamente, de conformidad con el último párrafo del artículo 100 de la Constitución, salvo el presupuesto de la Suprema Corte, el Consejo de la Judicatura prepara el resto del presupuesto del Poder Judicial, que juntos integran el presupuesto general de la rama judicial del régimen político mexicano.

Finalmente,

para desarrollar el cúmulo de atribuciones que se propone conferir al Consejo, la iniciativa plantea que en el artículo 100 quede prevista la facultad para emitir acuerdos de carácter general. De esta manera, el órgano de administración y Gobierno del Poder Judicial de la Federación podrá ir estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia.

Dentro de la Constitución, el artículo 94 señala que “el Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de Distrito”.<sup>395</sup> Por su parte, el artículo 97 menciona que

394 *Ibid.* Cursivas nuestras.

395 *Diario Oficial de la Federación*, México, diciembre 31 de 1994.

los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el consejo de la judicatura federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

Finalmente, el párrafo primero del artículo 100 dispone que:

la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

El Consejo de la Judicatura Federal está integrado por siete miembros, presidido, al mismo tiempo, por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tres de sus integrantes proceden también del Poder Judicial, elegidos por insaculación; dos más los nombró el Senado de la República y uno el Ejecutivo Federal. Ya concluido su cargo, luego de cinco años de ejercicio, se impide a quienes fueron sus miembros, que en los dos años siguientes funjan como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial. Pero, estando dentro del tiempo de desempeño, solamente podrán ejercitar empleos o encargos no remunerados, tales como los de las asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia, más no los de la Federación, los estados, el Distrito Federal o de particulares.

El Consejo tiene a su cargo la creación y desarrollo de la carrera judicial, cuyo principio se plantea con base en los valores de la excelencia, objetividad, independencia, profesionalismo e imparcialidad. Este cuerpo colegiado tiene a su cargo la gerencia interior de justicia, pero toca a la Suprema Corte ejercitar su propia administración, tal como lo manda el párrafo final del artículo 100 constitucional.

En efecto: finalmente fueron atendidas las sabias recomendaciones hechas por conspicuos hombres de leyes, sobre la necesidad de crear un órgano responsable de los aspectos gerenciales del Poder Judicial. Se consideró principalmente la diligente sugerencia de don Héctor Fix-Zamudio, a quien se debe la idea original de dar vida al Consejo de la Judicatura. En efecto, el prestigiado jurista así lo propuso en 1966, dentro del Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal.<sup>396</sup> El diseño primigenio del Consejo, según su concepto, estaba integrado por representantes de los tres poderes, pero los congresistas en Zacatecas lo modificaron a favor de la

<sup>396</sup> Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial Federal mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968, pp. 110-112.

segregación de los miembros procedentes del Ejecutivo y el Legislativo. Treinta años después, el Consejo de la Judicatura Federal fue concebido y establecido con todo apego al proyecto del conspicuo catedrático universitario.

Una vez que hemos hecho una relación sucinta de la naturaleza, objeto y alcance del Consejo de la Judicatura Federal, debemos regresar brevemente a la Secretaría de Justicia, para establecer una relación entre ambos. Ahora bien: ¿cuáles eran las actividades funcionales que cumplió la Secretaría de Justicia hasta 1917? ¿Cuáles son desempeñadas por el Consejo de Judicatura y cuáles están confiadas otras entidades administrativas?

De conformidad con el decreto de mayo 18 de 1905, por el cual se estableció la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, separándose el ramo de justicia, que dio origen a la Secretaría de Justicia, esta dependencia de la administración pública tuvo a su cargo hasta abril de 1917, las siguientes facultades: relaciones con la Suprema Corte; tribunales de circuito y juzgados de distrito; expropiación por causa de utilidad pública; indultos y conmutaciones de penas por delitos del fuero federal y por los del orden común en el Distrito y territorios; relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y territorios; Ministerio Público; notarios y agentes de negocios; y estadística criminal.<sup>397</sup>

Es notorio que la mayor parte de estas *actividades funcionales* de la Secretaría de Justicia no las está desempeñando el Consejo de la Judicatura Federal, pues este no es su propósito; únicamente comprende a los tribunales de circuito y juzgados de distrito. Por su parte, las relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal tocan al Consejo de la Judicatura de esta entidad federativa. De este modo, si la mayoría de las mencionadas actividades funcionales pasaron a la Secretaría de Gobernación, y en menor grado al gobierno del Distrito Federal y al Ministerio Público, es obvio que el Consejo de la Judicatura Federal no es un órgano creado expresamente para sustituir a la extinta Secretaría de Justicia.

A pesar de que no se trata de un reemplazo funcional íntegro, es difícil dejar de observar entre ambos entes administrativos una relación sucesiva. En opinión de Lucio Cabrera, “este Consejo de la Magistratura [propuesto en 1966] vendría a hacer las veces de la Secretaría de Justicia y absorbería las funciones administrativas de la Suprema Corte”.<sup>398</sup> Su creación, o la restauración de la Secretaría de Justicia, igualmente tendría la misma finalidad: dar arreglo a la administración de justicia y organizar a la carrera judicial en sus distintos aspectos, que van del ingreso y la formación, hasta las medidas disciplinarias.

397 Decreto de mayo 18 de 1905, por el cual se establece la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes, México, Secretaría de la Presidencia, *La administración pública a través de los informes presidenciales*, t. V, vol. II, pp. 183 y 184.

398 Cabrera, *op. cit.*, pp. 110-111.

Resucitar a la Secretaría de Justicia o establecer al Consejo de Judicatura, fue planteado por Lucio Cabrera en 1968 como un mar cuyas riberas, como en la *Odisea*, estaban ocupadas por *Caribis* y *Escila*. Por un lado, de estar integrados por los tres Poderes de la Unión, ello obraría contra la independencia del Judicial; por el otro, de ser compuestos solamente por miembros de este último, su creación sería inútil porque el Poder Judicial puede crear sus propias comisiones administrativas. La opción tomada ya la conocemos.

¿Cuál fue el efecto de la terminación de la Secretaría de Justicia? El efecto consistió en la ruptura de la cadena de implementación del desempeño de la administración pública como un todo; pues la implementación no está edificada de antemano, como un proceso previamente ajustado, porque es un proceso por construir, un procedimiento de ensamblaje de partes inconexas cuya articulación viabiliza la continuidad del despacho de los negocios públicos.<sup>399</sup> La implementación, por consiguiente, es la habilidad de forjar eslabones en la cadena causal, para la obtención de los resultados deseados.<sup>400</sup> En la larga cadena de causalidad, entre más numerosas son las relaciones recíprocas entre los eslabones, más compleja se convierte la implementación. Cada eslabón es una etapa para completar a la cadena, y cada tiempo significa un compromiso para continuar el proceso, de modo que la pérdida de uno de los eslabones rompe el proceso o lo daña significativamente.

En los próximos años podremos observar el efecto beneficioso de las labores del Consejo de la Judicatura Federal, el cual ya asumió las *actividades institucionales* antaño a cargo de la Secretaría de Justicia, y que después desempeñó el Poder Judicial. Lo mismo puede señalarse de las *actividades funcionales*, dentro del ámbito de competencias de la Secretaría de Gobernación, que ahora parece que estarían tomando cuerpo dentro de la Secretaría de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas.

Carlos Marx, parafraseando a Hegel, decía que la historia parecía repetirse dos veces: una como tragedia, otra como comedia. Esperamos que, en lo tocante al tránsito de la Secretaría de Justicia y las instituciones públicas que hoy ocupan su lugar, no haya ni tragedia ni comedia, sino únicamente sucesos venturosos.

399 Bardach, Eugene, *The Implementation Game*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1977, p. 38.

400 Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky, *Implementation*, 3<sup>a</sup> ed., Berkeley, University Press, 1984, pp. XXII y XXIII.

## CAPÍTULO DECIMOCUARTO

### LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

En el capítulo anterior hemos podido apreciar cómo, a través del Consejo de la JUDICATURA Federal, el Poder Judicial está comenzando a dar solución a los problemas de su gerencia interior.

En este capítulo, en contraste, apreciaremos el modo como el Poder Ejecutivo Federal está intentando superar los problemas de organización de los asuntos jurídicos que le atanen.

Recientemente, el 4 de diciembre de 1995, el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados una iniciativa, en la cual somete a su consideración la creación de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal.<sup>401</sup> La iniciativa fue precedida por la reforma de diciembre de 1994, que contempló a la procuración e impartición de justicia, así como a la seguridad pública. Dentro de tales reformas se previó en la Constitución, que "la función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley".<sup>402</sup>

Con esta medida concluye el carácter ambiguo de la Procuraduría General de la República como representante social y como consejero jurídico de la Presidencia de la República, tal como se había establecido en 1917, y que había suscitado un largo debate.<sup>403</sup> Además de la inconveniencia del desempeño de dos funciones consideradas como incompatibles, el Procurador estaba abrumado por sus responsabilidades relativas a la procuración de justicia, de suyo de alta relevancia, dedicando al efecto la mayor parte de los recursos disponibles.

Bajo estas circunstancias, la mencionada iniciativa presidencial considera explicable el abandono de la asesoría jurídica y, por consiguiente, la necesidad de establecer un organismo adecuado y plenamente dedicado a ella. Se debe resaltar que la Consejería Jurídica ha sido diseñada para atender exclu-

401 Iniciativa de Decreto que reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, 4 de diciembre de 1995.

402 Gutiérrez, Sergio Elías y Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana a finales del siglo XX*, México, 1994.

403 Cabrera, Luis, *La misión constitucional del procurador general de la República*, México, Editorial Cultura, 1932; Piña y Palacios, Javier, "Origen del Ministerio Público en México", y García Ramírez, Sergio, "Consideraciones sobre la Procuraduría General de la República", ambos forman parte de la *Revista Mexicana de Justicia*, vol. II. num. 1, enero-marzo de 1984. pp. 13-69 y pp. 387-441, respectivamente.

sivamente las necesidades de la Presidencia de la República, con separación de los Poderes Legislativo y Judicial.

La Consejería se desempeñará a través de la revisión de las iniciativas de ley que presenta el Ejecutivo Federal, lo que incluye a los reglamentos, decretos, acuerdos y otros instrumentos jurídicos. La idea es que el Ejecutivo, previamente a la suscripción, tenga el aval de una revisión juiciosa que confronte su correspondencia con la Constitución, por un lado, y que sea congruente con la legislación secundaria que está vigente, por el otro. Más específicamente, brindará apoyo técnico jurídico al presidente de la República, y deberá opinar y someter a su consideración las iniciativas de ley que se presenten al Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Revisará los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y similares, que firmará el Ejecutivo Federal. Previa suscripción presidencial, la Consejería opinará sobre los tratados con otros países y organismos internacionales, e intervendrá en asuntos en los cuales confluyan varias dependencias de la administración pública. Junto con la Secretaría de Gobernación, prestará auxilio jurídico a las entidades federativas, además de la que le presten otras dependencias administrativas. Finalmente, en calidad de abogado, representará al presidente de la República en las controversias y acciones a las que se refiere el artículo 105 constitucional.

Un diseño funcional y organizativo como el previsto en la Consejería Jurídica, nos recuerda la propuesta hecha en 1852 por Marcelo Castañeda, secretario de Justicia, sobre la creación del cargo de procurador general:

Un funcionario que, bajo este nombre, represente al Gobierno en todos los contratos y negocios que se le ofrezcan, que promueva cuanto crea conveniente a la regularidad de la marcha de la administración pública y al bien de la Nación, que sea un fiscal en los asuntos administrativos, que consulte al Ministerio en todos los casos en que se quiera oír su opinión, y que desempeñe todas las comisiones que el Ejecutivo le encargue; sería, en concepto de éste, de grande utilidad pública, y contribuiría muy eficazmente a dar mejor orden y más acierto en las providencias del Gobierno, porque este entonces sería ilustrado por observaciones hechas con toda la calma de la razón, y sin la influencia de las circunstancias del momento que rodean siempre a un ministro de Estado, y advertido también de algún error, en que es muy fácil incurrir en fuerza de esas mismas circunstancias. La creación, pues, de un Ministerio Público que tenga a su cuidado los importantes objetos indicados, sería un paso muy conducente a la mejora administrativa. Los gobiernos de Europa, como lo saben los ilustrados representantes que me escuchan, tienen siempre cerca de un funcionario de la primera categoría, que con diversos nombres desempeña las atribuciones referidas y que se reputan como uno de los principales resortes de la administración.<sup>404</sup>

404 *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850*. México, Imprenta de Vicente García Torres, 1850. Signada por Marcelino Castañeda, el 6 de marzo 1850, pp. 32-33 y 58-59.

**Las funciones que cumpliría el Procurador General, eran las siguientes:**

- I. Representar al Gobierno en todos los negocios y contratos que se le ofrezcan, y celebrar éstos a su nombre.
- II. Promover cuanto crea conveniente a la regularidad de la marcha de la administración pública y al bien de la nación.
- III. Examinar los contratos que el Gobierno celebre y pedir lo que convenga a los intereses públicos.
- IV. Cuidar de que los contratos tengan las cláusulas necesarias para que en ningún caso se perjudique la nación.
- V. Defender al Gobierno ante los tribunales, siempre que se creyere necesaria o conveniente su intervención en los negocios judiciales.
- VI. Consultar al Gobierno en los casos en que éste quiera oír su opinión, formar proyectos de ley, reglamentos, y desempeñar las demás comisiones que se le encarguen por el mismo Gobierno.
- VII. Cuidar de que los promotores fiscales cumplan con sus deberes y librarles las órdenes necesarias al efecto.
- VIII. Representar al Gobierno en todos los negocios que se le encomiendan.
- IX. Desempeñar las funciones de fiscal en el orden administrativo.

Paralelamente, la Consejería Jurídica unificará y coordinará los criterios jurídicos que orientan la aplicación de las normas legales a los casos concretos, por parte de la administración pública en su conjunto. Al respecto, la iniciativa presidencial enfatiza la necesidad de contar con un portador organizativo que garantiza la unidad y cooperación sobre el diseño e implantación de tales criterios: “la importancia de una eficiente coordinación —y la necesidad de una dependencia encargada de ella— se justifica plenamente al considerar los múltiples y variados efectos que producen en la esfera jurídica de los particulares, las resoluciones cotidianas de las autoridades administrativas”.

