

CUARTA LECCIÓN

TIPOLOGÍA DE LAS ADMINISTRACIONES DEL ESTADO 87

Diversificación de las Administraciones del Estado	88
Administración de lo Exterior	92
El Ministerio de lo Exterior.	94
El servicio exterior	97
Administración de Justicia	97
Jurisdicción y administración.	99
Concepto de administración de justicia	104

CUARTA LECCIÓN

TIPOLOGÍA DE LAS ADMINISTRACIONES DEL ESTADO

Hoy en día existe una multiplicación de manifestaciones en la vida del Estado, que ha propiciado la diversificación administrativa en su organización gubernamental. Antaño, como lo hemos explicado, la actividad administrativa tendía a condensarse en la policía y esta idea permaneció cuando se transformó en administración pública. Sin embargo, la administración pública conservó la esencia de la policía, pero no todas sus cualidades, entre ellas la *administración de justicia*, que le estaba subsumida dentro del ramo de la seguridad interior.

Una de las diferencias más radicales que se encuentra entre la antigua policía y la moderna administración pública, consiste en que esta última está desvinculada de la administración de justicia, que se ha erigido en propia del Poder Judicial. Tal desvinculación, empero, se realizó de manera gradual y hoy en día aún existen lazos estrechos entre ambas que nos hablan de las épocas cuando todavía las unían pedazos del cordón umbilical de la historia. Que otra explicación se puede brindar sobre la permanencia del Ministerio de Justicia, que siendo una dependencia de la administración pública, está dedicada al auxilio de la administración de justicia.

DIVERSIFICACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DEL ESTADO

Cuando la policía se convirtió en administración pública, su núcleo existencial sustentó un tipo general de gestión que a partir

de entonces se denominó *administración interior* o *administración civil*. Este suceso, que estuvo presente en los albores del Estado de derecho, propició paralelamente el perfeccionamiento de ciertas formas de administración especializadas cuyo desenvolvimiento se había ido gestando a la sombra de la policía. Tales formas de gestión especiales gradualmente constituyeron focos de profesionalización administrativa, por lo cual durante la primera mitad del siglo XIX también se denominaron administraciones *profesionales*. Ellas estuvieron dedicadas, desde principio del siglo anterior, al perfeccionamiento de la gestión singular la hacienda, la justicia, la defensa y los asuntos exteriores.⁵³ Finalmente, una vez que el Estado de derecho se consolidó hacia la primera mitad del siglo XIX, la administración interior fungió plenamente como el pivote de la administración pública en su conjunto, jugando las administraciones especializadas un papel auxiliar, pero no menos relevante.

La administración civil fue destinada a la conservación y mejoramiento de la sociedad, por lo cual tiene el carácter fundamental.⁵⁴ Ella tiene como misión la

⁵³. Oliván, Alejandro. *De la Administración Pública de España*. Madrid, Boix Editores. 1843. pp. 8-9.

⁵⁴. *Ibíd.*

sobrevivencia, la vida y el bienestar del hombre, en tanto que las administraciones especiales tienen un espacio permanentemente establecido. Mientras que el ámbito de la administración interna se expande y contrae según las condiciones donde incide la acción del Estado, aquellas se conservan sin mutaciones significativas. Ciertamente la administración civil actúa entre límites definidos, pero éstos son flexibles y están en perenne construcción y reconstrucción. El carácter dinámico de la administración civil, mal entendido por el neoliberalismo, es lo que ha provocado las confusiones sobre el llamado "tamaño del Estado".

Las condiciones dentro de las cuales actúa el Estado, se encuentran constituidas por una variedad de fenómenos y relaciones sociales complejas y cambiantes, que determinan el modo como la actividad se organiza para actuar en ellos. Esta organización está determinada por la amplitud y variedad de la esfera de acción del Estado, y el grado de desarrollo histórico que tiene. Las funciones primordiales del Estado se han encaminado a patentizar su capacidad de autodeterminación ante otros estados; a desarrollar las fuerzas militares para garantizar el ejercicio de dicha autodeterminación; a propiciar los medios económicos para hacer viable la autodeterminación; y a ejercitar la justicia para asegurar el derecho. La función interior, finalmente, desarrolla los elementos constitutivos de la sociedad y crea las condiciones para su desenvolvimiento.

