

CAPÍTULO NOVENO

DESEMPEÑO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA:

ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN	139
I. Análisis de implementación	140
II. Análisis de desempeño de la Secretaría de Justicia	145
1. Creación del ámbito de desempeño	146
2. Consolidación del ámbito de desempeño	155
3. La Reforma y sus consecuencias en el desempeño de la Secretaría de Justicia	159

CAPÍTULO NOVENO

DESEMPEÑO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA: ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN

Para comprender adecuadamente la naturaleza de la administración pública, a través de su actividad como proceso de implementación, es necesario explicar la distinción entre sus funciones y sus cometidos. Tal como lo explica León Cortiñas-Peláez, en todos los tiempos y lugares se han dado todas y cada una de las funciones constitucional, legislativa, judicial y administrativa del Poder público.²¹⁶ Diversos jefes de Estado tuvieron, por igual, que ejecutar sus actos jurídico-administrativos, tales como una declaración de guerra, la planeación de la distribución de aguas, una decisión relativa a la salubridad de áreas geográficas o clases sociales necesitadas o la determinación del suministro de enseres y alimentos a los pobladores desprotegidos. Semejante ejecución se llevó a cabo por medio de operaciones materiales, tales como el envío de tropas, construcción de obras hidráulicas, prestación de cirugía y medicamentos, provisión de vituallas para la población económicamente débil. Sin embargo, cada operación material concreta fue precedida de un acto abstracto y formal.

Resulta evidente que no existen limitaciones históricas ni geográficas para la explayación de la plenitud material, de las expresiones formales de la voluntad administrativa. La cuestión es otra, por consiguiente, y ella se refiere al régimen jurídico atribuible y sistematizable con referencia a la muy variable gama de las operaciones materiales en función administrativa, las cuales, efectivamente, están influenciadas por condiciones históricas signadas tanto por el tiempo como por el espacio.

Con base en estas consideraciones, se entiende que, en tanto que las *funciones* constituyen una categoría abstracta y universal, que es válida para todos los países y para todas las épocas, los *cometidos* son una categoría concreta y particular, que puede variar, como lo explica el autor citado, según el "genio propio" de cada país y de cada circunstancia histórica.

El análisis de implementación ha puesto el acento en la materialidad, especificidad y singularidad de la *Policy*, de modo que su paralelismo con el cometido es nítido. El cometido nos acerca pertinentemente a la noción

216 Cortiñas-Peláez, León, "Estudio preliminar" del libro de Guerrero, Omar, *La teoría de la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1986, p. XLIII.

de *Policy*, como una conducta real de la administración pública, como su concreción material, específica singular. Tal es el objeto de este capítulo: hacer un recuento del comportamiento efectivo de la Secretaría de Justicia a lo largo de su existencia; y, parafraseando a Tocqueville, quién advertía al lector que para comprender a la Francia de su tiempo, había que interrogar a la Francia inexistente, nosotros dejamos al México de hoy en día, para interpelar al México que ha muerto y nos haga una narración acerca del ser y del obrar de la Secretaría de Justicia. También, como el sabio francés, recurrimos a la memoria administrativa de entonces, aquella que hablaba por boca misma de la Secretaría, para, como “testamento de la vieja sociedad” y “expresión suprema de sus deseos, como la manifestación auténtica de sus voluntades”, nos platique de sus andanzas y peripecias, aciertos y fracasos.²¹⁷

Las *Memorias* de la Secretaría de Justicia, como los archivos franceses consultados por Tocqueville, brindan una noción exacta de los procedimientos de una organización administrativa, dando satisfacción al deseo de que aquella Secretaría nos relate cómo era su proceder y en qué consistió. Nos interesa tanto lo *que* hizo, como la manera *como* lo hizo, para aquilatar su desempeño y evaluar, de ser posible, las causas de su muerte. De este modo, como lo advirtió el célebre autor francés, seguramente observemos a una organización administrativa atareada, puesta en movimiento para ayudar, prohibir o permitir.

I. ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN

Podría considerarse como trivial, aunque tiene ciertamente gran relevancia, que el contenido real de una *Policy* pueda ser conocido con seguridad, más por la observación de uniformidades en el comportamiento administrativo, que por el estudio de documentos formales, tal como son las mencionadas *Memorias*. Se trata de explorar el modo real como se desempeña la administración pública, principalmente a través de la materialización de sus responsabilidades jurídicas, que se han definido propiamente como sus *cometidos*. Nos referimos a una *Policy* externada, operacionalizada. Tal es el sentido que ofrece un autor, cuando nos explica “la *Policy* operacional consiste en un agregado de patrones de específicas acciones administrativas locales, así como de provisiones legislativas, lineamientos de programas y decisiones judiciales”.²¹⁸ El campo inherente a este tipo de *Policies* es la *implementación*.

217 Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1969, pp. 14 y ss.

218 Bunker, Douglas, “Policy Sciences Perspectives Implementation Process”, *Policy Sciences*, núm. 3, 1972, pp. 71-80.

Una definición, muy utilizada entre los especialistas, señala que

la implementación de *Policies* abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos para traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas.²¹⁹

El descuido de este carácter de la implementación en la práctica, explica a las fallas pequeñas en la hechura de *Policy*, en cuanto a la atención de cuestiones sustantivas, la ausencia de provisiones de implementación, el aborto de resultados o la distorsión en el armazón de las intenciones que originaron a la *Policy*. La cuestión es, en suma, cuál es el nivel de implementación observable en el desempeño de una organización administrativa. La implementación, pues, tiene una relación de detalle con aquello que una secretaría de Estado y del despacho realiza; consecuentemente, debemos precisarla.

Corrientemente se utiliza *Policy* cuando se hace referencia a una decisión, de varias formas; otras veces significa la declaración de una intención, como una exposición general de metas y objetivos, pero sin que nada se diga acerca de qué puede hacerse o si algo fue hecho; o, en su caso, si será hecho para satisfacer un propósito. Todo esto es lo relevante para la implementación. En otras ocasiones, en contraste, *Policy* es identificada con la conducta real de la administración pública, es decir, implica tanto la meta y su realización. Sin embargo, cuando se discierne de semejante manera, se puede frustrar el estudio de la implementación porque, cuando la *Policy* permanece como un objetivo desincorporado, sin actores específicos o sin los actos implicados en la realización de las intenciones, no existen las posibilidades para su estudio. Del mismo modo, cuando la declaración de un objetivo incluye su realización, la implementación es innecesaria, porque no se puede trabajar con una definición de *Policy* que excluya cualquier implementación, o que la incluya del todo. La conceptualización de la implementación no es un asunto sencillo, tal como puede observarse, y ha sido recalcado por los especialistas.²²⁰

La implementación es una categoría definida, y estricta, dentro del concepto más general y extenso de administración pública. En tanto que ésta parte de cero, pues su principio es un acto jurídico inmaterial, que habrá

219 Meter, Donald van y Carl van Horn, "El proceso de implementación de políticas: un marco conceptual", en Aguilar, Luis F. (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1975), p. 100.

220 Así lo hace notar Luis Fernando Aguilar, en el "Estudio introductorio" de la *Antología* precitada, de la cual es compilador. Ver especialmente la p. 96.

de materializar, la implementación arranca desde algo comenzado, pues supone un principio, un movimiento ya iniciado. Sin una acción comenzada, no hay lugar para la implementación, pues ella supone el punto final, la culminación de una meta a la cual se llegó. Como lo explican dos autores, “la implementación no puede ser exitosa o fracasada, sin una meta contra la cual juzgarla”.²²¹

La verdad de la meta como motivo de implementación debe ser buscada, pues es aplicable plenamente a la extinción de la Secretaría de Justicia, cuya calidad de desempeño desconocemos, debido a que no sabemos cuánto su rendimiento, históricamente, alcanzó las metas que eran su principio vital. Las *Policies* de una secretaría de Estado constituyen un cúmulo de hipótesis, que contiene las condiciones iniciales y las consecuencias esperables de su desempeño. Por lo tanto, la implementación significa el desarrollo de la habilidad para realizar estas consecuencias previstas, a partir de las condiciones existentes. No se refiere a la creación de las condiciones iniciales, pues toca a la legislación aprobada establecer los compromisos y a la administración, ponerlas en movimiento, antes de que la implementación tenga lugar, y así asegurar el resultado previsto y apetecido.