A través de la Consejería, pues, se extinguirá el aislamiento de las dependencias de la administración pública, cuyo saldo ha sido la sobreproducción normativa, la duplicidad y la normación innecesaria. Esta sería una función similar del citado procurador general en 1850:

necesita el Gobierno de un agente inmediato que en asuntos que se ofrezcan, expedite sus operaciones, examine los derechos de la Nación, las conveniencias públicas, la legalidad de los procedimientos, y que, bajo su responsabilidad, consulte lo que debe hacerse con arreglo a las leyes, bien para que los contratos se celebren con las cláusulas correspondiente y que les sirven de garantías, bien para evitar el que se dicte alguna providencia ilegal, bien para examinar las dudas que se presenten al Gobierno sobre la inteligencia de las mismas leyes y de los reglamentos, y bien por último, para sostener los dere-

chos de la Nación y promover lo que convenga a su bien y felicidad. Un fiscal en el orden administrativo, encargado de cuidar de estos objetos, no puede menos que ser de grande utilidad para la causa pública.<sup>405</sup>

Uno de los frutos que se espera alcanzar, es dar pauta a la desregulación de normas y procedimientos administrativos. La Consejería coordinará una comisión de estudios que será integrada por los titulares de los entes jurídicos de la administración pública centralizada. La comisión, bajo la conducción de la Consejería, llevará a cabo la simplificación del régimen administrativo y la depuración de la regulación que, por obsoleta, dispersa o contradictoria, obstruya la buena marcha de los asuntos administrativos. De este modo, la Consejería Jurídica garantizará que “la administración pública cuente con criterios unitarios y uniformes a los que deberá sujetarse el proceso de integración, desregulación, simplificación y renovación del orden jurídico”.

La Consejería Jurídica significa la incorporación de un nuevo espécimen de la administración pública centralizada, pues la reforma propuesta la sitúa como parte integrante de la misma, junto con la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.

Una de las competencias principales de la Consejería, es la de revisar los nombramientos de funcionarios ligados a los entes jurídicos de la administración pública centralizada; incluso, podrá solicitar su remoción.

Con objeto de la nueva entidad de la administración pública no significa una carga para el erario, mediante un proceso de terminación organizativa, la hoy Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República sustentará con sus personal y recursos materiales a la Consejería Jurídica, y los asuntos a cargo de la entidad extinguida seguirán a cargo del nuevo organismo.

Así como encontramos un nítido antecedente de la Consejería Jurídica en el procurador general de 1850, igualmente es inevitable recordar a la Secretaría de Justicia como ese centro jurídico, alrededor del cual la administración pública operaba como conjunto. Principalmente rememora su papel de portador organizativo medular, del compás dentro del cual la administración gubernamental operaba como un todo en lo referente a los criterios de unidad y colaboración jurídica de sus actos administrativos.

405 *Ibidem.*

## EPÍLOGO

Entre 1917 y la época actual, uno de los temas que más ha propiciado el diálogo y el debate entre los interesados en los asuntos públicos, debe considerarse al arreglo de la administración de justicia. Ante las alternativas de la creación de un órgano que asuma los deberes gerenciales del Poder Judicial, o su ausencia, se optó por lo primero, tal como lo muestra tangiblemente el establecimiento del Consejo de la Judicatura Federal. Igualmente, ante el debate acerca de si debería estar integrado por miembros elegidos por los tres Poderes de la Unión, o no, triunfó la primera opción. Finalmente, a pesar de que dicho Consejo no constituye un reemplazo funcional íntegro de la Secretaría de Justicia, se puede juzgar que sustancialmente lo es, al menos en lo tocante a las tareas institucionales del Poder Judicial.

Este enlace de acontecimientos ofrece un reconocimiento para todos aquellos que no regatearon tiempo ni esfuerzo para criticar el desarreglo de la administración de justicia y, positivamente, ofrecer soluciones proponiendo la creación de un órgano que se encargara de su implementación.

Parece evidente, por lo tanto, que la Secretaría de Justicia se fue para no volver. No al menos en las condiciones actuales, en un México que no acaba de morir y un México que todavía no nace; un México en transformación aún indecisa e incierta.

El Consejo de la Judicatura ya significa una solución en marcha para la gestión interior de la administración de justicia. Sin embargo, hay otros muchos aspectos de la justicia que merecen también la debida atención, tanto porque algunos son problemas que se han eternizado, como porque la velocidad intensa de los acontecimientos actuales están haciendo que broten otros problemas complejos.

Lucio Cabrera pensaba en 1968 que aún existían las condiciones que, desde 1917, habían fincado la extinción de la Secretaría de Justicia. Nosotros nos preguntamos si tales condiciones, ahora, aún subsisten o si ya desaparecieron. El propio Cabrera dejó la puerta abierta para la restauración de la Secretaría de Justicia, si las condiciones mudaban, y si se transformaba el diseño de dicha Secretaría.<sup>406</sup> Nuestra respuesta es que las condi-

<sup>406</sup> Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial Federal mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968.

ciones ya cambiaron, de manera radical, pero que no propician la restauración de la Secretaría de Justicia, y que aún los cambios persisten, pero de manera insuficientemente nítida.

Creo que no debemos clausurar opciones al futuro, aun tratándose de instituciones administrativas cuyo desempeño no se juzgó completamente satisfactorio. Aunque hoy en día el horizonte laboral de los gobiernos está reclamando instrumentos y métodos de prospección, para el diseño de acciones futuras, no cabe duda que la historia no ha dejado de ser uno de los mejores medios de construir un destino nacionalmente fructuoso.

Como lo externó un autor anónimo en el siglo XVIII: “Necesario es a los Secretarios, especialmente los de Estado y del Despacho, el estudio de las historias antiguas y modernas, maestras mudas que enseñan con el ejemplo y que contienen en sí la verdadera política”.<sup>407</sup>

<sup>407</sup> “El Secretario de Estado y del Despacho Instruido. Su origen en España, sus funciones, ejercicio, máximas y manejos” (manuscrito del siglo XVIII); en Escudero, José Antonio, *Los secretarios de Estado y del despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, cuatro tomos, t. IV, p. 1235.

## ANEXO 1

### FACULTADES DEL MINISTERIO DE GRACIA Y JUSTICIA DE ESPAÑA EN 1717

El Ministerio de Gracia y Justicia español, antecedente de la Secretaría de Justicia en México, fue fundado por Felipe V en noviembre 30 de 1714. Sin embargo, su configuración plena obedece al real decreto de abril 2 de 1717, que por mandato del soberano determinó las siguientes facultades a su cargo:

Las resoluciones que yo tomare sobre todas consultas de los Consejos, órdenes o decretos que en materias particulares o generales les expidiere, como sobre las consultas, proposiciones, informes y lo demás que tocare a mi real capilla, bureo y mayordomo mayor, caballerizo mayor y demás dependientes de mi Casa Real decreto de elecciones y nominaciones de ministros, informes de sus calidades, y todos los demás empleos políticos y mixtos de policía y de justicia. Y por lo que toca a Indias, con la formación de todas las cédulas y despachos que se hubieren de dirigir a ellas en lo gubernativo y político, todas las nominaciones y concesiones sobre dignidades o beneficios eclesiásticos, presentaciones y otras semejantes, como también otras cualesquiera gracias de encomiendas de las órdenes militares y de las Indias, y demás mercedes que tengan relación o dependencia de mi Real Hacienda. Y asimismo los de los hábitos, títulos y otras que son de mi regalía y real potestad. Las resoluciones sobre consultas del Consejo y Cámara o informes pertenecientes a estas materias, tanto tocantes a pretensiones de partes como al derecho de mi soberana, regalía o patronato, y todas las providencias que en general y en particular diere en todo lo que por su naturaleza incluye lo referido. Asimismo deberán correr por esta Secretaría todas mis resoluciones pertenecientes a mi Real Hacienda, tanto sobre consultas e informes como en otra cualquier materia; y todas las nominaciones, resoluciones o decretos que en esta materia tuviere que dar. Todas las resoluciones que tomare sobre derechos, imposiciones o cobranzas de mis reales haberes, y encargos o comisiones que para este fin se dieren a los tribunales o ministros que por regla general o comisión particular corrieren en estas dependencias. Y todo lo perteneciente al útil, disminución o aumento del comercio, en que en cualquier manera se interese mi real fisco dentro de mis reinos y con mis vasallos. Todo lo tocante al beneficio y cobro de mis rentas y derechos reales absolutamente, tanto en administración como en arrendamiento. Todos los libramientos u órdenes que diere yo a mi tesorero general para gastos que se hubieren de hacer según los

decretos que generalmente hubiere dado, tanto para la subsistencia de mi Casa Real y todo lo a ella anexo, como para la de las tropas o salarios de ministros o otras que, por mis decretos particulares, hubiere expedido por las otras Secretarías. La nominación y avisos de los Ministros de las Juntas particulares que, por cualquiera de las referidas dependencias, tuviere por conveniente formar, con todo lo que a ellas procediere o se me consultare.<sup>408</sup>

<sup>408</sup> Real decreto de abril 2 de 1717. Arcenegui y Carmona, Isidro, *El Ministerio de Justicia*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1946.

## ANEXO 2

### FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE GRACIA Y JUSTICIA DE ESPAÑA DE ACUERDO CON UN AUTOR ANÓNIMO DEL SIGLO XVIII

A lo largo del siglo XVIII, tiempo en el cual se establece la moderna administración pública en España, algunos servidores públicos y pensadores administrativos prepararon diversos escritos acerca de la misma. Uno de ellos, anónimo, hace una relación de las materias confiadas a la Secretaría de Justicia:

Todos los negocios del patronato real, todas las contestaciones de jurisdicciones eclesiásticas, en lo que no tuviere conexión con los derechos y rentas del Rey, todas las cuestiones de religión, de reforma y disciplina eclesiásticas, los establecimientos de los seminarios, las instituciones de colegios, la ordenación de los eclesiásticos, la observancia de las reglas entre las órdenes religiosas, la represión de sus licencias, excesos y desordenes, la correspondencia con los prelados, capítulos generales y superiores de los monasterios.<sup>409</sup>

La conservación y manutención de las regalías de la corona, la prohibición de los abusos introducidos o que en su perjuicio se intentasen introducir, los informes de los cegados dignos de los beneficios de la nominación del Rey, la atención sobre los medios de embarazar, que no se propongan si o es tales para los que no son de la nominación de Su Majestad, que no exijan pensiones de los unos ni de los otros, y que las leyes y las pragmáticas se observen en todos estos casos.

La manutención de las catedrales, iglesias colegiales, fábricas de patronatos y otras, y asimismo de las parroquiales, abadías, prioratos, conventos, monasterios y casas de comunidades, así de hombres como de mujeres, el estado de sus rentas, la naturaleza de ellas, la lista de los prelados, capítulos, abades, priores, superiores y otras dignidades en la orden eclesiástica regular o secular, la lista y el número de los curas, vicarios y clérigos habitantes en cada parroquia, y de los religiosos y religiosas, número de las capillas fundadas en todas las partes del Reino, sus rentas, el nombre de los capellanes que las gozan; observando en todas estas listas que en ellas se expresen los nombres y los apellidos de las familias y los lugares del nacimiento de cada particular, la literatura, méritos costumbres de cada uno, la lista de las encomiendas de las

<sup>409</sup> "Propuesta Anónima de un Consejo Real y Secretarios de Estado" (documento no fechado, preparado en el siglo XVIII). Escudero, José Antonio, *Los secretarios de Estado y del despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, cuatro tomos, t. IV, pp. 1279-1281.

órdenes militares, su situación, la calidad y valor de las rentas de todas, los nombres y apellidos de los actuales poseedores, el estado de sus cargas, el de fábricas, así para el culto divino como para su avitación y la de sus arrendadores, y lo entendido de la jurisdicción de estas encomiendas.

La consistencia de los grandes maestres de las órdenes, la situación y estado de los edificios y heredamientos que dependen de ellos, la cantidad y el monto de su renta, la forma de su administración y lo entendido de su jurisdicción.

El estado de las degradaciones cometidas en todos los bienes eclesiásticos y de las órdenes, así en los edificios como en los heredamientos, cortando los bosques sin conservar en ellos las reservas necesarias, ejecutándolo mal, deteriorándolos y mudándolos de naturaleza; y asimismo los pastos, prados y otros heredamientos útiles en su género, cuya deterioración es perjudicial al público.

El estado de todos los Consejos, Cancillerías, Audiencias y demás tribunales, corregidores, alcaldes y otras jurisdicciones inferiores, la lista de todos que actualmente ocupan estos empleos, sus nombres y apellidos, con expresión de los méritos, literatura y costumbres de cada uno y lugares de su nacimiento, sus gajes y retribuciones, lo extendido de sus jurisdicciones, las plazas vacantes de estos tribunales y la proposición de los sujetos para ocuparlas, todo lo que en el Reino mira a la policía y a la condición de víveres a los mercados.

Las consultas de los Consejos sobre todo lo eclesiástico, y los de procedimientos de Justicia reglado entre los particulares, por hechos civiles o criminales, y todo lo demás dependiente de eclesiástico y justicia.

## ANEXO 3

### GENEALOGÍA ORGANIZATIVA DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos: noviembre 8 de 1821.

Subsunción en la Secretaría de lo Interior: diciembre 29 de 1836.

Ministerio de Justicia e Instrucción Pública: octubre 13 de 1941.

Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria: junio 13 de 1843.

Secretaría de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública: abril 22/mayo 12 de 1853.

Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública: mayo 12 de 1853.

Según el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de mayo 23 de 1856, dentro de la administración pública se constituiría una Secretaría de Justicia, como una dependencia especializada y sin ligas a otros ramos.

Secretaría de Justicia e Instrucción Pública: febrero 22 de 1861.

Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública del llamado Poder Ejecutivo Provisional: julio 6 de 1863.

Departamento Ministerial de Justicia del Segundo Imperio: 1864.

Secretaría de Justicia: mayo 16 de 1805.

## ANEXO 4

### EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS COMPETENCIAS DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

SECRETARÍA DE ESTADO Y DEL DESPACHO UNIVERSAL  
DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS  
*Noviembre 8 de 1821*

1. Todos los negocios de los consejos que haya, tribunales supremos, jueces y demás autoridades civiles del Reino; cuyas consultas de pleitos, causas y demás deben despacharse por ella, como también las plazas de todos los individuos de que se compongan, inclusos los escribanos de todas las clases;
2. Los asuntos generalmente eclesiásticos, la presentación de los arzobispados, obispados, canongías, curatos, beneficios y demás empleos de este vasto ramo;
3. Lo perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, inclusas la provisión de sus empleos y definiciones de sus capítulos;
4. Todo lo correspondiente a las tres juntas supremas que debe haber de cirugía, medicina y farmacia, con el albeiterado, y los empleados de estos vocales y sus subalternos;
5. Todos los empleados de la servidumbre en general del palacio imperial, tanto eclesiástico como secular, incluso el juez privativo que deben tener estos individuos: sus asuntos de todas clases y la provisión de todos sus empleos.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS  
*Enero 26 de 1835*

1. La publicación y circulación de las leyes y decretos que el Congreso General dirija por su conducto al gobierno.
2. La expedición de los reglamentos, decretos y órdenes que sean necesarios para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales en lo relativo a la organización y arreglo de los ramos de la administración que están a su cargo.