Para hacer patente su autodeterminación frente a otros estados, un Estado nacional actúa a través de *la administración de lo exterior*, para defender la

autoderminación, la *administración de la defensa*, para nutrirla económicamente, la *administración de la hacienda*, y para asegurar la convivencia social, la *administración de la justicia*. Finalmente, para dar pie al desarrollo material e intelectual de la comunidad social, pone en movimiento a la *administración interior*.⁵⁵

La gestión interior se denominó *administración civil*, debido fundamentalmente al carácter comprensivo de los asuntos sociales a su cargo, cuyo pivote es el ser humano y el uso humano de las cosas. Tal como la concibió un autor, la administración civil observa en cada individuo el objeto de su solicitud, su celo y sus providencias, porque debe conservarlo y aumentar su bienestar, apartarlo del mal, acercarlo al bien, criarlo, educarlo, nutrirlo, aliviar sus necesidades, darle goces y comodidades a sus expensas. Por cuanto a las cosas, hace uso de ellas para, multiplicándolas y extendiendo su aplicación, puedan ser aprovechadas en beneficio de los seres humanos.⁵⁶

De manera similar a la administración civil, las administraciones profesionales también se dedican al hombre y usan a las cosas, pero de un modo muy diverso: "la *administración de justicia* se entiende con las personas para refrenar sus extravíos y corregirlos, y con las cosas para reparar las usurpaciones y los atentados cometidos contra los derechos de la propiedad; la *administración militar* busca a los hombres para llevarlos al campo de

⁵⁵. Stein, Lorenzo. *La Scienza della Publica Amministrazione*. Torino, Unione Tipografica Edictrice. 1897. pp. 36-37.

⁵⁶. Sáinz de Andino, Pedro. *Exposición la sobre Situación Política del Reino y medios de su Restauración (1829). El Pensamiento Administrativo de Pedro Sáinz de Andino: 1829-1848*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. pp. 99-100.

batalla y exigir de ellos el cumplimiento del deber tan justo como duro, que la sociedad impone a sus individuos, de ofrecer su sangre en defensa de los intereses comunes (...); "la *administración económica*, en fin, no considera en las personas sino la obligación de sacrificar la propiedad particular a las necesidades comunes del Estado, y las cosas privadas no tienen otro aspecto a sus ojos, sino el de materias que ha de extraer el jugo que ha de nutrir a la comunidad social".⁵⁷

La *administración interna* actúa en forma "benéfica, consoladora y paternal", en tanto que la *administración de justicia* arregla las controversias entre los hombres y repara el daño causado a sus propiedades; la *administración militar* reclama su sangre y sus bienes para la guerra; y la *administración económica* su participación en los gastos públicos. En suma, estas tres obran en forma "dura, dolorosa y punzante".

Sáinz de Andino, Pedro. Exposición la sobre Situación Política del Reino y medios de su Restauración (1829). *El Pensamiento Administrativo de Pedro Sáinz de Andino: 1829-1848*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. pp. 99-100.

Es muy importante destacar que la unidad de acción de esta variedad de administraciones, una como fundamental y las otras como auxiliares, está incentivada por la noción de unidad estatal: en última instancia, la administración interior y las administraciones especializadas trabajan para el único fin de activar al Estado.

Sin soslayar la importancia de todas las administraciones especializadas o profesionales, aquí

⁵⁷. *Ibíd*, pp. 100-101.

trataremos particularmente a las referentes a las relaciones exteriores y la justicia, las cuales sin duda constituyen dos de las administraciones estatales singulares más significativas.

ADMINISTRACIÓN DE LO EXTERIOR

La administración de lo exterior es, por principio, una función inherente al Estado, así como el modo como se relaciona políticamente con otros estados y la forma como arregla sus intercambios políticos con ellos.

Para ejercitar la administración de lo exterior, un Estado debe tener la condición de Estado, es decir, autodeterminar su voluntad y acción, y asumir la soberanía dentro de su espacio territorial y hacia el exterior.