Queremos enfatizar el carácter de la implementación como una capacidad de desempeño, en el sentido de que una *Policy* está determinada, no por su aptitud para iniciar, sino por su potencial para seguir. Como ha sido explicado por los escritores citados, de manera dramática: “después de todo, el mundo está lleno de propósitos de *Policy* que han abortado”: no se puede terminar lo que no ha comenzado, y “las lagunas de implementación pueden referirse no a la falla para iniciar, sino a la habilidad para seguir adelante”.²²²

El problema de implementación, sin embargo, no se restringe a la incapacidad de una secretaría de estado y del despacho para realizar sus cometidos, sino también a lo que ocurre luego de su desaparición, a aquello que estaba realizando: el asunto es que, una vez extinta, una organización puede dejar un vacío porque se interrumpe la disposición para continuar. Uno de los problemas básicos de la administración pública es lo que Weber llamaba la *acción continuada*, y toca precisamente a las secretarías, por cuanto a la idea de *despacho*, garantizar esa continuidad. Quizá la mejor exposición de esta necesidad social de la continuidad sea la fatal sentencia weberiana de que “la burocracia continúa funcionando para la revolución triunfante o el enemigo en ocupación, lo mismo que lo hacía con el Gobierno hasta ese momento legal”.²²³ ¿Qué fue el tránsito del Antiguo Régimen a la Revolución en Francia, si no una capacidad de continuación?

221 Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1984, p. XXII.

222 *Ibid.*

223 Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1966, dos tomos, t. I, p. 178.

Cuando del vacío dejado por la Secretaría de Justicia se trata, debemos preguntarnos si las *Policies* antaño a su cargo son actualmente implementadas como un efecto de transformación de las ideas dentro de la acción colectiva eficiente. Con un inevitable sentido de prescripción, pues se trata de cometidos de la administración pública circunscritos a estándares jurídicos, se discierne que la efectividad de la implementación reclama condiciones mínimas de factibilidad, entre las que destaca, en primer lugar, la existencia de un actor organizativo responsable de su realización. Se puede tratar de una secretaría de Estado, un organismo descentralizado u otro ente administrativo, cualquiera que sea su naturaleza. Si tal ente no existe, hay una imposibilidad de traducción de la idea en acción, y queda interrumpida la cadena causal que corre entre la intención y el resultado de la actividad administrativa.

El interés por la implementación y las fases de evaluación del proceso de *Policy* nacieron de las dificultades encontradas para su aplicación práctica. El valor de una *Policy*, desde entonces, no se aquilata exclusivamente en términos de la idoneidad de su diseño, sino a la luz de su *implementabilidad*. La cuestión es saber si la actividad ha sido completa o inacabadamente implementada; nos referimos al nivel de implementabilidad, que consiste en la diferencia existente entre lo intentado y las consecuencias reales. Tal nivel es medido a través de un proceso de evaluación.

El análisis de implementación, que se extiende a las labores de evaluación, más allá de las meras medidas de resultados y buscando sus causas, puede producir conocimiento utilizable para reformar los programas de la administración pública y sus modos de implementación, pero se puede ampliar también al análisis de la misión de una organización administrativa en sí. Más en lo particular, dicho análisis puede ser utilizado para verificar el progreso, estancamiento, desvirtuación o un cambio de dirección de la conducta administrativa.²²⁴ Puede, en consecuencia, aquilatar la necesidad, utilidad y viabilidad de una dependencia de la administración pública dentro de una situación histórica determinada. Puede, igualmente, servir para estimar su valor social y su utilidad pública, y valorar si ya cumplió con su función dentro del conjunto de la administración pública. Puede, finalmente, ayudar a explicar por qué una organización administrativa pereció, no solamente aquilatando la calidad de los resultados de sus tareas, sino evaluando las causas de donde partieron sus *Policies*.