## ANEXOS

261

3. Los nombramientos de funcionarios y empleados que en cada uno de sus ramos correspondan al gobierno conforme a las leyes, y el de los empleados de la legación de Roma.
4. La dirección de las negociaciones y relaciones que se entablen con la silla apostólica para celebrar concordatos y todo lo relativo a la aprobación y observancia de ellos.
5. El cuidado de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la federación, y del Distrito Federal y territorios, y de que sus sentencias sean ejecutadas.
6. La concesión de pases o retención de los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos.
7. La servidumbre, conserjería y obras del Palacio.
8. El ceremonial de las funciones nacionales, cívicas y religiosas.
9. La instrucción de expedientes sobre indultos y dispensas de ley, y todo lo concerniente a la ejecución de decretos y leyes relativas a estos objetos.
10. La dirección de talleres de industria establecidos en la cárcel nacional.

### MINISTERIO DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS

*Junio 13 de 1852*

Competencias transferidas por la Secretaría de Relaciones, a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

1. El gobierno político y económico del Distrito Federal, comprendiéndose en éste la policía y administración municipal.
2. Los negocios pertenecientes a hospitales, hospicios, cárceles y casas de corrección.
3. Instrucción pública y establecimientos literarios. Exceptuábanse el Colegio de Minería, el Museo y la Sociedad de Geografía.
4. Teatros y diversiones públicas.
5. Montepío y establecimiento de beneficencia.
6. Pestes y vacuna.
7. Festividades nacionales.

### SECRETARÍA DE JUSTICIA, NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA

*Mayo 17 de 1853*

1. Todo lo concerniente al ramo de justicia.
2. Todo lo relativo a negocios eclesiásticos.
3. Todo lo que pertenece a instrucción pública.
4. Las sociedades literarias y científicas relativas al mismo ramo.

**SECRETARÍA DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE JUSTICIA E INSTRUCCIÓN PÚBLICA**  
*Febrero 23 de 1861*

1. La administración de justicia.
2. Suprema Corte.
3. Tribunales de circuito y de distrito.
4. Controversias que correspondan a los tribunales de la Federación.
5. Causas de piratería.
6. Expropiación por causa pública.
7. Códigos.
8. Colecciones oficiales de leyes y decretos.
9. Organización judicial en el Distrito Federal y territorios.
10. Libertad de enseñanza.
11. Títulos profesionales.
12. Instrucción primaria, secundaria y profesional.
13. Colegios nacionales, escuelas especiales, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias.
14. Propiedad literaria.
15. Museos.
16. Antigüedades nacionales.
17. Abogados y escribanos.
18. Indultos.

**SECRETARÍA DE JUSTICIA, NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS E INSTRUCCIÓN PÚBLICA**  
Poder Ejecutivo Provisional Regencia del llamado Segundo Imperio  
*Julio 6 de 1863*

1. Corresponde a la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública:
2. Todo lo concerniente al ramo de justicia.
3. Todo lo relativo a negocios eclesiásticos.
4. Todo lo que pertenece a la instrucción pública.
5. Las sociedades literarias y científicas relativas al mismo ramo.
6. Academias de la historia y de la lengua castellana. Bibliotecas.

**MINISTERIO DE JUSTICIA**  
Estatuto Provisional del Imperio  
*Abril 10 de 1865*

1. De lo relativo a la legislación civil, criminal y mercantil.
2. De los proyectos de codificación.
3. De la organización judicial y del Ministerio Público.

4. De la sobrevigilancia para que la justicia se administre pronta y cumplidamente.
5. De los recursos sobre indultos, conmutación de penas y rehabilitación.
6. De las dispensas de ley.
7. De todo lo concerniente al notariado.
8. De los exhortos internacionales y extradición de malhechores.
9. De la organización y vigilancia de las cárceles y presidios.
10. De la publicación del *Boletín de las Leyes*.
11. De la planta, presupuestos, contabilidad, libramientos y archivo de su Departamento Ministerial.

SECRETARÍA DE JUSTICIA E INSTRUCCIÓN PÚBLICA  
*Mayo 13 de 1891*

1. Relaciones con la Suprema Corte.
2. Tribunales de circuito y juzgado de distrito.
3. Expropiación por causa de utilidad pública.
4. Indultos y conmutaciones de penas por delitos del fuero federal y por los del orden común en el Distrito y territorios.
5. Relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y territorios.
6. Ministerio Público.
7. Notarios y agentes de negocios.
8. Estadística criminal.
9. Instrucción primaria, preparatoria, profesional y especial en todas las escuelas nacionales del Distrito Federal y territorios, y en las municipales lo concerniente a la dirección e inspección científica de la enseñanza.
10. Escuela de Bellas Artes y Oficios.
11. Conservatorios de música, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias.
12. Observancia del precepto de enseñanza primaria, obligatoria, laica y gratuita.
13. Títulos profesionales.
14. Propiedades literaria y artística.
15. Biblioteca, museos y antigüedades nacionales,
16. Estadística escolar.

SECRETARÍA DE JUSTICIA  
*Mayo 18 de 1905*

1. Relaciones con la Suprema Corte.
2. Tribunales de circuito y juzgado de distrito.

3. Expropiación por causa de utilidad pública.
4. Indultos y conmutaciones de penas por delitos del fuero federal y por los del orden común en el Distrito y territorios.
5. Relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y territorios.
6. Ministerio Público.
7. Notarios y agentes de negocios.
8. Estadística criminal.

SECRETARÍA DE JUSTICIA  
*Diciembre 3 de 1913*

1. Tribunales de circuito y juzgado de distrito.
2. Expropiación por causa de utilidad pública.
3. Indultos y conmutaciones de penas por delitos del fuero federal y por los del orden común en el Distrito y territorios.
4. Relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y territorios.
5. Ministerio Público.
6. Notarios y agentes de negocios.
7. Estadística criminal.

SECRETARÍA DE JUSTICIA  
*Abrial 6 de 1917*

*Facultades de la Secretaría de Justicia, que se trasladaron a la Secretaría de Gobernación y el Gobierno del Distrito Federal*

A la Secretaría de Gobernación:

1. Tribunales de circuito y juzgados de distrito; tribunales y juzgados del orden común en los territorios;
2. Expropiación por causa de utilidad pública;
3. Indulto, conmutación y reducción de penas por delitos del fuero federal;
4. Indulto, conmutación y reducción de penas por delitos del orden común en los territorios;
5. Ministerio Público Federal;
6. Notarios y agentes de negocios en los territorios;
7. Registro público de la propiedad y de comercio en los territorios;
8. Los demás asuntos de carácter federal a que se refieren las disposiciones emanadas de la Secretaría de Justicia.

**Al gobierno del Distrito Federal:**

1. Tribunales y juzgados del Distrito Federal;
2. Indulto, conmutación y reducción de penas por delitos del orden común en el Distrito Federal;
3. Ministerio Público del Distrito Federal y territorios;
4. Notarios y agentes de negocios en el Distrito Federal;
5. Registro público de la propiedad y de comercio en el Distrito Federal;
6. Estadística criminal del mismo Distrito;
7. Los demás asuntos del orden común del Distrito Federal a que se refieren las disposiciones de la Secretaría de Justicia.

## ANEXO 5

### SECRETARIOS DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE JUSTICIA EN MÉXICO 1821-1917

#### SECRETARÍA DE ESTADO Y DEL DESPACHO UNIVERSAL DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS

PRIMERA REGENCIA/SEGUNDA REGENCIA  
(28/sept./1821-10/abr. 1922)  
(11/abr. -18/mayo/1822)

José Domínguez Manzo (6/oct. 1821-18/mayo 1822)

AGUSTÍN DE ITURBIDE  
(19/mayo/1822- 20/marzo/1823)

José Domínguez Manzo (19/mayo/1821-9/feb. 1823)  
Juan G. Navarrete (10/feb.-abril 1 /1823)

SUPREMO PODER EJECUTIVO  
(Nicolás Bravo-Guadalupe Victoria-Pedro Celestino Negrete)  
(21/marzo/1823-9/oct./1824)

Ignacio García Illueca (2/abr./-5/junio/1823)  
Pablo de la Llave (6/junio/-9/oct./1824)

GUADALUPE VICTORIA  
(10/oct. 1824- 1 /abr./1829)

Pablo de la LLave (10/oct./1824-29/nov./1825)  
Miguel Ramos Arizpe (30/nov./1825-7/mar./1828)  
Juan José Espinosa de los Monteros (8/mar./1828-31/mar./1829)

ANEXOS

267

VICENTE GUERRERO  
( 1 /abr./1829- 1 /dic./1829)

Joaquín de Iturbide  
(Oficial Mayor Encargado) (1 /abr./1829-7/abr./1829)  
José Manuel de Herrera (8/abr./1829-18/dic./1829)

JOSÉ MARÍA BOCANEGRÁ  
(16/dic./1829-23/dic./1829)

José Manuel de Herrera (18/dic./1829-23/dic./1829)

EL TRIUNVIRATO  
(Pedro Vélez, Lucas Alamán, Luis Quintanar)  
(23/dic./1829-31/dic./1829)

Joaquín de Iturbide (23/dic./1829-31/dic./1829)

ANASTASIO BUSTAMANTE  
(1 /ene./1830-14/ago./1832)

Joaquín de Iturbide  
(Oficial Mayor Encargado) (1 /ene./1830-7/ene./1830)  
José Ignacio Espinosa (8/ene./1830-17/may./1832)  
Joaquín de Iturbide  
(Oficial Mayor Encargado) (18/may./1832-14/ago./1832)

MELCHOR MÚZQUIZ  
(14/ago./1832-24/dic./1832)

Joaquín de Iturbide  
(Oficial Mayor Encargado) (14/ago./1832-19/sep./1832)  
Juan Ignacio Godoy (20/sep./1832-3/dic./1832)  
Joaquín de Iturbide  
(Oficial Mayor Encargado) (4/dic./1832-24/dic./1832)

**MANUEL GÓMEZ PEDRAZA**  
(24/dic./1832- 1 /abr./1833)

Joaquín de Iturbide  
(Oficial Mayor Encargado) (24/dic./1832-25/dic./1832)  
Miguel Ramos Arizpe (26/dic./1832-1 /abr./1833)

**VALENTÍN GÓMEZ FARÍAS**  
(1 /abr./1833-16/may./1833)

Miguel Ramos Arizpe (1/abr./1833-16/may./1833)

**ANTONIO LÓPEZ DE SANTA ANNA**  
(16/may./1833-3/jun./1833)

Miguel Ramos Arizpe (16/may./1833-3/jun./1833)

**VALENTÍN GÓMEZ FARÍAS**  
(3/jun./1833-18/jun./1833)

Miguel Ramos Arizpe (3/jun./1833-18/jun./1833)

**ANTONIO LÓPEZ DE SANTA ANNA**  
(18/jun./1833-5/jul./1833)

Miguel Ramos Arizpe (18/jun./1833-5/jul./1833)

**VALENTÍN GÓMEZ FARÍAS**  
(5/jul./1833-27/oct./1833)

Miguel Ramos Arizpe (5/jul./1833-17/ago./1833)  
Joaquín de Iturbide (17/ago./1833-14/sep./1833)  
Andrés Quintana Roo (14/sep./1833-27/oct./1833)

**ANTONIO LÓPEZ DE SANTA ANNA**  
(27/oct./1833-15/dic./1833)

Andrés Quintana Roo (27/oct./1833-15/dic./1833)

ANEXOS

269

**VALENTÍN GÓMEZ FARÍAS**  
(16/dic./1833-24/abr./1834)

Andrés Quintana Roo (16/dic./1833-24/abr./1834)

**ANTONIO LÓPEZ DE SANTA ANNA**  
(24/abr./1834-27/ene./1835)

Andrés Quintana Roo (24/abr./1834-1 /jul./1834)  
Juan Cayetano Portugal (2/jul./1834-25/nov./1834)  
Joaquín de Iturbide  
(Oficial Mayor Encargado) (26/nov./1834-27/ene./1835)

**MIGUEL BARRAGÁN**  
(28/ene./1835-27/feb./1836)

Agustín Torres (28/ene./1835-31/mar./1835)  
José Mariano Blasco  
(Encargado) (1 /abr./1835-17/may./1835)  
José Justo Corro (18/may./1835-26/feb./1836)

**JOSÉ JUSTO CORRO**  
(27/feb./1836-19/abr./1837)

Joaquín de Iturbide  
(Oficial Mayor Encargado) (25/feb./1836-19/abr./1837)

**MINISTERIO DE LO INTERIOR**

**ANASTASIO BUSTAMANTE**  
(19/abr./1837-17/mar./1839)

Joaquín de Iturbide  
(Oficial Mayor Encargado) (19/abr./1837-26/abr./1837)  
Manuel de la Peña (27/abr./1837-24/oct./1837)  
José Antonio Romero (25/oct./1837- 8/mar./1838)  
Luis G. Cuevas  
(Encargado) (26/sept./1838-17/oct./1838)

José Joaquín Pesado	(18/oct./1838-12/dic./1838)
Juan Rodríguez Puebla	(13/dic./1838-16/dic./1838)
Joaquín de Iturbide	
(Oficial Mayor Encargado)	(17/dic./1838-19/dic./1838)
Manuel Eduardo de Gorostiza	(20/dic./1838-25/dic./1838)
Agustín Pérez Lebrija	(26/dic./1838-20/mar./1839)

**ANTONIO LÓPEZ DE SANTA ANNA**  
(18/mar./1839-10/jul./1839)

Agustín Pérez de Lebrija	(18/mar./1839-11/abr./1839)
Joaquín de Iturbide	
(Oficial Mayor Encargado)	(11/abr./1839-26/abr./1839)
Juan de Dios Cañedo	(27/abr./1839-18/may./1839)

José Antonio Romero (10/jul./1839-19/jul./1839)

**ANASTASIO BUSTAMANTE**  
(19/jul./1839-22/sep./1841)

José Antonio Romero	(19/jul./1839-26/jul./1839)
Luis G. Cuevas	(27/jul./1839-12/ene./1840)
Juan de Dios Cañedo	
(Encargado)	(13/ene./1840- 9/feb./1840)
José Mariano Marín	(15/sep./1840- 6/dic./1840)
José María Jiménez	(7/dic./1840-22/sep./1841)

**FRANCISCO JAVIER ECHEVERRÍA**  
(22/sep./1841- 9/oct./1841)

José María Jiménez	(22/sep./1841- 9/oct./1841)
Joaquín de Iturbide	(4/oct./1841-10/oct./1841)

**MINISTERIO DE JUSTICIA E INSTRUCCIÓN PÚBLICA**  
*(a partir del 13 de octubre de 1841)*

**ANTONIO LÓPEZ DE SANTA ANNA**  
(10/oct./1841-25/oct./1842)

Crispiano del Castillo (11/oct./1841-21/feb./1842)  
Pedro Vélez (22/feb./1842-26/oct./1842)

**NICOLÁS BRAVO**  
(26/oct./1842- 5/mar./1843)

Pedro Vélez (26/oct./1842- 4/mar./1843)