La administración de lo exterior fue debidamente definida desde la primera mitad del siglo XIX, cuando se juzgaba que la mejora y conservación de la sociedad sólo era posible si la administración pública hacía respetar al país en el exterior y guardaba los derechos de todos en el interior: "para lo primero necesita el Estado aparece fuerte, próspero y leal, pues nada atrae tanto el respeto como ser respetable (...) no hay peor negociación que la que se entabla en actitud suplicante".⁵⁸

⁵⁸. Oliván, obra citada, pp. 81-82.

Las relaciones exteriores son vínculos políticos entre los estados, que se expresan principalmente a través de tratados y la observancia del derecho internacional, que consisten en actos propiamente administrativos. Se representan igualmente a través de las relaciones diplomáticas, cuyo objeto es promover los intereses del Estado.

La administración exterior fue una de sus actividades que más tempranamente propició la profesionalización del servicio público. Desde diversos ángulos, posiblemente la diplomacia sea la actividad política que más prontamente exigió una ocupación plena y exclusiva, así como rasgos profesionales impersonales de función, que demandaron características peculiares de quienes se dedicaron a ella. Por principio, un diplomático debía ser de fácil comunicación humana y social, diestro en los idiomas, perseverante en la negociación, persuasivo, versado en la historia, ilustrado en la cultura clásica y con dotes políticas.

Era usual de antiguo, los diplomáticos jubilados y con gran experiencia dejaban memorias y libros para quienes desearan abocarse a la compleja ocupación de los negocios exteriores. Juan Holman, Embajador de Francia en Suiza, escribió un libro titulado *Del Empleo y Dignidad del Embajador*, en tanto que Carlos María Caraffa, que representó a España ante el Vaticano, dejó su obra *El Embajador Político Cristiano*. De confección similar es el libro: *El Embajador y sus Funciones*, del alemán Wicquefort.⁵⁹ Incluso se prepararon textos

⁵⁹. Donato, Nicolás. *El Hombre de Estado*. México, Tipografía Popular. 1904. Tres

técnicos sobre las negociaciones diplomáticas, como lo hizo el diplomático francés Francisco de Calliers, activo durante la primera mitad del siglo XVIII.

Paralelamente, las legaciones en el extranjero requirieron permanencia, estabilidad y administración continua, así como personal público que dominara el arte de la pluma. Los Ministerios de lo Exterior fueron una de las ramas de la administración pública que se organizaron con mayor rapidez y aptitud, por su especial función.

El Ministerio de lo Exterior

Con un ánimo meramente ilustrativo, aquí haremos una breve exposición del origen del Ministerio de lo Exterior, también llamado Ministerio de Estado, para entender más adecuadamente su labor.

Desde principio del siglo XVIII, en Francia ya existían cuatro Secretarías: Negocios Extranjeros; Marina y Colonias; Guerra y Casa Real; y Asuntos Eclesiásticos, además del Contralor General, a cuyo cargo estaba la hacienda pública. España, por su parte, en 1700 estableció una Secretaría del Despacho Universal, que se desdobló en 1705 en las Secretarías de Guerra y de Hacienda. Un paso decisivo hacia el desarrollo administrativo fue dado en 1714, cuando se estableció un sistema gubernamental diversificado e integral, cuyos

volúmenes [El título original del libro es *L'uomo di Governo*. Venezia, 1860]. Tres tomos. pp. 46-53.

componentes eran el Ministerio de Estado, y las Secretarías de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra; Indias y Marina, así como el Veedor General. Tal como es notorio, se había asumido cabalmente el modelo francés.

El Ministerio de Estado en España, de acuerdo con la Constitución de Cádiz, constituyó propiamente una institución diplomática de conformidad con su tradición dieciochesca, pues tenía a su cargo las relaciones exteriores. Sus actividades funcionales se referían a los asuntos diplomáticos con las cortes extranjeras, y el nombramiento de los embajadores, ministros y cónsules.⁶⁰ En un manuscrito anónimo preparado en 1824, se explicaba que la [Secretaría] *de Estado que por lo común trata de objetos en grande, necesita más de sagacidad que tareas; por consiguiente necesita más cabezas que brazos.*⁶¹ Las facultades de ese Ministerio estaban perfectamente delimitadas, desde el momento de su nacimiento en 1714.⁶²

Dicho Ministerio era portador exclusivo de las relaciones exteriores, a pesar de que tanto la Secretaría de Justicia, como la Secretaría de Indias y la Secretaría de Hacienda, aún intercambiaban correspondencia directamente con las cortes extranjeras. Sin embargo, el Ministerio de Estado, que a principios del siglo XIX todavía desempeñaba deberes interiores, fue transformándose en una entidad administrativa propiamente diplomática.