Estas apreciaciones facilitan el abandono de visualizaciones de la conducta de la administración pública como un patrón preestablecido de desempeño, y dejar de considerar que la implementación es un procedimiento fácil; así, por extensión, se depondrán concepciones del fracaso de

implementación como contratiempo de una continuidad administrativa, fundadas en una visión “funcional” de la administración pública. La implementación refleja un procedimiento plagado de vicisitudes, ambigüedades, dilemas y paradojas, para las cuales resulta insuficiente el despliegue de racionalidad tradicional, parapetada solamente en la programación, presupuestación y manuales administrativos. Desde aquella otra perspectiva, los defectos, conflictos, dilaciones, distorsiones, vacíos, rupturas, frenos, lentitudes, desvíos e inconclusiones, no constituyen desajustes o desadaptaciones funcionales, sino rasgos inherentes al proceso implementatorio. En consecuencia, la moderna administración pública requiere que sus procesos de gestión incorporen ingredientes de consenso y negociación, además de regateos y maniobras, para facilitar el despacho de los negocios.

La implementación no está edificada de antemano, como si fuera un conjunto de componentes ajustado previamente, porque es un proceso por construir, un procedimiento de ensamblaje de partes inconexas cuya articulación necesaria viabiliza la continuidad.²²⁵ Supone condiciones iniciales existentes, no por existir, tales como el marco constitucional, el conjunto de la administración pública y la Secretaría de Estado y del Despacho a cargo de la *Policy* del caso. Las *Policies* implican teorías: con declaraciones explícitas, o no, un punto de enlace entre las condiciones iniciales y las consecuencias previstas. “La implementación, entonces, es la habilidad para forjar eslabones en la cadena causal, tal como la obtención de los resultados descados”.²²⁶ En la cadena de causalidad, entre más numerosas son las relaciones recíprocas entre los eslabones, más compleja se convierte la implementación. Cada eslabón es una etapa para completar a la cadena, y cada tiempo significa un compromiso para continuar el proceso.

Estas observaciones sobre el desempeño de las organizaciones de la administración pública consisten en planteamientos hipotéticos que pueden explicar la desaparición de la Secretaría de Justicia. No sería difícil imaginar que, extinta la Secretaría, la cadena se interrumpiera al morir el órgano y al desmembrarse las funciones: entonces, los eslabones quedarían separados y la asistencia a la administración de justicia se habría desintegrado como unidad, fructificando negativamente en el conjunto del sistema judicial como totalidad.

La administración de justicia y la implementación de sus programas no es un proceso sencillo; tampoco es completamente pacífico, sino que está involucrado en un alto grado de tensión. La implementación produce discrepancias y conflictos, como un juego de interacción que produce mecanismos de transacción entre una variedad de participantes. Por consiguien-

²²⁵ Bardach, Eugene, *The Implementation Game*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1977, p. 38.

²²⁶ *Ibid.*

te, muchos patrones de conducta administrativa son resultados de las tensiones inherentes al proceso de *Policy*.²²⁷ Los secretarios de Justicia durante el porfirismo y el huertismo fueron acusados de transigir con consignas, que hacían llegar a los jueces, corroborando con ello que la administración de la justicia se desempeñaba en medio del torbellino político. Pero, ¿cuál Secretaría de Justicia en el mundo, es ajena a los tumbos y retumbos del proceso político?

Tampoco se puede soslayar un aspecto relevante en los problemas de implementación, que se refiere al grado en que las brechas de implementación se forman autónoma y espontáneamente, o el grado en que son inducidas intencionalmente por los protagonistas influyentes. Han existido organizaciones reguladoras que, con frecuencia, forman alianzas con las corporaciones reguladas, provocándose un sesgo de la *Policy* con respecto a la intención que le dio origen; e inclusive, han existido situaciones en las cuales, como en los regímenes estamentales del pasado, las corporaciones reguladas administraban la regulación misma, como ocurrió en México, cuando se denunciaba que la Secretaría de Justicia hacía malos manejos en unión del Poder Judicial.

Tratándose del tema de este apartado, un gran logro de la ciencia de la administración sería que más personas entiendan que la implementación, bajo mejores circunstancias, es extraordinariamente difícil, pues, como lo advirtieron Pressman y Wildawsky, es una labor similar a la de Sísifo: cómo podría la administración pública culminar sus labores, sin iniciarlas nuevamente y así hacia adelante. La felicidad de Sísifo, como la de la administración pública, consiste en la recuperación diaria de fuerzas, para continuar faenas perennemente inconclusas.