**ANTONIO LÓPEZ DE SANTA ANNA**  
(5/mar./1843- 4/oct./1843)

Pedro Vélez (4/mar./1843-16/jul./1843)  
Manuel Baranda (17/jul./1843- 4/oct./1843)

**MINISTERIO DE JUSTICIA, NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS,  
INSTRUCCIÓN PÚBLICA E INDUSTRIA**

**VALENTÍN CANALIZO**  
(4/oct./1843- 1 /feb./1844)  
(1 /feb./1844- 4/jun./1844)

Manuel Baranda (4/oct./1843-15/feb./1844)  
(2/feb./1844- 4/jun./1844)

**ANTONIO LÓPEZ DE SANTA ANNA**

(4/jun./1844-12/sept./1844)

Manuel Baranda (4/jun./1844-12/sept./1844)

**JOSÉ JOAQUÍN DE HERRERA**  
(12/sep./1844-21/sep./1844)

**Manuel Baranda** (12/sep./1844-21/sep./1844)

**VALENTÍN CANALIZO**  
(21/sep./1844- 6/dic./1844)

**Manuel Baranda** (21/sep./1844- 6/dic./1844)

**JOSÉ JOAQUÍN DE HERRERA**  
(7/dic./1844-14/sep./1845)  
(14/sep./1845-30/dic./1845)

<b>Mariano Riva Palacio</b>	(7/dic./1844-11/ago./1845)
<b>José María Durán</b>	
(Oficial Mayor Segundo Encargado)	(12/ago./1845-14/ago./1845)
<b>Bernardo Couto</b>	(14/ago./1845-14/sep./1845)
<b>Bernardo Couto (nuevamente)</b>	(16/sep./1845-30/dic./1845)
<b>Demetrio Montes de Oca</b>	(20/oct./1845-28/dic./1845)
<b>José María Durán</b>	
(Oficial Mayor Segundo Encargado)	(29/dic./1845-30/dic./1845)

**MARIANO PAREDES Y ARRILLAGA**  
(4/ene./1846-28/jul./1846)

<b>José María Durán</b>	
(Oficial Mayor Segundo Encargado)	(4/ene./1846-17/jun./1846)
<b>Luciano Becerra</b>	
(Oficial Mayor Segundo Encargado)	(18/jun./1846-28/jul./1846)

**NICOLÁS BRAVO**  
(28/jul./1846- 5/ago./1846)

<b>José María Durán</b>	
(Oficial Mayor Segundo Encargado)	(28/jul./1846-31/jul./1846)
<b>José María Jiménez</b>	(31/jul./1846- 4/ago./1846)

ANEXOS

273

**JOSÉ MARIANO DE SALAS**  
(6/ago./1846-23/dic./1846)

José María Durán	
(Oficial Mayor Segundo Encargado)	(5/ago./1846-26/ago./1846)
José Ramón Pacheco	(27/ago./1846-16/oct./1846)
José María Durán	
(Oficial Mayor Segundo Encargado)	(17/oct./1846-20/oct./1846)
Joaquín Ladrón de Guevara	(21/oct./1846-21/dic./1846)
José María Durán	
(Oficial Mayor Segundo Encargado)	(22/dic./1846-23/dic./1846)

**VALENTÍN GÓMEZ FARIAS**  
(23/dic./1846-21/mar./1847)

José María Durán	
(Oficial Mayor Segundo Encargado)	(23/dic./1846-12/ene./1847)
Andrés López de Nava	(13/ene./1847-21/ene./1847)
Joaquín Ladrón de Guevara	(22/ene./1847-27/ene./1847)
Andrés López de Nava	
(Oficial Mayor Segundo Encargado)	(28/ene./1847-10/feb./1847)
José María de Jáuregui	(11/feb./1847-21/mar./1847)

**ANTONIO LÓPEZ DE SANTA ANNA**  
(21/mar./1847- 1/abr./1847)

José María de Jáuregui	(21/mar./1847-24/mar./1847)
Francisco Suárez Iriarte	(25/mar./1847- 2/abr./1847)

**PEDRO MARÍA ANAYA**  
(2/abr./1847-12/may./1847)

Francisco Suárez Iriarte	(2/abr./1847-12/may./1847)
José María Durán	
(Oficial Mayor Segundo Encargado)	(13/may./1847-16/may./1847)
Luis de la Rosa	(16/may./1847-19/may./1847)

**ANTONIO LÓPEZ DE SANTA ANNA**  
(20/may./1847-16/sep./1847)

José María Durán  
(Oficial Mayor Segundo Encargado) (20/may./1847-17/jun./1847)  
Vicente Romero (18/jun./1847-16/sep./1847)

**MANUEL DE LA PEÑA Y PEÑA**  
(27/sep./1847-13/nov./1847)

Luis de la Rosa (22-sep./1847-13/nov./1847)

**PEDRO MARÍA ANAYA**  
(14-nov./1847-8/ene./1848)

Luis de la Rosa (14/nov./1847- 8/ene./1848)

**MANUEL DE LA PEÑA Y PEÑA**  
(18/ene./1848- 2/jun./1848)

José María Durán (8/ene./1848- 3/jun./1848)

**JOSÉ JOAQUÍN DE HERRERA**  
(2/jun./1848-14/ene./1851)

José María Jiménez (3/jun./1848- 6/dic./1848)  
Marcelino Castañeda (7/dic./1848-14/mar./1849)  
José Durán  
(Oficial Mayor Encargado) (15/mar./1849-25/mar./1849)  
Marcelino Castañeda (26/mar./1849-15/ene./1851)

**MARIANO ARISTA**  
(15/ene./1851- 5/ene./1853)

José María Aguirre (16/ene./1851-2/sep./1851)  
José María Durán  
(Oficial Mayor Encargado) (3/sep./1851-10/sep./1851)  
José Urbano Fonseca (11/sep./1851-2/sep./1852)  
José María Aguirre (3/sep./1852-26/oct./1852)  
José María Durán  
(Oficial Mayor Encargado) (27/oct./1852-12/dic./1852)  
Ponciano Arriaga (13/dic./1852-6/ene./1853)

ANEXOS

275

JUAN BAUTISTA CEBALLOS  
(6/ene./1853- 7/feb./1853)

José María Durán (Oficial Mayor Encargado)	(6/ene./1853-8/ene./1853)
Joaquín Ladrón de Guevara	(8/ene./1853-20/ene./1853)
José María Durán (Oficial Mayor Encargado)	(21/ene./1853-6/feb./1853)

MANUEL MARÍA LOMBARDINI  
(8/feb./1853-20/abr./1853)

José María Durán (Oficial Mayor Encargado)	(9/feb./1853-20/abr./1853)
---	----------------------------

SECRETARÍA DE RELACIONES INTERIORES, JUSTICIA, NEGOCIOS  
ECLESIÁSTICOS E INSTRUCCIÓN PÚBLICA  
*(a partir del 22 de abril de 1853)*

SECRETARÍA DE ESTADO DE JUSTICIA, NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS  
E INSTRUCCIÓN PÚBLICA  
*(a partir del 12 de mayo de 1853)*

ANTONIO LÓPEZ DE SANTA ANNA  
(20/abr./1853-13/ago./1855)

Teodosio Lares	(20/abr./1853-12/ago./1855)
----------------	-----------------------------

MARTÍN CARRERA  
(15/ago./1855-12/sep./1855)

Mariano Alegría (Oficial Segundo Encargado)	(15/ago./1855-17/ago./1855).
José María Durán (Oficial Mayor Encargado)	(18/ago./1855-12/sep./1855)

JUAN ÁLVAREZ  
(4/oct./1855-11/dic./1855)

Benito Juárez	(6/oct./1855- 9/dic./1855)
---------------	----------------------------

**IGNACIO COMONFORT**  
(11/dic./1855- 1/dic./1857)  
(1/dic./1857-21/ene./1858)

Ramón Isaac Alcaraz	
(Oficial Mayor Encargado)	(11/dic./1855-13/dic./1855)
Ezequiel Montes	(13/dic./1855-9/dic./1856)
Ramón Isaac Alcaraz	
(Oficial Mayor Encargado)	(9/dic./1856-13/ene./1857)
José María Iglesias	(13/ene./1857-25/may./1857)
Ramón Isaac Alcaraz	
(Oficial Mayor Encargado)	(26/may./1857-6/jun./1857)
Antonio García	(6/jun./1857-16/sep./1857)
Ramón Isaac Alcaraz	
(Oficial Mayor Encargado)	(17/sep./1857-20/sep./1857)
Manuel Ruiz	(20/sep./1857-16/dic./1857)
Nicolás Pizarro Suárez	
(Oficial Mayor Encargado)	(17/dic./1857-20/ene./1858)

**BENITO JUÁREZ**  
(19/ene./1858-15/jun./1861)

Manuel Ruiz	(19/ene./1858-20/nov./1860)
Juan Antonio de la Fuente	(23/nov./1860-20/ene./1861)

**SECRETARÍA DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE JUSTICIA  
E INSTRUCCIÓN PÚBLICA**

**BENITO JUÁREZ**  
(15/jun./1861-25/dic./1867)  
(25/dic./1867-30/nov./1871)  
(1 /dic./1871-18/jul./1872)

Ignacio Ramírez	(21/ene./1861-18/feb./1861)
Joaquín Ruiz	(15/jun./1861-2/dic./1861)
Ramón I. Alcaraz	
(Oficial Mayor Encargado)	(11/dic./1861-16/dic./1867)
Antonio Martínez de Castro	(1 /ene./1868-17/jul./1868)
Ignacio Mariscal	(18/jul./1868-27/ago./1869)
José María Iglesias	(28/ago./1869-19/feb./1871)
José Díaz Covarrubias	
(Oficial Mayor Encargado)	(20/feb./1871-15/may./1871)

ANEXOS

277

Ramón Alcaraz (Oficial Mayor Encargado)	(15/may./1871-16/jun./1871)
Manuel Saavedra	(16/jun./1871-30/nov./1871)
Ramón I. Alcaraz (Oficial Mayor Encargado)	(1 /dic./1871-16/jul./1872)
	(16/jul./1872-18/jul./1872)

SEBASTIÁN LERDO DE TEJADA  
(18/jul./1872-20/nov./1876)

Ramón I. Alcaraz (Encargado del Despacho)	(18/jul./1872-30/oct./1873)
José Díaz Covarrubias (Encargado del Despacho)	(31/oct./1873-20/nov./1876)

PORFIRIO DÍAZ  
(28/nov./1876- 5/dic./1876)

Ignacio Ramírez	(28/nov./1876-5/dic./1876)
-----------------	----------------------------

JUAN N. MÉNDEZ  
(6/dic./1876-16/feb./1877)

Ignacio Ramírez	(6/dic./1876-16/feb./1877)
-----------------	----------------------------

PORFIRIO DÍAZ  
(Presidente Provisional: 17/feb./1877-4/may./1877)  
(Presidente Constitucional: 5/may./1877-30/nov./1880)

Ignacio Ramírez	(17/feb./1877-23/may./1877)
Protasio Pérez de Tagle	(24/may./1877-15/nov./1879)
Juan N. García	(16/nov./1879-19/dic./1879)
Ignacio Mariscal	(19/dic./1879-22/nov./1880)

MANUEL GONZÁLEZ  
(1/dic./1880-30/nov./1884)

Juan N. García	(1 /dic./1880-8/jun./1881)
Ezequiel Montes	(9/jun./1881-15/nov./1881)
Juan N. García	(16/nov./1881-12/sept./1882)
Joaquín Baranda	(13/sept./1882-30/nov./1884)

**PORFIRIO DÍAZ**

(1/dic./1884-30/nov./1888)  
(1/dic./1888-13/may./1891)  
(1/dic./1892-30/nov./1896)  
(1/dic./1896-30/nov./1900)  
(1/dic./1900-30/nov./1904)

Joaquín Baranda	(1 /dic./1884-30/nov./1888) (1 /dic./1888-13/may./1891) (1 /dic./1892-30/nov./1896) (1 /dic./1896-30/nov./1900) (13/sep./1884-10/abr./1901) (18/abr./1901-30/nov./1904)
Justino Fernández	

**SECRETARÍA DE JUSTICIA**  
*(a partir del 18 de mayo de 1905)*

**PORFIRIO DÍAZ**

(1 /dic./1904-30/nov./1910)  
(1 /dic./1910-25/may./1911)

Justino Fernández	(1 /dic./1904-16/may./1905) (1 /dic./1910-25/may./1911)
-------------------	--

**FRANCISCO I. MADERO**  
(6/nov./1911-19/feb./1913)

Manuel Vásquez Tagle	(6/nov./1911-18/feb./1913)
----------------------	----------------------------

**FRANCISCO S. CARVAJAL**  
(15/jul./1914-12/ago./1914)

Eduardo Preciat Castillo (Subsecretario Encargado)	(15/jul./1914-12/ago./1914)
---	-----------------------------

**VENUSTIANO CARRANZA**  
(26/mar./1913-19/ago./1914)  
(20/ago./1914-30/abr./1917)

Sin titular	
Manuel Escudero y Verdugo (Oficial Mayor Encargado)	(8/sept./1914-11/ene./1915)

**Subsecretario Encargado** (11/ene./1915-20/ago./1915)  
**Roque Estrada** (20/ago./1915-30/abr./1917)

**ADMINISTRACIÓN CONVENCIONISTA**  
(5/nov./1914-26/nov./1916)

**EULALIO GUTIÉRREZ**  
(5/nov./1914-16/ene./1915)

**Rodrigo Gómez** (20/dic./1914-16/ene./1915)

**ROQUE GONZÁLEZ GARZA**  
(16/ene./1915-10/jun./1915)

**Rodrigo Gómez** (16/ene./1915-27/mar./1915)

**FRANCISCO LAGOS CHÁZARO**  
(10/jun./1915-26/nov./1916)

**Sin titular**

**SECRETARÍA DE ESTADO DE JUSTICIA, NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS  
E INSTRUCCIÓN PÚBLICA**

***GOBIERNO USURPADOR***

**FÉLIX ZULOAGA**  
(22/ene./1858-23/dic./1858)

**Manuel Larráinzar** (24/ene./1858-20/abr./1858)  
**Mariano Alegria**  
(Oficial Mayor Encargado) (21/abr./1858-23/abr./1858)  
**Hilario Elguero**  
(Encargado) (24/abr./1858- 9/jul./1858)  
**Francisco Javier Miranda** (10/jul./1858-23/dic./1858)

**MANUEL ROBLES PEZUELA**  
(24/dic./1858-23/ene./1859)

**Mariano Alegria**  
(Oficial Mayor Encargado) (24/dic./1858-23/ene./1859)

**FÉLIX ZULOAGA**  
(24/ene./1859-2/feb./1859)

**Francisco Javier Miranda** (24/ene./1859-2/feb./1859)

**MIGUEL MIRAMÓN**  
(2/feb./1859-13/ago./1860)

<b>Mariano Alegria</b>	
(Oficial Mayor)	(3/feb./1859-14/feb./1859)
<b>Manuel Larraínzar</b>	(15/feb./1859- 8/jul./1859)
<b>Isidro Díaz</b>	(9/jul./1859-12/ago./1860)