⁶⁰. García Madaria, José María. Introducción a la obra: **Las Secretarías del Despacho**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.

⁶¹. Anónimo. **Memoria sobre las Secretarías del Despacho (1824)**. *Las Secretarías del Despacho*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. p. 178.

⁶². "Decreto de noviembre 30 de 1714. Competencias de la Secretaría de Estado". Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos. Tomo I. pp. 301-302.

De manera similar, en México las tareas diplomáticas estuvieron mezcladas organizativamente con otras materias dentro de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, que fue establecida en noviembre 8 de 1821.⁶³ El objeto de esta institución de la administración pública era atender los siguientes negocios públicos: relaciones diplomáticas con las cortes extranjeras; dirección General de Correos y compostura de caminos, calzadas, puentes y demás; todo lo demás que sea puramente de Estado; todos los ramos económicos y políticos del Reino, como son jefes políticos de las provincias, ayuntamientos constitucionales, mayordomías de propios y arbitrios, y la provisión general de todos los empleados de estos ramos.

Este cúmulo de deberes muestran una variedad de actividades cuyo desempeño significaba un gran desafío para la dependencia administrativa responsable de ellos, toda vez que requería el concurso de personal cuyas cualidades profesionales eran ciertamente diversas: oficiales de cancillería y diplomáticos, ingenieros de obras, funcionarios postales y servidores públicos dedicados a la administración interior. Tal fue el motivo por lo cual en 1853, esa Secretaría se dividió atendiendo sus dos grandes actividades, dando origen a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual es el contexto organizativo de la vida, el espíritu y la actividad del diplomático.

⁶³. "Decreto de establecimiento de los Ministerios, de 8 de noviembre de 1821". México, Archivo General de la Nación. MS, Fondo Gobernación, s/s, Caja 8/2, exp. 13.

El Servicio Exterior

En años recientes se llevó a cabo una reforma del *servicio exterior* mexicano, que configura su organización actual. Por principio, fue suprimida la confusión existente entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el servicio exterior, toda vez que esta categoría funcional ya no fue definida como un *órgano*, sino como "el *cuerpo* permanente de funcionarios de Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior".⁶⁴ Se ratifica que dicho servicio depende del Poder Ejecutivo Federal, es decir, que es un elemento de la administración pública cuya dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Como carrera administrativa especial, el servicio exterior se debe desempeñar con base en "los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior de México".⁶⁵

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Dentro de un ambiente administrativo 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

⁶⁴. "Ley del Servicio Exterior Mexicano", y su Reglamento de diciembre 16 de 1993. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1994.

⁶⁵. *Ibid.*

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.

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 en entes distintos, e inclusive en Poderes diferentes: la *jurisdicción* -actividad funcional- la ejerce el Poder Judicial, en tanto que la *gestión interna* -actividades institucionales- están normalmente a cargo de un Ministerio de Justicia o de un Consejo de la Magistratura. 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.

Jurisdicción y Administración

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 en la división de poderes y la protección de los derechos individuales. Esta protección demandó antaño 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 -"decir el derecho"-, además de constituirse como una función pública independiente, fuera separada de la administración, con la cual convivió y se confundió durante centurias.

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.⁶⁶

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

⁶⁶. 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. 14-15.

moderno, tanto en las normas constitucionales, como en la complicada distribución de las funciones públicas, era 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.⁶⁷ Los tribunales de justicia ejercían atribuciones de gobierno y los órganos administrativos desempeñaban muchas competencias que eran del más diverso orden y procedencia. 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.

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 esta, durante el siglo XVIII se transitó gradualmente del régimen administrativo sinodal, al sistema de Secretarías

⁶⁷. Arrazola, Lorenzo y otros. *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*. Madrid, Tipografía General de D. Antonio Rius y Rossell. 1848. Tomo I, p. 528.