II. ANÁLISIS DE DESEMPEÑO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Debido a que el objeto de este apartado es el análisis del desempeño de la Secretaría de Justicia, a través de la categoría de implementación, haremos una referencia cronológica y temática de su comportamiento.

Bajo la noción de análisis de implementación, que como anotamos se refiere al cúmulo de fuerzas que se congregan en la ejecución de una actividad del gobierno, y que determinan el grado de impacto o resultado de su acción, podemos efectivamente aquilatar el desempeño real de la Secretaría de Justicia.

Por consiguiente, un razonamiento sobre su desempeño consiste en una necesaria evaluación del mismo durante su tiempo de vida, pues sólo de este modo podemos conocer la calidad del rendimiento de sus labores. Tal

227 Smith, Thomas, "The Policy Implementation Process", *Policy Sciences*, núm. 4, 1973, pp. 202 y 203.

desempeño se refiere a lo que *hizo*, pero pone el acento en *cómo* lo hizo. El *qué* nos habla de sus campos de actividad, el *cómo*, al modo de *hacer* su actividad. El campo de actividad se refiere a los ramos administrativos que están representados en sus competencias, es decir, sus poderes; y principalmente se refiere a las funciones específicas por las cuales sus competencias se desempeñan. En contraste, el modo de la actividad se refleja en cometidos más concretos y en la conducta real de la organización misma tal y como es. La conducta de la Secretaría de Justicia implica a los actos específicos que desempeñó, la obra efectiva que produjo por efecto de tal desempeño y los resultados dejados como saldo histórico.

Los campos de actividad de una Secretaría de Estado son establecidos por sus competencias y están definidos por las funciones que las desenvuelven, y reflejan los ingredientes generales y abstractos del acontecer gubernamental. De manera distinta, el modo de actividad expresa el comportamiento real, y más particularmente, implica los problemas de implementación. Estos problemas, más específicamente, están relacionados principalmente con lo que hoy en día se conocen como análisis de implementación, que se deben distinguir de los estudios de impacto de *Policy*.

Los estudios de impacto se ocupan de las consecuencias de las decisiones políticas. En contraste, el estudio de implementación se concentra en los servicios públicos, y por lo tanto, en el desempeño, destacando el papel de las fuerzas que determinan el impacto de la *Policy*. Así, en tanto los estudios de impacto se cuestionan: “¿Qué ocurrió?”, los análisis de implementación se inquietan: “¿Por qué ocurrió de esta manera?”.²²⁸ En suma: el estudio de implementación sirve para explicar el desempeño concreto de una organización de la administración pública, se refiere al grado de cumplimiento real de los servicios públicos.

En las páginas siguientes haremos una relación prolija y detallada de los cometidos concretos que realizó la Secretaría de Justicia, con la finalidad de que el lector observe lo hecho, lo que faltó por hacer, lo que no debió hacer.

1. Creación del ámbito de desempeño

Fiat Lux, noviembre de 1821: en su infancia, la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos operó como un centro de información y diagnóstico de la situación de la justicia legada por el virreinato; así como factor de renovación inicial de los cuerpos judiciales que formaron parte de ese legado. Con estas tareas, integró un diagnóstico que sirvió como base al desarrollo de una *Policy* de justicia destinada a crear su propio espacio de desempeño. Dicho de otro modo, la Secretaría de Justicia, en contraste con

228 Meter, Donald van y Carl van Horn, *op. cit.*, pp. 101 y 102.

otras dependencias de la administración pública, no tenía propiamente hablando un objeto de su atención: ella lo hubo de crear, por sí misma, pues la justicia española, que hacía dependiente al virreinato de la Nueva España, poco tenía de moderna.