**JOSÉ IGNACIO PAVÓN**  
(13/ago./1869-15/ago./1860)

**José María Durán**  
(Oficial Mayor Encargado) (13/ago./1860-15/ago./1860)

**MIGUEL MIRAMÓN**  
(15/ago./1860-24/dic./1860)

<b>José Ignacio de Anievas</b>	
(Oficial Mayor Encargado)	(15/ago./1860-18/ago./1860)
<b>Isidro Díaz</b>	(18/ago./1860-24/dic./1860)

**DEPARTAMENTO MINISTERIAL DE JUSTICIA**

***EL LLAMADO SEGUNDO IMPERIO***  
(1864-1867)

**MAXIMILIANO DE HABSBURGO**

**Pedro Escudero Echáñove** (Nov./8/1864)

ANEXOS

281

Eduardo Torres Torija  
Teodosio Lares  
Manuel García Aguirre

(Mar./8/1866)  
(Ago./15/1866)  
(Mar./19/1867)

**SECRETARÍA DE JUSTICIA**

***GOBIERNO USURPADOR***

PEDRO LASCURÁIN  
VICTORIANO HUERTA  
(19/feb./1913-15/jul./1914)

Rodolfo Reyes  
Adolfo de la Lama

(19/feb./1913-11/sep./1913)  
(13/sep./1913-15/jul./1914)

## APÉNDICE

### PROPUESTA DEL COLEGIO DE ABOGADOS SOBRE LA CREACIÓN DE UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA EN MÉXICO (1961-1963)

I. Problemas que resolvería una Secretaría de Justicia . . . . .	284
II. Facultades de una nueva Secretaría de Justicia . . . . .	289
III. Réplicas y contrarréplicas sobre la creación de la Secretaría de Justicia . . . . .	293

## APÉNDICE

### PROPUESTA DEL COLEGIO DE ABOGADOS SOBRE LA CREACIÓN DE UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA EN MÉXICO (1961-1963)

A lo largo de este libro hemos hecho una referencia continua a la propuesta de distinguidos hombres de leyes, así como de su gremio profesional, a favor de la creación de una Secretaría de Justicia. He juzgado conveniente destacar sus tesis principales y reproducir los pasajes de más valor dentro de su argumentación general.

Antes de entrar en materia, deseo destacar que dicha propuesta no fue solamente un ejercicio académico, que de suyo ya es relevante, sino una estrategia activa que incluso se elevó a la consideración de la Presidencia de la República. Se trató de un movimiento de enorme significación de un gremio profesional altamente influyente en la vida nacional que, a pesar de no haber tenido el efecto que se deseaba, sirvió de catálisis social sobre los problemas de justicia y de memoria histórica que, tal como lo mencionamos arriba, probablemente se tomó en consideración cuando se diseñó el Consejo de la Judicatura Federal.

Tal como lo adelantamos, hasta donde sabemos, la primera propuesta se expuso a mediados de 1950 y se debe a Ricardo Couto, seguido poco más de una década después por el Colegio de Abogados, el cual organizó un coloquio encaminado a explorar las condiciones de creación de una Secretaría de Justicia y sustentar su oferta, que fue expresada en enero 23 de 1961 de la manera siguiente:

La Barra de Abogados —Colegio de Abogados— solicita a las autoridades a quienes corresponde, el establecimiento de una Secretaría de Justicia, a fin de que el Ejecutivo Federal, concentrando responsabilidades administrativas que ahora se encuentran dispersas y con respecto absoluto a la independencia y a la libertad de criterio de los juzgadores, esté en aptitud de contribuir al mejoramiento de la administración de justicia.<sup>410</sup>

El estímulo primordial del gremio de los juristas provino de la iniciativa del barrista Eugenio Ramos Bilderbeck, quien fungía como delegado ejecuti-

<sup>410</sup> *El Foro*, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, p. 91. Esta revista es el órgano del Colegio de Abogados.

vo del Consejo Directivo en materia de justicia. Le acompañaron las sabientes intervenciones de Antonio Martínez Báez, Francisco Xavier Gaxiola y Virgilio Domínguez.

Dos años después volvió a insistir el Colegio de Abogados, ahora a través de la Tercera Convención reunida en marzo 28 de 1963, que culminó con la preparación de un libro de sugestivo título: *Por una Secretaría de Justicia*, editado por su revista, *El Foro*. Los trabajos fueron confiados al Comité I, responsable de delinear las atribuciones que deberían asignarse a una Secretaría de Justicia. El propósito principal de las intervenciones fue delinear las atribuciones de una Secretaría de Justicia, siendo confiada la responsabilidad principal a Eugenio Ramos Bilderbeck, propiamente acompañado por Ricardo Couto, quien volvió a insistir sobre la restauración de aquella institución de la administración pública.<sup>411</sup>

He aquí el resultado de los prominentes estudios de los juristas y su Colegio profesional, cuya agenda temática contenía los siguientes apartados:

1. Problemas que resolvería una Secretaría de Justicia;
2. Facultades de una nueva Secretaría de Justicia;
3. Réplicas y contra-réplicas sobre la creación de la Secretaría de Justicia.

#### I. PROBLEMAS QUE RESOLVERÍA UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA

La existencia de una Secretaría de Justicia, a decir del Colegio de Abogados, respondería a una necesidad funcional del Estado: la justicia debe ser administrada en beneficio del orden social. Paralelamente, tal administración recae, óptimamente conceptualizada, en una Secretaría de Estado y en Despacho. Esto quiere decir que una Secretaría de Justicia significaría la solución de problemas. ¿Cuáles son estos problemas que explican y justifican la existencia de semejante institución? Tales problemas tienen su origen en los defectos visibles en la impartición de justicia en México.

Una de las causas más poderosas que obran a favor de la creación de la Secretaría de Justicia es la necesidad de erradicar a una administración de justicia a la cual Eugenio Ramos Bilderbeck calificó de "inepta, estorbosa, lenta y no limpia".<sup>412</sup> El mismo autor enumeró los problemas que resolvería dicha institución administrativa:

<sup>411</sup> "Atribuciones que deben asignarse a una Secretaría de Justicia", en Barra Mexicana, Colegio de Abogados, *Por una Secretaría de Justicia*, México, Ediciones "El Foro", 1963, pp. 9-43; Couto, Ricardo, "Sobre la imperiosa necesidad de Restaurar la Secretaría de Justicia", misma fuente, pp. 45-62.

<sup>412</sup> Ramos Bilderbeck, Eugenio, "Por una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 196, pp. 37-52.

1. Insuficiencia del número de tribunales, unida a la dificultad para crear otros.
2. Falta de atribución de jurisdicciones en razón de materia.
3. Falta por lo que toca a cuantías, de debida distribución de competencias en asuntos del fuero común.
4. Falta de conocimiento efectivo por parte de los jueces de los asuntos sujetos a resolución.
5. Falta en los nombramientos de constante espíritu de superación de las justicias.
6. Insuficiencia de retribución del personal judicial y dificultad para el más leve aumento.
7. Falta de firmeza en los puestos judiciales.
8. Falta de un carrera judicial.
9. Falta de protección de los juzgadores y a sus familias para casos de riesgos.
10. Falta de toda libertad en el movimiento de personal judicial.
11. Falta de locales, de mobiliario y útiles convenientes.
12. Falta de previsión de reformas oportunas en nuestra legislación.
13. Dificultad para obtener los auxilios que se necesitan para el ejercicio expedito de las funciones judiciales.
14. Falta de responsabilidades objetivas de los juzgadores.

Uno de los aspectos que destacaron los juristas fue el relativo a la falta de espíritu con que se realizan los nombramientos judiciales, entre los que se encuentran los que son ratificados por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Dichas nominaciones obedecen, no a principios, sino a la casuística, y son efectuados bajo circunstancias y eventualidades, sin apego a requisitos formales. Al efecto no se hacen investigaciones sobre los antecedentes profesionales de los candidatos. Un problema más es la exigua remuneración percibida por quienes imparten la justicia en nuestro país.

La extinción de la Secretaría de Justicia significó, para el gremio de los hombres de leyes, una ruptura en unidad ejecutiva de la administración de justicia. Don Virgilio Domínguez ha expuesto nítidamente esta situación:

El motivo humano que nos llevó a proponer la creación de la Secretaría mencionada, es la necesidad de encontrar un remedio al cada día más grave problema de la administración de justicia. Como es público y notorio, la justicia ha ido de mal en peor de 1917 hasta la fecha. La frase de don Justo Sierra de que “el pueblo tiene hambre y sed de justicia”, tiene hoy mayor actualidad que cuando fue pronunciada, porque la justicia de ahora es peor que la del porfirismo.<sup>413</sup>

<sup>413</sup> Domínguez, Virgilio, “Examen de posibles objeciones respecto a una Secretaría de Justicia”, *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 87 y 88.

¿Quién es el responsable del actual estado de cosas, que la Revolución no ha podido remediar a pesar de todos sus esfuerzos? ¿El Ejecutivo Federal? ¿Los jueces? ¿Los abogados? El fenómeno es tan complejo que para determinar sus causas tenemos que examinar antes tanto los factores impersonales como los personales del problema.

Los factores impersonales son los siguientes: en primer lugar, el crecimiento demográfico y económico del país, que ha ocasionado un aumento extraordinario en el número de litigios, para el cual los actuales juzgados son insuficientes. En segundo término, la pobreza del presupuesto del Poder Judicial, que le impide crear nuevos tribunales y llevar a la judicatura a los mejores hombres, por lo exiguo de los sueldos que se pagan. Y en tercer lugar, la existencia de seis jurisdicciones distintas desarticuladas entre sí, que deben coordinarse administrativamente.

Los factores personales son los siguientes: el Ejecutivo Federal que no asigna a la administración de justicia un presupuesto suficiente para hacer frente a sus necesidades. Así al Poder Judicial Federal se le concede menos del 1 1/2% del presupuesto total y a la administración de justicia del Distrito Federal y territorios se le señala menos del 1 1/2% del presupuesto respectivo, siendo México uno de los países que más bajo porcentaje destina a la administración de justicia. Nuevamente el Ejecutivo, porque al hacer las designaciones de los altos funcionarios judiciales, los nombra en ocasiones por razones de carácter político o de amistad, ingresando de esta manera a la judicatura los elementos indeseables.

Esta situación general de la justicia en México, es especialmente patente en cinco aspectos de su administración, que Ramos Bilderbeck puntualiza detalladamente:

*Falta de firmeza en los puestos judiciales*

La inamovilidad, que considerada como una protección para la independencia de criterio de nuestros juzgadores, se estableció en la Constitución de 1917 respecto a ministros, magistrados y jueces federales y para magistrados y jueces de primera instancia del Distrito y de los territorios, para la cesación de funcionarios temporalmente nombrados para surtir efectos a partir de 1923, solo duró cinco años, porque, en 1928, a virtud de reformas constitucionales respecto al cambio en el sistema de nombramientos se permitió hacer nuevos, de funcionarios que serían también teóricamente inamovibles, aunque expuestos ya, en atención a una de esas reformas, a la posibilidad que aún subsiste de la privación de sus cargos por razón de mala conducta.<sup>414</sup>

Esta nueva inamovilidad concluyó en 1934, año en el que, por reformas también constitucionales que establecían como período de duración en sus funciones el de seis años para todos los funcionarios antes inamovibles, se hizo otro nombramiento.

414 Ramos Bilderbeck, "Por una Secretaría de Justicia", *op. cit.*, pp. 43-52

Concluidos los seis años, en 1940 se hicieron los consecuentes nombramientos, para durar seis años en sus puestos los nombrados. No tenían estos cuatro años en dichos puestos, cuando, en 1944, otra vez, por nueva reforma constitucional también, que volvió a establecer la inamovilidad, se hizo otro nombramiento general de funcionarios, el que de hecho resultó ratificadorio en buena parte, especialmente en lo federal.

Habían pasado sólo seis años de esta inamovilidad, cuando a principios de 1951, a virtud de otra fácil reforma constitucional, que sólo reconoce como inamovibles a los ministros de la Suprema Corte, estableció como requisito de inamovilidad para los magistrados de circuito y jueces de distrito la de ser reelectos a los cuatro años de su nombramiento, y fijó como término de duración en sus funciones para los magistrados y jueces del fuero común el de seis años. Se hicieron nuevos nombramientos de todos los funcionarios cuyos cargos fueron afectados.

Hecha esta síntesis de las durabilidades en los cargos judiciales de 1917 a la fecha, se evidencia que durante cuarenta y cuatro años, a iniciativas todas presidenciales, hemos hecho sólo una serie de ensayos y experimentaciones al respecto de los cuales seguramente aún no hemos salido, y esto sólo por la falta de un cuidadoso estudio sobre el particular y de un trazo firme de la ruta por seguir, los cuales sin la debida colaboración o ayudantía y, por sí solo, no puede hacer el Presidente de la República, todo con grave daño para la justicia misma, por cuanto al cambio de sistemas al respecto no sólo desilusiona y aún desprestigia a nuestros juzgadores, sino les distrae buena parte de su atención, por indiferentes que al respecto quieran ser.

#### *Falta de una carrera judicial*

Aparte de la inestabilidad en los puestos judiciales, existe la carencia de un sistema efectivo de ascensos. Aunque algo hay en lo federal, que no es lo efectivo que pudiera ser, no existe de hecho instituida para ambos fueros carrera judicial alguna mediante la cual pueda fundamentalmente esperarse un ascenso, no sólo en reconocimiento de méritos destacados sino en beneficio mismo de la justicia, y siguiéndose para ello cualesquier escalafones convenientes y aun la práctica de oposiciones para casos de competencia, todo en aprovechamiento de las mejores vocaciones y con la posibilidad de poder formarse así los mejores jueces.

Este es también un problema por resolver, que requiere estudio y, en su caso, la conveniente iniciativa de la legislación al efecto.

#### *Falta de protección de los juzgadores y a sus familias para casos de riesgos*

Aunque también en lo federal hay algo, no hay sistema especial y completo alguno que proteja debidamente a los juzgadores y a sus familiares contra riesgos [...].

*Falta de toda libertad en el movimiento de personal judicial*

El Estatuto Jurídico, ya incorporado hoy a la Constitución, asegura los derechos de los trabajadores del ramo judicial; pero por falta de toda fijación de las obligaciones correspondientes, obstaculiza de hecho a nuestros juzgadores para la buena selección y para remociones muchas veces convenientes, disminuyendo así, en buena parte, su responsabilidad.

*Falta de previsión de reformas oportunas en nuestra legislación*

El derecho que rige para nuestras justicias federal y local, lo mismo en su aspecto orgánico, que en el de fondo y en el procesal, padece de grave estacionarismo, con graves consecuencias para la judicatura, quien, por sí sola, nada puede hacer al respecto aunque lo deseare porque no tiene la facultad de iniciar leyes.