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*.⁶⁸

Fue hasta que la jurisdicción se convirtió en poder público, con la irrupción de los regímenes constitucionales, que 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.⁶⁹

La anatomía del suceso fue 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

⁶⁸. González, obra citada, pp. 14-15.

⁶⁹. D. P. de M. y J. **La Ciencia Vindicada de los Plumistas 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. Tomo IV, p. 1178.

interior del Estado, acotando sus fronteras con mayor nitidez ante la justicia.⁷⁰

"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".

Justi, Juan Enrique Gottlob de. *Elementos Generales de Policía*. Barcelona, Eulalia Piferrer. 1784. pp. 170.

Juan Enrique 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 observa las leyes y los reglamentos que de ellos emanar*".⁷¹

Hacia el último cuarto del siglo XIX, la administración contrastaba nitidamente con la jurisdicción; pues como lo exployó 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".⁷² A medida de que se desarrolló el Estado de derecho, la desvinculación entre administración y jurisdicción se fue afirmando.⁷³ El resultado de este proceso consistió en 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.

⁷⁰ Justi, Juan Enrique Gottlob de. *Elementos Generales de Policía*. Barcelona, Eulalia Piferrer. 1784. pp. 173.

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² Blunstchli, Gaspar. *La Politique*. Paris, Libraire Guillaumin. 1879. p. 301.

⁷³ 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.⁷⁴ 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, 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.

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 un *parto difícil*, y ciertamente no se ha roto del

⁷⁴. Montesquieu, barón de la Brède y (Carlos Luis Secondat). *El Espíritu de las Leyes*. México, Edit. Porrúa. 1980 (1748). pp. 105 y 107.

todo un cordón umbilical entre la administración y la jurisdicción.

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, ejercería una función especial en el conjunto del régimen, en la medida en que cada cual cumplía tareas distintas.

Corría la primera mitad del siglo XIX cuando un experimentado funcionario público, refiriéndose a la justicia, alegaba que ella "{...} 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".⁷⁵

Pero, ¿qué es la administración de justicia?

Concepto de Administración de Justicia

Ella puede definirse de varios modos; por ejemplo, von Justi la identificó a partir de su objeto, explicando 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*,

⁷⁵. Sáinz de Andino, obra citada, pp. 62-63.

en el sentido 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, igualmente, *capacidad laboriosa, expedición y eficacia*, porque una justicia tardía es "siempre injusticia".⁷⁶ 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.⁷⁷

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 la función específica de administrar justicia.⁷⁸ 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

⁷⁶. Carrancá y Trujillo, Raúl. "La Administración de Justicia". México: *Cincuenta Años de Revolución*. México, Fondo de Cultura Económica. Tomo III, pp. 147-148.

⁷⁷. Fix Zamudio, Héctor. "La Administración de Justicia". Varios autores: *Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México*. México, UNAM. 1985 (1982). pp. 143-177.

⁷⁸. Beneyto, obra citada, p. 558.

medio, esto es, al examen del Poder Judicial, y al de la institución de los tribunales'.⁷⁹

Uno de los rasgos significativos de esta condición de potestad pública del Poder Judicial, es la capacidad de crear su propio *cursus honorem* 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 propuso Alejandro Oliván, consiste en invocar la distinción entre administración y jurisdicción como acciones.⁸⁰ 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. La primera se refiere a la acción ejercitada sobre el campo de las relaciones y necesidades generales de la sociedad, la segunda al espacio de la acción que juzga y aplica la ley en los casos particulares.⁸¹

En las sociedades modernas, donde los actos administrativos trascendentales o cotidianos están ceñidos al derecho, el conocimiento de la administración

⁷⁹. Arrazola y otros, obra citada, p. 625.

⁸⁰. Oliván, obra citada, p. 533.

⁸¹. *Ibíd*, p. 536.

de justicia es imperativo para todo aspirante a ingresar al servicio público. En Alemania, tierra donde se engendró al servidor público moderno, los servidores públicos y los servidores de la justicia se forman en las mismas aulas y con idénticos planes de estudio.