¿Cómo era la justicia de entonces? Observe una opinión autorizada:

en las conversaciones privadas y hasta en los papeles públicos se ha generalizado el concepto de que la administración de justicia está como dormida o paralizada; que es necesario que eficazmente se recuerde para sacarla del letargo o parálisis que padece; que hay falta de castigos; que la impunidad se halla como autorizada, y que todo esto causa o por lo menos sostiene la repetición de los delitos, especialmente los robos y homicidios que tanto están frecuentando en la corte y otros lugares del Imperio.²²⁹

El origen de semejante situación se acreditaba a la ineptitud, indolencia y apatía de los jueces y del gobierno, en tanto que este último “advierde y no remedia tales males, que conoce y no castiga a los responsables, que los deja seguir impunemente en toda su indolencia, y que por lo mismo viene a ser un cómplice verdadero de tanto abandono y despilfarro”. Al gobierno se le reclamaba, en fin, no cumplir con la justicia como uno de sus “primeros y esenciales objetos de su instituto, y el principal de sus deberes”.²³⁰

Manuel de la Peña y Peña defiende a las autoridades judiciales, alegando que la deficiencia de la administración de justicia no se debe a la apatía y descuido de los juzgadores, sino a las condiciones sociales vigentes en el Imperio mexicano. El pueblo llano, que fue abandonado y despreciado durante el virreinato, fue el principal protagonista de una revolución de Independencia caracterizada también por el pillaje, el robo y la violencia. No menos negativo era el abuso del indulto, que servía de nutriente principal de la impunidad, por sólo citar dos causas de la varias a las que invoca el fiscal.

Una de las sugerencias más interesantes planteadas por De la Peña y Peña consiste en la publicación de la lista de los delincuentes, el delito del caso, su gravedad y fecha de la ejecución, tratándose de la pena de muerte. La finalidad de la publicación es limitar los delitos y advertir a los potenciales delincuentes sobre la inexistencia de impunidades presentes y futuras. Con esto puede “consolar y satisfacer a los buenos” y “contener a los malos retrayéndolos de los delitos por el temor al castigo”.²³¹

229 *Manifiesto que por medio del Ministerio Fiscal hace la Audiencia Territorial de esta Corte sobre su conducta en la Administración de Justicia, e indicación de algunas causas que han influido en la frecuencia de los robos y homicidios, y demás delitos que se notan con inserción de las Providencias pedidas por ahora al supremo gobierno para evitarlos en lo posible*, México, Oficina de D. José María Ramos Palomera, 1822, signado por Manuel de la Peña y Peña en octubre 22 de 1822, pp. 3 y 4.

230 *Idem*, p. 4.

231 *Idem*, pp. 20-21.

Estando así las cosas, no es de extrañarnos que años después, Manuel Ruiz declarara que

siempre se ha reconocido la necesidad de reducir nuestra extensa y complicada legislación, a pequeños códigos, claros y sencillos, que puedan estar al alcance de todos, y ser de algún modo, la expresión de las costumbres y necesidades de la época. La legislación de un pueblo, para producir los grandes beneficios a que de su puntual observancia se promete la sociedad, debe estar en perfecta armonía con sus instituciones políticas, debe ser emanación de la ley fundamental, a tal extremo, que vista y estudiada la una, por ella se pueda venir en conocimiento de la otra. Sentar la legislación de una República sobre principios políticos, propios de una monarquía, es lo mismo que levantar un edificio sobre cimientos heterogéneos y exponerse a sufrir todas las funestas consecuencias de un seguro desplome. Es lo mismo que pretender movimientos regulares y ordenados de una máquina compuesta de ruedas de distintos metales y de distinto uso. Nuestra legislación, en su mayor parte, es un triste legado de la dominación española; y aunque ha sufrido diversas alteraciones, aún es imposible aplicarlo con acierto en estos tiempos, en estas circunstancias, y bajo la existencia de principios de libertad y progreso que ella no pudo conocer. Tenemos, por desgracia, en nuestras leyes una mezcla de tiranía con libertad, de principios monárquicos con principios republicanos, de remedios antiguos para enfermedades nuevas, y en medio de este intrincado laberinto, de esta espantosa confusión, es preciso caer en el extremo peligroso de confiar en la conciencia de los magistrados y esperar todo de ella antes que descansar en el texto expreso de la ley y prometérselo todo de su puntual aplicación.²³²