No hay oportuna revisión ni previsión en nuestra legislación. Se necesita del agravamiento de los problemas para darles soluciones, tardías las más veces y muy a menudo simplemente paliativas. No bastan los primeros síntomas. Y de todo esto no hay un órgano realmente responsable en la actualidad. Si dentro del régimen gubernamental como el nuestro, es generalmente a iniciativas del Presidente de la República como se legisla en todos los ramos de que se trata y este funcionario no puede por sí solo formularlas, dados el tiempo y los múltiples y especializados estudios que se requieren, démosle, si queremos una constante atención de cuanto concierne a toda esa legislación, el auxilio que constituiría para él la conveniente ayudantía de una Secretaría de Estado para el despacho a esos respectos.

Ante tales condiciones, la derivación natural de las conclusiones del autor cuyos párrafos se reprodujeron, es que se derogue el artículo 14 constitucional, que además de haber suprimido a la Secretaría de Justicia, prohíbe al presidente de la República ser auxiliado por una institución o una persona en la administración de la justicia. La labor de semejante Secretaría de Estado y del Despacho sería precisamente la de dar solución a tales problemas, cuyos males suman ya muchas décadas de medrar contra el interés público.

Es evidente que, con respecto a la justicia, la mayor parte de los problemas de administración aluden a una fuerte dolencia de capacidad gerencial, observable principalmente en el subdesarrollo de formación profesional de los juzgadores, la carencia de una adecuada planta física, de mobiliario y de equipo, así como una inadecuada administración de personal que se observa en los problemas de nombramiento, permanencia y desempeño. Interpretando a los juristas, habría en nuestra opinión un vacío del concepto en sí de *administración*, en el sentido que Dwight Waldo otorga al término *administración pública* como “la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del Gobierno”.<sup>415</sup>

415 Waldo, Dwight, *Estudio de la administración pública*, Madrid, Aguilar, 1964, p. 6.

Como es fácilmente apreciable, en términos de la justicia, para los hombres de leyes no existe la organización ni la dirección necesarias, para hacer que los jueces y los agentes judiciales se desempeñaran convenientemente, ni los materiales necesarios para que sus gestiones sean suficientes y oportunas.

En conclusión: los problemas narrados serán resueltos con la presencia de una Secretaría de Justicia, suficientemente facultada para enfrentarse exitosamente a ellos.

## II. FACULTADES DE UNA NUEVA SECRETARÍA DE JUSTICIA

El profesor Ramos Bilderbeck ha hecho una escrupulosa relación de las facultades que debería tener la Secretaría de Justicia, que podrían agrupar del siguiente modo:

A nuestro modo de ver, en primer lugar, algunas facultades significarían la asunción de la Secretaría de Justicia de un papel preponderante dentro del régimen político, que la ubicaría como una institución de enlace entre el Poder Ejecutivo Federal y los otros dos Poderes, por un lado, y con las entidades federales, por el otro. Asimismo, tendría una relación estrecha con el gobierno del Distrito Federal.

Por cuanto al Poder Judicial, tales competencias son, por principio, el conducto de relaciones del Ejecutivo con el Poder Judicial de la Federación, y por consiguiente, intervenir en lo concerniente al nombramiento, licencias y renuncias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>416</sup> Asesorar al presidente de la República, interviniendo en lo conducente, cuando en uso de las facultades que le otorga a dicho funcionario el artículo 89 constitucional en su fracción XIX, decida pedir ante la Cámara de Diputados, la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de circuito, de los jueces de distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los jueces del orden común de estas mismas entidades. Igualmente, pedir, de acuerdo con la ley y ante quien corresponda, previa la averiguación respectiva, la destitución de cualquier otro funcionario, empleado judicial, del Ministerio Público o de las procuradurías y defensorías de oficio, ya sea federal o del Distrito Federal, que no haya reunido los requisitos legales para ser nombrado, tenga malos antecedentes u observe mala conducta.

En lo incumbente al Distrito Federal, intervendría en lo que toca a nombramiento, licencias y renuncias de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

416 Ramos Bilderbeck, "Por una Secretaría de Justicia", *op. cit.*, pp. 33-36.

La Secretaría de Justicia sería, del mismo modo, un enlace entre el Poder Ejecutivo federal y los gobiernos de los estados y municipios. Así, podría ser conducto de relaciones con las entidades federativas en materia de administración de justicia, tanto federal, como del Distrito Federal. Llevaría las relaciones con los municipios de las entidades federativas en lo referente a la administración de justicia federal y a la del Distrito Federal. Finalmente, recabaría de los estados, para el mejor desempeño de las funciones que esta ley le encomienda, la colaboración y los informes que ellos puedan proporcionarle; así como dar, a los propios estados, los informes que éstos le pidan, sea sobre cualquier punto cuyo conocimiento pueda precisar el derecho, o bien, en materia de personal, sobre los peritos en derecho que señalen, con el fin de allegarse datos que puedan utilizar para seleccionar su personal judicial, de Ministerio Público o de cualquier otro ramo relacionado con la justicia local.

Con referencia al conjunto de las procuradurías existentes en el país, también, por principio, la Secretaría de Justicia llevaría las relaciones con los altos funcionarios de la administración de justicia, del Ministerio Público y de las procuradurías y defensorías de oficio del Distrito Federal; y por extensión, las competencias respectivas comprenderían el nombramiento, licencias, renuncias y remociones del procurador general de la República, procurador general del Distrito Federal, de los jefes de las procuradurías y defensorías de oficio, tanto federales como del Distrito Federal, así como de los altos funcionarios dependientes de ellos. Igualmente, llevaría el control de datos sobre funcionarios del Ministerio Público, de las procuradurías y defensorías de oficio y de la administración de justicia, tanto de la Federación como del Distrito Federal.

Para Ramos Bilderbeck, una función principalísima de la Secretaría de Justicia sería fungir como soporte gerencial público de la administración de justicia. Por consiguiente, podría proponer cuanto fuera conveniente a efecto de que se disponga siempre de una recta, pronta y expedita administración de justicia, y dictar, dentro de las atribuciones que la ley le conceda, las medidas de aplicación general, y no particular, que tiendan a ese fin, cuidando de su debida observancia. Dictaría las medidas conducentes para facilitar al Poder Judicial de la Federación y a los Tribunales del Distrito Federal, los auxilios que necesiten para el ejercicio expedito de sus funciones. Haría sugerencias en relación con los presupuestos, con el fin de que la administración de justicia, el Ministerio Público y las procuradurías y defensorías de oficio, tanto federales como del Distrito Federal, tengan retribución no menor de la debida y cuenten con los convenientes elementos materiales para el decoroso y buen ejercicio de sus altas funciones, como son locales, mobiliario y útiles de trabajo.

La necesaria y antigua labor referente a la codificación jurídica, que tanto sirve para expeditar a la administración de justicia, sería parte de su

caudal de competencias. Así, estaría facultada para hacer compilaciones y codificaciones de leyes, que tiendan a facilitar a los tribunales, al Ministerio Público, a las procuradurías y defensorías de oficio y al público en general, el conocimiento cierto del derecho que rige en la República. Y podría designar comisiones para la formación o de revisión de proyectos de toda clase de leyes en materia de justicia, en las que corresponda la iniciativa o su intervención al Ejecutivo.

La materia carcelaria retornaría a la Secretaría de Justicia, después de más de cien años de ser atribución de la Secretaría de Gobernación. Por consiguiente, le correspondería supervisar los establecimientos de prisión preventiva, de reclusión y de cumplimiento de sanciones, tanto federales como del Distrito Federal, a efecto de que se cumpla en ellos con la Constitución general de la República y con las leyes penales respectivas. Del mismo, erigiría y supervisaría a los establecimientos que en materia penal exija el progreso, tanto en el Distrito Federal como en los estados, mediante acuerdos en estos últimos casos, con los gobiernos respectivos. Por extensión, estaría encargada de acrecentar la prevención y la defensa sociales contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal las instituciones necesarias, incluidos tribunales para menores de más de seis años e instituciones auxiliares, escuelas correccionales, reformatorios y casas de orientación.

La antigua materia antaño conocida como de *gracia*, también abandonaría el caudal de competencias de la Secretaría de Gobernación, para retornar a la Secretaría de Justicia. Así, le tocaría intervenir en indultos, commutaciones y reducciones de penas, así como en retenciones y otras medidas de ampliación de sanciones, tanto en materia federal como en materia del fuero común del Distrito Federal.

Según el Colegio de Abogados, la Secretaría de Justicia podría ser un apoyo de gran valor para el fortalecimiento de la abogacía en México, tanto en lo referente al ejercicio profesional como en la formación académica de los hombres de leyes. En estas faenas, sería de gran apoyo a la Secretaría de Educación Pública. Desempeñando este papel, cuidaría de la Biblioteca de Ciencias Sociales, y particularmente el acervo especializado en derecho, y llevaría la estadística judicial y técnico-jurídica en general. Impulsaría la educación jurídica ciudadana, burocrática y profesional, con objeto de formar un amplio espíritu jurídico en los habitantes del país y promover o proponer cuanto sea conducente a ese fin, llevar registro de escuelas profesionales de derecho, con datos concernientes a los estudios que en ellas se llevan, y la estadística de población de peritos en la ciencia del derecho y un control de datos salientes sobre ellos.

También le tocaría comentar el buen ejercicio profesional de los peritos en la ciencia del derecho, impulsar la constitución de asociaciones y de agrupaciones profesionales que tiendan a la superación en el ejercicio pro-

fesional de los citados peritos, y fomentar el establecimiento de institutos, laboratorios y organizaciones publicitarias y de cualquiera otra índole, que tiendan al impulso del derecho. Podría registrar los títulos, cuando la ley los exigiera, de los candidatos a funcionarios o empleados judiciales, del Ministerio Público y de las procuradurías y defensorías de oficio, que deban designar el presidente de la República u otras autoridades. Finalmente, estaría a cargo de fomentar congresos, conferencias y concursos jurídicos, así como relaciones nacionales e internacionales con toda clase de asociaciones o de agrupaciones, con referencia a la ciencia del derecho.

Dentro del moderno ámbito de los derechos humanos, le tocaría proponer, y en su caso dictar, de acuerdo con la ley, medidas de prevención y de defensa sociales contra postulantes y contra auxiliares de la administración de justicia que obstaculicen la recta impartición de la misma.

Finalmente, estaría facultada para proponer la legislación correspondiente y reglamentar, en sus casos de acuerdo con la ley, lo necesario para el uso de todas las facultades anteriores.

Tales son las competencias propuestas por el profesor Ramos Bilderbeck. Por su parte, Virgilio Domínguez ilumina sobre las hipotéticas funciones de la Secretaría de Justicia, haciendo una propuesta que parte de la tesis de que las facultades propuestas “bastan para demostrar que su ejercicio no coarta la libertad e independencia de los jueces”.<sup>417</sup> Las facultades de la Secretaría de Justicia comenzarían fijándole ser el conducto de relaciones del Ejecutivo con el Poder Judicial de la Federación, haciendo el principal motivo de su cuidado. Así, podría promover las iniciativas de ley necesarias para dotar al Poder Judicial de una legislación adecuada que permita una administración de justicia pronta y expedita, y asesorar al presidente de la República en los nombramientos, licencias, renuncias y remociones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Domínguez añade que la instauración de la Secretaría de Justicia colaboraría en arreglar y expeditar a la administración de justicia, pues podría proponer al presidente de la República el presupuesto de dicha administración, con el fin de que todos los jueces y el personal de los tribunales estén bien retribuidos, cuidando que éstos cuenten con locales, muebles y útiles de trabajo apropiados. También procuraría el establecimiento de la carrera judicial, promoviendo la iniciativa legal correspondiente, y propondría una ley de jubilaciones y otros riesgos para el personal de la administración de justicia.

El profesor Domínguez concluye alegando que

ninguna de estas facultades coarta la libertad e independencia de los jueces, sino por el contrario, quitan a la administración de justicia una pesada carga

417 *Idem*, p. 82.

que ahora lleva a cuestas. Una vez liberada de ella, los jueces podrán con absoluta independencia dedicar todo su tiempo a su función propia, que es el ejercicio de la jurisdicción.<sup>418</sup>

### III. RÉPLICAS Y CONTRARRÉPLICAS SOBRE LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

No sería difícil encontrar que la Secretaría de Justicia es la institución de la Secretaría de Estado mexicana, cuya existencia provoca la más nutrida controversia, tal como ya lo constatamos. Los juristas lo sabían en 1961-1963 e inclusive convocaron a la confrontación de ideas en el primer foro mencionado arriba.

Como se trataba de proponer su creación (o restauración), el Colegio de Abogados se preparó para replicar las objeciones vertidas contra su existencia futura, pero también contra su desempeño pasado. Entre las objeciones más fuertes, hay dos que principalmente prevenían contra su fundación. Ambas se relacionaban con la índole del régimen político mexicano, y tocaban especialmente la división de poderes y la independencia de los jueces.

Las principales tesis de los juristas, por mediación de Virgilio Domínguez, son las siguientes:

La tercera objeción se hace consistir en que la existencia de la Secretaría de Justicia coarta la libertad e independencia de los jueces.<sup>419</sup>

Sobre este particular cabe decir que del simple hecho de que se establezca una Secretaría de Justicia, no se sigue que se coarte la libertad e independencia de los jueces. Todo depende de las facultades que la Ley de Secretarías de Estado conceda a la misma. Para resolver si la crítica es fundada o infundada, habrá que esperar a conocer las facultades que se concedan a la Secretaría referida.

Ahora bien, para que la Secretaría de Justicia no coarte la libertad e independencia de los jueces, sino por el contrario ayude a protegerlas, la solución es bien sencilla. Todo lo que se requiere es que a dicha Secretaría se le concedan, con respecto a la administración de justicia, sólo facultades en el aspecto administrativo pero no las referentes al ejercicio de la jurisdicción, que es la facultad de tramitar y resolver los litigios. La distinción entre las facultades administrativas y las referentes al ejercicio de la jurisdicción, concediendo a la Secretaría de Justicia las primeras y negando las segundas, es suficiente para evitar el peligro antes mencionado.

Por otra parte, la libertad e independencia de los jueces está protegida con la inamovilidad en el cargo, que concedida con respecto al Poder Judicial de la Federación, debe extenderse a todos los demás jueces. Es la inamovilidad en el

418 *Ibid.*

419 *Idem*, pp. 81-83.

cargo y no la inexistencia de la Secretaría de Justicia, la mejor garantía de la independencia de éstos frente al Poder Ejecutivo. Los abogados debemos luchar empeñosamente para que se extienda a los casos que no comprende aún. Todos estamos interesados en que se respete la libertad e independencia de los jueces, porque ello es indispensable para que exista una recta administración de justicia, la cual sólo debe fundarse en la ley, la que debe prevalecer sobre la influencia del poder, del dinero o de los amigos.

