

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.²⁷⁶ 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 destrozarla. 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.²⁷⁷

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

²⁷⁶ Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, cap. VII.

²⁷⁷ 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 útilmente 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.²⁷⁸

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.

²⁷⁸ Hecko, Hugh, "Review Article: Policy Analysis", *British Journal of Political Science*, núm. 2, 1973, p. 85.

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.²⁷⁹ 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”.²⁸⁰ 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.²⁸¹ 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.²⁸²

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.²⁸³

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.²⁸⁴ Así, terminaciones tales como las bancarrotas, tienen un tono frecuentemente peyorativo. Esta

²⁸² Majone, Giandomenico, *Evidence, Argument and Persuasion in te Policy Analysis*, Yale University Press, 1989, pp. 158-166.

²⁸³ Subirats, *op. cit.*, pp. 169 y 170.

²⁸⁴ León, Peter de, "Public Policy Termination: an End and a Beginning", *Policy Analysis*, vol. IV, núm. 3, verano, 1978, pp. 369-392.

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 fracasos, 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.²⁸⁵ 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.²⁸⁶

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.²⁸⁷ 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”.²⁸⁸

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 acacimamiento 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.²⁸⁹

La terminación ha sido conceptualada 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.²⁹⁰

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, *Crítica 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”.²⁹¹ 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).²⁹² 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”.²⁹³ 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*”.²⁹⁴ 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.²⁹⁵ 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 lasswellianas, Harry Brewer formuló un modelo de sucesión integrado de la siguiente manera por la iniciación/invencción, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.²⁹⁶ 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.

292 Biller, Robert, “On Tolerating Policy and Organizational Termination: some Design Considerations”, *Policy Sciences*, núm. 7, 1976, p. 134.

293 *Ibid.*

294 Bardach, *op. cit.*, p. 126.

295 Lasswell, Harold, *A Pre-View of Policy Science*, American Elvise Publishing, 1971, p. 28.

296 Brewer, Harry, “The Policy Sciences Emerge: to Nature and Structure a Discipline”, *Policy Sciences*, núm. 5, 1974, p. 240.

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.²⁹⁷

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 responsiva 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.²⁹⁸ 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 patenten 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.²⁹⁹ 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 publicada, 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”.³⁰⁰ 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”.³⁰¹

La consumación de funciones es la más difícil de terminar, tal como lo constató Herbert Kaufman en los Estados Unidos, pues en tanto que fenecieron 27 agencias gubernamentales, las funciones que realizaban permanecieron vivas mediante el procedimiento de reasignación a otras dependencias.³⁰² 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 Terminator?”, *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”.³⁰³ 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.³⁰⁴ Tal como han sido conceptuadas, “las organizaciones son grupos de individuos que constituyen lo que llamamos instituciones”;³⁰⁵ 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.³⁰⁶ 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”.³⁰⁷

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 entretreídos, una organización prefiere renunciar a una *Policy*, que inmolarsse por ella.³⁰⁸ 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.³⁰⁹ 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.³¹⁰

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 conmutaciones 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.³¹¹ *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”.³¹²

Más recientemente, varios juristas se dedicaron al estudio de la extinción de la Secretaría de Justicia. Uno de ellos, Antonio Martínez Báez, narra este acccamiento. A él le debemos la “crónica de una muerte anunciada”:

311 “Decreto que distribuye el Despacho de los negocios administrativos encomendados a la próximamente extinta Secretaría de Justicia, de abril 6 de 1917”, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, Secretaría de la Presidencia, 1976, cinco volúmenes, t. V, vol. II, pp. 333 y 334.

312 *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.³¹³

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.³¹⁴

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.).

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.³¹⁵

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”.³¹⁶ Machorro no explicó cuál era la necesidad

³¹⁵ 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.

³¹⁶ 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 transfondo 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.³¹⁷

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.³¹⁸

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.³¹⁹

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, Porrúa, 1964, pp. 423-424.

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".³²⁰

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. Mújica, 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.³²¹

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 eludió 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.³²²

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-terminación 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, egocéntricamente 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 exploya 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 desprestigio y falta de fe en ella, y esto no obstante tener México uno de los derechos técnicamente más avanzados y más copiosos del mundo.³²³

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.³²⁴

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 subrepticamente 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, *Polities* 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.³²⁵ 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-

³²⁵ 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 aquella. ¿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”.³²⁶

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...)”.³²⁷

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.³²⁸

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.³²⁹ 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.³³⁰ 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 regímenes 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 funcionarial 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 desertión, sin contar con una buena policía interior.³³¹

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

330 Alamán, Lucas, "Examen general de la administración pública", en sus *Obras*, México, Jus, 1946, t. III, pp. 373-387.

331 *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 extirpación 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, conceptualizado 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 pobríssimos 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".³³²

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

³³² 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.³³³

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 eminente 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

333 Bardach, *op. cit.*, pp. 126 y 127.

TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA

199

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 funge 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 extinguió a la Secretaría de Justicia, y que el procedimiento parlamentario fue expedito, no podemos dejar de observar un elemento yaciente 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.³³⁴ 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.³³⁵ 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.

³³⁴ La referencia se debe a De León, "Public Policy Termination: an End and Beginning", p. 382.

³³⁵ De León, "Public Policy Termination: an End and a Beginning", *op. cit.*, pp. 386-391.

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.³³⁶ Las organizaciones y las *Policies* inefectivas pueden ser revisadas, las ineficientes 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.³³⁷

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.

336 Behen, Robert, "How to Terminate a Public Policy: a Dozen Hints for Would-be Terminator?", *op. cit.*, p. 399.

337 Boulding, Kenneth, *The Organizational Revolution*, Chicago, Quadrangle Peppers, 1968, p. 21.