El objeto de una Secretaría de Justicia, en el ramo de justicia misma, fue hacer la labor gerencial correspondiente para habilitar a la administración de justicia, entrando en relación con los cuerpos judiciales. Pero estos no existían. Comenzó por proveer de recursos a los jueces y escribanos, velar por sus sueldos y cuidar de su conducta; pero casi no había unos ni otros, estaban mal pagados e inclusive algunos ni sueldo tenían. Por consiguiente, su primera tarea fue la de construir su espacio laboral.²³³

La liberación de México produjo la ruptura del lazo de dependencia, pero no trajo consigo a los tribunales que sustituyeran a los cuerpos judiciales peninsulares en el ejercicio de sus atribuciones y facultades. No había, pues, ni justicia impartida ni administración de la misma, en términos de un

²³² *Exposición que el C. Lic. Manuel F. Ruiz, Ministro que fue de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, presentó al soberano Congreso de la Unión, para darle cuenta de su conducta oficial*, México, Imprenta de Nicolás Pizarro, calle del Águila núm. 4, 1861, signada por Manuel Ruiz en mayo 20 de 1861, pp. 36 y 37.

²³³ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada al Soberano Congreso Mexicano*, México, Oficina de Alejandro Valdés, 1822, signada por José Domínguez en marzo 6 de 1822, pp. 4-10. La Memoria está fechada en marzo 22 de 1822, en tanto que Domínguez asumió el cargo en octubre 4 de 1821.

Estado de derecho independiente. El resultado de esta situación, fue el que la audiencia territorial hiciera una solicitud ante la Regencia del Imperio mexicano, y ésta la turnara a la Junta Gubernativa, con objeto de que se creara un tribunal supletorio al cual se elevaran los recursos pendientes de nulidades, injusticias notorias, súplicas y similares. Tampoco había ministros para las tres salas de esta Audiencia. Era una situación de suyo relevante, porque se trataba del “ejercicio del Poder Judicial, como principio de todas las jurisdicciones, y propiedad inmanente de la soberanía, que bajo su autoridad confía a los magistrados y administración”, como lo advirtió el primer secretario de Justicia de México, José Domínguez.²³⁴

La Secretaría comenzó siendo, al mismo tiempo, un centro de recabación de información sobre el estado primigenio de la justicia, que estaba apenas por ser administrada. La justicia se encontraba basada todavía en los antiguos cuerpos administrativo-judiciales heredados por el virreinato, principalmente la Audiencia. Ésta misma parecía la más conveniente para los primeros minutos de vida del México independiente, en tanto se creaba un cuerpo de justicia moderno, pero la solicitud no prosperó y el Tribunal Supremo de Justicia no fue creado por no considerarse de urgencia. En su lugar permaneció la Audiencia, con sus dos salas, funcionando como antaño.

Incapaz en un principio para innovar a la organización judicial heredada por la Colonia, la Secretaría de Justicia fungió como una instancia de renovación de la justicia, y en consecuencia, sugirió la conveniencia de que se creara otra Audiencia, sita en Saltillo, según antiguo plan español. En los pueblos, la justicia no estaba impartida ni administrada adecuadamente, porque los cargos de subdelegado, creados para personas ilustradas, estaban en manos de personas impreparadas, y a veces, ineptas y corruptas. El remedio era dotar el cargo con sueldo suficiente en el nivel de los jueces de primera instancia; esta materia, sin embargo, requería del concurso de las diputaciones provinciales.

Hay que añadir que también faltaban escribanos, cuya fuente de reclutamiento en España se hallaba interrumpida. Sin embargo, a pesar de esta estrechez de posibilidades, la Secretaría estableció un escrupuloso examen de selección para los aspirantes a ocupar este oficio.