De lo expuesto se sigue, que la Secretaría de Justicia no coarta la libertad e independencia de los jueces, si se cuida que a ésta se concedan sólo facultades en el aspecto administrativo, pero no las referentes al ejercicio de la jurisdicción.

La otra objeción se refiere que la existencia de la Secretaría de Justicia, en sí, daña la división de poderes:

Y la quinta objeción se hace consistir en que la creación de la Secretaría de Justicia, destruye el principio de la división de poderes, por el control que el Poder Ejecutivo ejercerá sobre el Poder Judicial.

En primer lugar, en casi todos los países del mundo existe la Secretaría de Justicia, como existió en México desde la Independencia hasta 1917, no obstante lo cual todos ellos fundan su organización política en el principio de la división de poderes. Sin embargo, que yo sepa no se estima en dichos países que por existir la Secretaría de Justicia, se destruya el principio de la división de poderes.

En segundo término, el simple hecho de que se establezca una Secretaría de Justicia, no tiene como consecuencia necesaria el que el Poder Ejecutivo controle al Poder Judicial. Todo depende de las facultades que la Ley de Secretarías de Estado concede a la misma. El peligro mencionado se evitará otorgando a dicha Secretaría sólo facultades en el aspecto administrativo pero no en el ejercicio de la jurisdicción, o sea, en la facultad de abogarse el conocimiento de los litigios y resolverlos.

Por otra parte, la independencia del Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo, está protegida con la inamovilidad de los jueces federales, la cual deberá extenderse a los de las demás jurisdicciones. Si el Poder Ejecutivo pudiera remover libremente a los jueces, como lo hace con sus empleados de confianza, entonces el Poder Judicial sí quedaría subordinado a aquél. Pero existiendo la inamovilidad, los jueces pueden dictar sus fallos conforme a su conciencia, sin dependencia ni temor frente al Ejecutivo, consistiendo en ello la verdadera independencia del Poder Judicial. Mientras exista la inamovilidad en el cargo, la colaboración que en el aspecto administrativo preste el Poder Ejecutivo al Poder Judicial, a través de la Secretaría de Justicia, no significará el control de éste por aquél, sino una muy valiosa ayuda para el mejoramiento de la administración de justicia. Por lo demás, el principio de la división de poderes no se destruye, porque aunque se establezca la Secretaría de Justicia, el Poder Judicial seguirá existiendo como un poder separado y distinto.

Y en tercer lugar, el principio de la división de poderes no es tan rígido que suponga que el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, deban ser poderes separados entre si herméticamente, a la manera de compartimientos estancos. Aun cuando conservando su independencia, dichos poderes están articulados y

relacionados entre sí, para hacer posible el funcionamiento del Gobierno. En el caso del Poder Judicial, diversas disposiciones de la Constitución de 1917 dan al Ejecutivo intervención en aquél, las que justifican la creación de la Secretaría de Justicia. Estas son el Art. 89 fracciones XVII y XVIII y el Art. 111 en relación con el Art. 17, todos ellos de nuestra Carta Magna. Paso a examinarlos por separado.

El Art. 89, fracciones XVII y XVIII constitucional concede al Presidente de la República el derecho de nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aún cuando la mayor parte de las veces se ha nombrado a personas honorables y competentes, en algunas ocasiones por razones de carácter político o de amistad, se ha designado a personas sin estas cualidades, las que han causado un gran daño al prestigio de la justicia. En el sistema actual, el Ejecutivo nombra a los altos funcionarios judiciales, sin estar suficientemente asesorado para ello, por no contar con un órgano específico que se encargue de investigar los antecedentes de los aspirantes, motivo por el cual se han hecho designaciones equivocadas. Si existiera una Secretaría de Justicia que contara con un fichero completo de jueces y abogados, y su titular informara al Presidente de la República sobre las cualidades y defectos de los candidatos, se obtendría una mejor selección de funcionarios judiciales. El Ministro de Justicia auxiliaría al Presidente de la República a elegir los mejores hombres, responsabilizándose con su refrendo de las designaciones que se hicieran.

El Art. 111 constitucional concede al Presidente de la República el derecho de pedir al Congreso de la Unión la destitución por mala conducta de los funcionarios judiciales que dicho precepto enumera (ministros de la Suprema Corte, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados del Tribunal Superior y jueces del orden común). Salvo en muy pocos casos, el señor Presidente de la República no ha hecho uso de dicha facultad, no obstante que algunos funcionarios judiciales ameritan la aplicación de la sanción. Ello se debe a la falta de una Secretaría de Justicia, que informe al Ejecutivo de lo que ocurre en los tribunales.

Es cierto que la gran mayoría de los jueces son personas honorables y competentes. Pero desgraciadamente existe una minoría de malos jueces, repartida en todas las jerarquías de la judicatura, que debió haber sido removida hace muchos años. Como no se ha hecho esto, dichos funcionarios judiciales se han convertido en eternos, sin que exista la mejor esperanza de que se les separe. La inamovilidad debe ir acompañada de la responsabilidad y nunca equipararse a la impunidad.

Mientras la inamovilidad es una bendición en un buen juez, porque le garantiza la estabilidad en su puesto y la independencia de su criterio, es una maldición en un mal juez, porque le concede una patente de corso para cometer desacatos impunemente, hasta la edad límite de 70 años. Si a un mal juez no se le remueve, sino se le deja indefinidamente en su puesto, la inamovilidad se convierte en una calamidad pública. Mientras que tratándose de un alto funcionario del Ejecutivo que fuera indeseable, el pueblo se consuela pensando que desempeñará su encargo sólo seis años; tratándose de un mal funcionario judicial inamovible, el pueblo se desespera pensando que durará

en su puesto toda la vida. Urge pues que exista una Secretaría de Justicia, que se encargue de observar la conducta de los malos jueces, para que el Ejecutivo esté en aptitud de aplicar la sanción prevista en el Art. 111 constitucional.

Y el Art. 17 constitucional dice que los tribunales administrarán una justicia pronta y expedita. Este mandato está dirigido al Poder Judicial que es el encargado de la función mencionada. Pero si no puede hacerlo por sí solo, como lo demuestra la experiencia de los últimos 44 años, el Ejecutivo debe ayudarlo mediante la Secretaría de Justicia, colaborando en el aspecto administrativo para el mejor desempeño de la función judicial.

De lo expuesto se sigue, que no estableciendo nuestra Constitución un principio de la división de poderes rígido, como lo demuestran los artículos 89 fracciones XVII y XVIII, y 111 de la misma, la creación de una Secretaría de Justicia no pugna con nuestro sistema constitucional, ni significa la destrucción del principio de la división de poderes.

Ante tales argumentos, que sustentaron la conveniencia pública de una Secretaría de Justicia, existen proposiciones discrepantes, como la explayada por Francisco Javier Gaxiola:

Hecha esta breve exposición conviene examinar si el restablecimiento de la Secretaría de Justicia implicaría reincidir en los mismos vicios que la caracterizaron durante el porfiriato y que explican, dentro de la tradición y la mística revolucionarias, la disposición contenida en el artículo 14 transitorio de la Constitución de Querétaro, en la inteligencia de que generalmente este problema no se ha examinado en su integridad, sino en uno sólo de sus aspectos, muy importante por cierto, como es el relacionado con la designación de funcionarios judiciales y la vigilancia de la administración de justicia.<sup>420</sup>

En mi concepto y con la consideración y respeto que merecen la ponencia y opiniones expuestas, la resurrección de la Secretaría de Justicia sería un error histórico, político y social que produciría la centralización administrativa y la influencia sobre las resoluciones judiciales, privando de su independencia a los funcionarios encargados de administrar justicia, tomando en cuenta el origen de su elección.

Nuestro esfuerzo tiende a realizar una necesidad nacional crónicamente insatisfecha: la de una recta y expedita administración de justicia; yo creo que tenemos los medios adecuados para realizarla si operan en la práctica nuestros sistemas a base de controles constitucionales automáticos. ¿Cuáles son ellos?

1º La inamovilidad de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que les da una garantía de independencia tan indispensable en un régimen como el nuestro “donde el Poder Judicial Federal es competente para inutilizar los actos de autoridad que son contrarios a la Constitución”.<sup>421</sup> A este respecto, convendría propugnar:

420 Gaxiola, Francisco Javier, “Sobre la creación de una Secretaría de Justicia”, México, cuarta época, *El Foro*, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 76 y 77.

421 *Idem*, pp. 76-77.

a) El restablecimiento del principio de la inamovilidad de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, derogada en el año 1951 y la de los magistrados de circuito y jueces de distrito, tal como la establecía el artículo 99 de la Constitución.

b) El establecimiento de la carrera judicial.

2º Condición del funcionamiento normal de la inamovilidad, es el acierto en la designación de los funcionarios judiciales. El sistema vigente puede dar los resultados que se buscan:

a) Si el Presidente de la República, antes de hacer los nombramientos, oye obligatoriamente la opinión fundada de los Colegios de Abogados respecto a la capacidad e idoneidad de los propuestos.

b) Si el Senado y la Cámara de Diputados dentro de sus respectivas competencias constitucionales, no se limitan a ratificar sócilmente los nombramientos hechos por el Ejecutivo, sino que reivindicando el ejercicio de su facultad constitucional y cuando proceda, niegan la ratificación.

c) Si además del ejercicio prudente y no arbitrario de la facultad que al Presidente de la República concede el artículo 111 Constitucional; de la aplicación de la Ley de Responsabilidades y de los procedimientos represivos contra los funcionarios que delincan, se establecen procedimientos preventivos que garanticen la fe, la confianza en la seguridad y pureza de la función que es lo que más falta hace.

3º La designación de los magistrados de circuito y jueces de distrito por la Suprema Corte de Justicia y de los jueces del fuero común por el Tribunal Superior de Justicia, oyendo —insisto— la opinión fundada de los Colegios de Abogados, y sin presiones políticas, sería garantía de independencia.

4º Si de acuerdo con la Ley Reglamentaria de los artículos 4º y 5 constitucionales relativos al ejercicio de las profesiones y tal como lo ha propuesto el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, la Secretaría de Educación Pública expida el reglamento que delimité el campo del ejercicio profesional del abogado y elimine la intervención de intermediarios carentes de conocimientos y de responsabilidad.

Hasta aquí las opiniones de los miembros del Colegio de Abogados, incluyendo una voz disidente, acerca de la creación de una Secretaría de Justicia.

I. Memorias de la Secretaría de Justicia . . . . .	299
II. Otras memorias . . . . .	302
III. Dictámenes, programas, exposiciones, documentos y similares . . . . .	302
IV. Legislación . . . . .	305
V. Libros y artículos . . . . .	309

## FUENTES

### I. MEMORIAS DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

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

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

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

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

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

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

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

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

- Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 11 de enero de 1831*, México, Imprenta del Águila, 1831, signada por José Ignacio Espinosa, en enero 8 de 1831.
- Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 12 y 20 de enero de 1832*, México, Imprenta del Águila, 1832, signada por José Ignacio Espinosa, en enero 11 de 1832.
- Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 17 y 18 de mayo de 1833*, México, Imprenta del Águila, 1833, signada por Miguel Ramos Arizpe, en mayo 14 de 1833.
- Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835*, México, Imprenta del Águila, 1835, signada por Joaquín de Iturbide, en enero 26 de 1835.
- Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso en enero de 1844*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1844, signada por Manuel Baranda, en enero 12 de 1844.
- Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso General en el año de 1845*, México, Imprenta del Águila, 1845, signada por Mariano Rivera Palacio, en marzo de 1845 (no se especifica el día).
- Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 15 y 16 de enero de 1849*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1849, signada por José María Jiménez, en enero 15 de 1849.
- Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1850, signada por Marcelino Castañeda, en marzo 6 de 1850.
- Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Augustas Cámaras del Congreso General en el mes de enero de 1851*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1851, signada por Marcelino Castañeda, en enero 9 de 1851.
- Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 13 y 16 de enero de 1852*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1852, signada por J. Urbano Fonseca, en febrero 13 de 1852.
- Exposición que el C. Lic. Manuel F. Ruiz, Ministro que fue de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, presentó al Soberano Congreso de la Unión, para darle cuenta de su conducta oficial*, México,

Imprenta de Nicolás Pizarro, Calle del Águila núm. 4, 1861, signada por Manucl Ruiz en mayo 20 de 1861.

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

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

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

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

*Memoria que el Secretario de Justicia e Instrucción Pública presenta al Congreso de la Unión, en cumplimiento del Precepto Constitucional, y comprende del 30 de noviembre de 1876 al 31 de diciembre de 1877*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1878, signada por Protasio Tagle en diciembre 31 de 1877.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II. OTRAS MEMORIAS

*Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, presentada al Congreso Nacional en 1884*, Santiago de Chile, Imprenta Nacional, 1884.

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

*Memoria de la Secretaría de Gobernación, correspondiente al período revolucionario comprendido entre el 19 de febrero de 1913 y el 30 de noviembre de 1916*, signada por Jesús Acuña en enero 10 de 1917, México, Talleres Tipográficos de "Revista de Revistas", 1916. pp. 72-74.

## III. DICTÁMENES, PROGRAMAS, EXPOSICIONES, DOCUMENTOS Y SIMILARES

Alamán, Lucas, "Examen General de la Organización de la Administración Pública" (1838), *Obras de D. Lucas Alamán: documentos diversos (inéditos y muy raros)*, México, Editorial Jus, 1946, pp. 374 y 375.

Anónimo, "El Secretario de Estado y del despacho instruido. Su origen en España, sus funciones, ejercicio, máximas y manejos" (manuscrito del Siglo XVIII), en Escudero, José Antonio, *Los secretarios de Estado y del despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, cuatro tomos, t. IV, pp. 1118-1275.

*y 20 de enero de 1832*, México, Imprenta del Águila, 1932, signada por José Ignacio Espinosa, en enero 11 de 1832.

“Presupuesto de Gastos para el Año de 1851”, *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Augustas Cámaras del Congreso General en el mes de enero de 1851*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1851, signada por Marcelino Castañeda, en enero 9 de 1851.

“Propuesta Anónima de un Consejo Real y Secretarios de Estado” (documento no fechado, preparado en el Siglo XVIII) en Escudero, José Antonio, *Los secretarios de Estado y del despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, cuatro tomos, t. IV, pp. 1275-1283.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda, 1995, pp. 19 y 20.

Rael de Aguilar, Juan José. “Discurso moral y político en que se previenen las partes más principales y nobles atributos del secretario”, en Escudero, José Antonio, *Los secretarios de Estado y del despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, cuatro tomos, t. IV. pp. 1138-1156.

Secretaría de Gobernación, “Estructura básica” (Estructura dictaminada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), 1995.

—. *Manual de organización*, enero 12, 1994.

#### IV. LEGISLACIÓN

“Bases para la Administración de la República, de abril 22 de 1853”, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, cuatro volúmenes, 1976, vol. I, pp. 347-349.

“Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores, de enero 5 de 1837 sobre la nueva denominación de las Secretarías del Despacho”, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, cuatro volúmenes, 1976, vol. I.

“Circular de julio 18 de 1861, que contiene el Manifiesto y Programa del nuevo Ministerio”, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, t. V, vol. I, pp. 451-455.

*Constitución española* de mayo 18 de 1812. La enumeración de las secretarías del despacho se hace en el capítulo VI de la Constitución. Ver José Gamboa, *Leyes Constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1901, pp. 205 y 206.

- Constitución Política de Colombia*, de julio 20 de 1991. Santafé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1991.
- Décret sur la Organisation du Ministère de la Justice, Journal Officiel de la République Française*, du 28.7.1964.
- “Decreto del rey, uniendo a las cinco Secretarías de Estado y del Despacho de España los negocios respectivos a cada departamento en las Indias, de abril 25 de 1790”, reimpresso en México por D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1790.
- “Decreto que establece a los Ministerios, de Noviembre 8 de 1821”. Dublán y Lozano, t. I, pp. 554-559, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, cuatro volúmenes, 1976, vol. I, pp. 41-47.
- “Decreto del 16 de octubre de 1846, estableciendo el Fondo para el pago del Poder Judicial”, *Documentos relativos a la Creación, Establecimiento y Estado que guarda el Fondo del Poder Judicial*, México, Imprenta de la Calle de la Palma, 1848. Ver los considerandos de dicho decreto, pp. 5 y 6.
- “Decreto del 30 de noviembre de 1846, sobre la formación del Fondo Judicial”, *Documentos relativos a la creación, establecimiento y estado que guarda el Fondo del Poder Judicial*, México, Imprenta de la Calle de la Palma, 1848, pp. 30-39.
- “Decreto de Gobierno. Reglamento del Fondo Judicial, de julio 24 de 1852”, *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, tres tomos, 1963, t. I, pp. 275-276.
- “Decreto de Gobierno que extingue el Fondo Judicial, de enero 26 de 1861”, *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, tres tomos, 1963, t. I, p. 336.
- “Decreto de Gobierno. Reglamento y Planta de los Ministerios de Relaciones y Justicia, de Agosto 24 de 1852”, *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, tres tomos, 1963, t. I, pp. 276-278.
- “Decreto que establece a la Secretaría de Estado y de Gobernación, Mayo 12 de 1853”, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, cuatro volúmenes, 1976, vol. I, p. 351.
- “Decreto en que se designan los ramos correspondientes a cada Ministerio, de mayo 17 de 1853”, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, Secretaría de la Presidencia, México, cuatro volúmenes, 1976, vol. I, pp. 353 y 354.
- “Decreto del Gobierno. Planta de la Secretaría de Justicia, Febrero 3 de 1861”, *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, tres tomos, 1963, t. II, pp. 349 y 350.
- “Decreto de febrero 18 de 1861, que declara que pertenece a la Secretaría de Justicia el ramo de Instrucción Pública”, *México a través de los*

- “Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, de mayo 25 de 1853. Reglamento de la misma”, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, cuatro volúmenes, 1976, vol. I, pp. 355-365.
- “Ley de Secretarías de Estado de abril 14 de 1917”, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, tomo V, vol. II, pp. 327-336.
- “Ley de Secretarías de Estado de diciembre 31 de 1917”, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia”, tomo V, vol. IV, pp. 417-423.
- “Ley Orgánica del Poder Judicial”, de noviembre 2 de 1917, Suprema Corte de Justicia de la Nación, sección de Compilación de Leyes, 1917.
- “Ley Orgánica del Poder Judicial”, de diciembre 11 de 1928, Suprema Corte de Justicia de la Nación, sección de Compilación de Leyes, 1928.
- Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de los Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, Madrid, 1786.
- “Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato, de marzo 31 de 1790”, *Boletín del Archivo General de la Nación*, México, vol. XIII, núm. 1, enero-marzo, 1942.
- “Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, de 8 de noviembre de 1821”, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, cinco volúmenes, t. V, vol. 1, p. 46.
- “Reglamento para la Secretaría del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos”, *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835*, México, Imprenta del Águila, 1935, signada por Joaquín de Iturbide, en enero 26 de 1835. Reglamento para la Secretaría del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Anexo 1.
- “Siete Leyes Constitucionales”, en José M. Gamboa, *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1901.

#### V. LIBROS Y ARTÍCULOS

- AGUILAR, Luis, Estudio introductorio de la antología: *La Implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 15-92.
- ALVARADO, Salvador, *El Problema de México*. Sin datos editoriales y sin año.
- \_\_\_\_\_, *La reconstrucción de México*, México, Secretaría de Gobernación, tres tomos, 1985 (1919).
- ARCENEGUI y CARMONA, Isidro, *El Ministerio de Justicia*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1946.

- ARNOLD, Linda, *La Secretaría de Cámara del virreinato en México*, México, Archivo General de la Nación, 1979.
- \_\_\_\_\_, *Bureaucracy and Bureaucrats in México City: 1742-1835*, The University of Arizona Press, 1988.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Instituciones Administrativas*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1992.
- BARDACH, Eugene, *The Implementation Game*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1977.
- \_\_\_\_\_, "Policy Termination as a Political Process", *Policy Sciences*, núm. 7, 1976, pp. 123-131.
- BARNARD, Chester, *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1938.
- BEHLEN, Robert, "How to Terminate a Public Policy: a Dozen Hints for Would-be Terminator?", *Policy Analysis*, vol. IV, núm. 3, verano, 1978, pp. 393-418.
- BENEYTO, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958.
- BILLER, Robert, "On Tolerating Policy and Organizational Termination: some Design Considerations", *Policy Sciences*, núm. 7, 1976, pp. 133-149.
- BLUSCHLI, M., *La Politique*, París, Librairie Guillaumin, 1879.
- BONNIN, C. J. B. *Compendio de los principios de administración*, Madrid, Imprenta de don José Palacios, 1834.
- BOTHUN, Douglas and John COMER, "The Politics of Termination: Concepts and Process", *Policy Studies Journal*, vol. 2, núm. 4, mayo, 1983, pp. 540-553.
- BREWER, Harry, "The Policy Sciences Emerge: to Nature and Structure a Discipline", *Policy Sciences*, núm. 5, 1974, pp. 239-244.
- BUNKER, Douglas, "Policy Sciences Perspectives Implementation Process", *Policy Sciences*, núm. 3, 1972, pp. 71-80.
- BUSTO, Emiliano, *La administración pública de México*, París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont, 1889.
- CABRERA, Lucio, *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968.
- CABRERA, Luis, "La misión constitucional del procurador general de la República", México, Cultura, 1932.
- CANALES ALIENDE, José Manuel, "La administración de la justicia: hacia una visión gerencial del servicio público de la justicia", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73, julio-septiembre de 1991, pp. 213-227.
- CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl, "La administración de justicia", *Méjico: cincuenta años de Revolución*, México, FCE, t. III, pp. 117-148.
- COLMEIRO, Manuel, *Derecho administrativo español*, Madrid, Librería de don Ángel Calleja, 1850, dos tomos.

- CÓRDOVA, Arnaldo, *La ideología de la Revolución mexicana*, México, UNAM, 1980.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, Estudio preliminar del libro de Guerrero, Omar, *La teoría de la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1986, pp. XXV-LXV.
- COUTO, Ricardo, "Creación de un organismo especial a manera de Secretaría de Justicia", *El Universal*, México, julio 9 de 1950.
- , "Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia", en Barra Mexicana, Colegio de Abogados, *Por una Secretaría de Justicia*, México, Ediciones "El Foro", 1963, pp. 45-62.
- CRUZADO, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, 1895.
- CUÉ de DUARTE, Irma, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación: propuesta legislativa de reorganización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- DENISOV, A. y M. KIRICHENKO, *Derecho constitucional soviético*, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1959.
- DIMOCK, Marshall, "The Study of Administration", *American Political Science Review*, 1947, pp. 28-40.
- DOMÍNGUEZ, Virgilio. "Examen de posibles objeciones respecto a una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 79-89.
- DROR, Yehezkel, *Public Policy-Making Reexamined*, Scranton, Pennsylvania, Chandler Publishing Company, 1868.
- DUNN, William, *Public Policy Analysis: an Introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1981.
- DYE, Thomas, *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1984.
- EISENSTADT, S. N., *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Madrid, Editorial Tecnos, 1970.
- ESCUDERO, José Antonio, *Los secretarios de Estado y del despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, cuatro tomos.
- ETZIONI, Amitai, *Organizaciones modernas*, México, UTEHA, 1965.
- FISCHBACH, Oskar Georg, *Teoría General del Estado*, México, Editora Nacional, 1968.
- FIX FIERRO, Héctor, *La eficiencia de la justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La administración de justicia", en varios autores, *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1985 (1982), pp. 143-177.

- GARCÍA MADARIA, José María, "Introducción" de las obras de Prado y Rozas, Antonio, *Reglas para los Oficiales de las Secretarías y Catálogo de los Secretarios del Despacho, y del Consejo de Estado* (1755), y el anónimo *Memoria sobre las Secretarías del Despacho* (1824), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, pp. 42-45.
- \_\_\_\_\_, *Estructura de la administración central (1808-1931)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Consideraciones [sobre la Procuraduría General de la República]", *Revista Mexicana de Justicia*, vol II. núm. 1, enero-marzo, 1984, pp. 387-411.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado moderno*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.
- GAXIOLA, Francisco Javier, "Sobre la creación de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 69-78.
- GONZÁLEZ, Florentino, *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, 1840, Imprenta de J. A Cualla, dos volúmenes. (Hay una versión reciente: Santafé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública. 1994.)
- GONZÁLEZ, María del Refugio, "De la acumulación de funciones a la división de poderes", *Crónica Legislativa*, México, Nueva época, núm. 1, octubre 1994-marzo 1995, pp. 11-24.
- GUERRERO, Omar, "Las secretarías de Estado y la administración interna en México", *Revista de Administración Pública*, México, núms. 71-72, julio-diciembre, 1987, pp. 19-69.
- \_\_\_\_\_, *El estado y la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, cap. 3.
- \_\_\_\_\_, "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria", *Revista de Administración y Desarrollo*, Santafé de Bogotá, núm. 29, diciembre, 1991, pp. 11-33.
- \_\_\_\_\_, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993.
- \_\_\_\_\_, "La Secretaría de Justicia: ¿eslabón perdido de la administración pública mexicana?", en Melgar Adalid, Mario (coord. gral.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1995, pp. 146-165.
- \_\_\_\_\_, *Historia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes*, inédito.
- GUTIÉRREZ, Sergio Elías y Roberto RIVES SÁNCHEZ, *La Constitución mexicana a finales del siglo XX*, México, 1994.
- HECLO, Hugh, "Review Article: Policy Analysis", *British Journal of Political Science*, núm. 2, 1973, pp. 83-86.
- HINTZE, Otto, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Editorial revista de Occidente, 1968.

- JONES, Charles, *An Introduction of Study of Public Policy*, Monterrey, California, Books-Cole Publishing Co., 1984.
- JUNQUERA González, Juan, *La función pública en la "Europa de los Doce"*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.
- JUSTI, Juan Enrique Gottlob de, *Elementos generales de policía*, Barcelona, Eulalia Piferrer, 1784.
- KAMMLER, Jörg, "El Estado social", en Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk, *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Edit. Anagrama, 1968, pp. 98-124.
- KLICKSBERG, Bernardo, *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Madrid, INAP, 1989.
- LARES, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, México, Ignacio Cumplido, 1852.
- LASSWELL, Harold, "Policy Orientation", en Lerner, Daniel and Harold Laswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951.
- \_\_\_\_\_, *A Pre-View of Policy Science*, American Elviser Publishing Co., 1971.
- LEON, Peter de, "Public Policy Termination: an End and a Beginning", *Policy Analysis*, vol. IV, núm. 3, verano, 1978, pp. 369-392.
- \_\_\_\_\_, "Policy Evaluation and Program Termination", *Policy Studies Journal*, vol. 2, núm. 4, mayo, 1983, pp. 631-647.
- LINDBLOM, Charles, "Policy Analysis", *The American Economic Review*, núm. 3, junio, 1958, pp. 299-312.
- LOWI, Theodore, "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics* vol. XVI, 1964, pp. 677-715.
- MAJONE, Giandomenico, *Evidence, Argument and Persuasion in te Policy Analysis*, Yale University Press, 1989.
- MARCH, James y Herbert SIMON, *Teoría de la Organización*, Barcelona, Ariel, 1969.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo de 1961, pp. 53-68.
- MARX, Carlos, *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, en Marx y Engels, *Obras escogidas*, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras [s.a.], dos tomos.
- \_\_\_\_\_, *Critica de la economía política*, México, Editora Nacional, 1973.
- \_\_\_\_\_, *Miseria de la Filosofía*, México, Editora Nacional, 1973.
- MAYNTZ, Renate, *Sociología de la organización*, Madrid, Alianza Editorial, 1967.
- MESA SEGURA, Antonio, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946.

- METER, Donald van Meter y Carl VAN HORN, "El proceso de implementación de políticas: un marco conceptual", en Aguilar, Luis, (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1975), pp. 101-102.
- MICHELS, Robert, *Los Partidos Políticos*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1969 (1915), dos volúmenes.
- MONTESQUIEU, barón de la Brède y (Carlos Luis Secondat), *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1980 (1748).
- MOSHER, Frederick, *Basic Documents of American Public Administration: 1776-1950*, New York, Holmes and Meier Publishers, Inc, 1983.
- NIETO, Alejandro, *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962.
- ORTIZ, Tadeo, *México considerado como nación independiente y libre*, México, Ediciones del Instituto Tecnológico de Guadalajara, 1952 (1832), dos tomos.
- PARADA Y GAY, Francisco, *Breve reseña histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Imprenta de Murguía, 1929.
- PIÑA Y PALACIOS, Javier, "Origen del Ministerio Público en México", *Revista Mexicana de Justicia*, vol II, núm. 1, enero-marzo, 1984. pp. 13-69.
- PRESSMAN, Jeffrey and Aaron WILDAWSKY, *Implementation* Berkeley, University of California Press, 1984.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Tipografía de Revista de Revistas, 1912.
- \_\_\_\_\_, "Organización de la Suprema Corte de Justicia y juicio de amparo" (1922), *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917, Antología*, México, Gobierno del Estado de Querétaro e Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 347-359.
- RAMOS BILDERBECK, Eugenio, "De la innegable necesidad de la existencia de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 29-36.
- \_\_\_\_\_, "Por una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 37-52.
- \_\_\_\_\_, "Atribuciones que deben asignarse a una Secretaría de Justicia", en Barra Mexicana, Colegio de Abogados, *Por una Secretaría de Justicia*, México, Ediciones "El Foro", 1963, pp. 9-43.
- REYES HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, FCE, 1974, tres tomos.
- RIDLEY, F. F., "Public Administration: Causes for Discontent", *Public Administration*, Londres, vol. 50. 1972, pp. 65-70.