Las faenas constructivas de la justicia, para beneficiar su impartición, reclamaron la intervención de la Secretaría para pugnar por la superación del estado tan primitivo que guardaba.²³⁵ En 1823 no había un código criminal adecuado no se había establecido la Suprema Corte de Justicia, las dos únicas Audiencias estaban a cargo de la justicia en todo el territorio

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada al Soberano Congreso Soberano, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, signada por Pablo de la Llave en noviembre 8 de 1823, pp. 8-16.*

nacional y había pocos jueces, mal pagados. Existían regiones, principalmente las marítimas, en las cuales los juzgadores deseaban desertar, en tanto que en otras ni jueces había. Estas condiciones traslucían que el problema de la justicia en México no se debía a la corrupción de los jueces, como se creía, sino a un enorme deficitario administrativo que se extendía a las carencias de las cárceles y la falta de fondos para sufragar sus gastos.

Entre las primeras acciones de la Secretaría, algunas se redujeron a formular una *Policy* viable, cuyo destino era estimular el funcionamiento de la justicia. A falta de fondos, la Secretaría solicitó el establecimiento de una comisión de ciudadanos desinteresados que financiaran a la administración de las cárceles, así como la intervención de otros más cuyas luces en la ciencia del derecho contribuyera a la preparación de los códigos necesarios para la impartición de la justicia. Para aliviar la gran carencia de escribanos, la Secretaría sugirió que los aspirantes al cargo fueran nombrados, al mismo tiempo, como secretarios de los ayuntamientos, para sufragarse así sus emolumentos.

Otra fase progresiva de construcción de la administración de la justicia fue el adelanto conseguido en Puebla con la instalación de los jurados, y por extensión, la sugerencia de la Secretaría para que este exitoso suceso se aplicara en el Distrito Federal.²³⁶

En 1824, finalmente, el Tribunal Superior de Justicia fue instalado, y con ello el objeto organizativo principal de sus cuidados por fin cobró vida. Uno más de los logros de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos fue contar con una cárcel adecuada, usándose al efecto el edificio de La Acordada, así como el incremento de seguridad en los aún peligrosos caminos del país.

No fue hasta el establecimiento del sistema federal, en 1824, cuando la administración de justicia alcanzó un adecuado nivel de definición, pues se concibió como un cobijo tanto del poderoso, como del desvalido, y su objeto fue definido como la garantía para todos los habitantes del país, del goce libre de sus propiedades y su honor; y la seguridad de su misma vida, que es cuanto hay de más estimable en la sociedad.²³⁷

Una vez instituido dicho régimen, se ideó al sistema judicial como una emanación surgida de su base; y, por consiguiente, la Constitución Federal dejó a los estados la organización interior de su sistema judicial, reservando exclusivamente a los poderes federales el arreglo, vigilancia y ejercicio del

²³⁶ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 5 y 7 de enero de 1825*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1825, signada por Pablo de la Llave (no precisa día ni mes), pp. 4-10.

²³⁷ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 3 y 4 de enero de 1826*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1 de 1826, pp. 1-3.

mismo, en cuanto a su relación inmediata con la Federación, así como con los territorios y el Distrito Federal.

Entre los asuntos que más preocuparon a la Secretaría de Justicia a lo largo de su historia se debe mencionar el flojo lazo de unión que significaba todavía el Poder Judicial para el sistema federal, pues su autoridad apenas se acataba en los estados más alejados de la capital, y con ello se perdía el sentido de unidad del país. Tocaba principalmente a los tribunales de la Federación, ese papel aglutinante que derivaba de sus facultades para, con una idea de conservación, mantener dentro de la órbita de la Constitución y las leyes generales, a las partes que forman el régimen federado. Un espíritu de facción estaba creándose en los gobiernos de las entidades federativas, y aún en los otros dos poderes federales, que obraban contra el principio de unidad nacional.

El régimen federal había concebido a la Suprema Corte de Justicia como el eje del sistema político. Su diseño era el de un cuerpo perdurable, que extiende los tiempos y las épocas a todas las circunstancias y los periodos de la vida social como un todo, dando vida y vigor a la Constitución y al país. En suma, el Poder Judicial era identificado como *un Poder sobre todos los poderes*, al que le tocaba concentrar toda la fuerza de su acción para conservar el espíritu de Federación.²³⁸ Debido a este papel tan relevante, sus facultades conservadoras del federalismo debían fortificarse y darse a la Suprema Corte la organización completa que requiere para el cabal cumplimiento de sus deberes, pues hasta entonces, la Constitución solamente había sentado sus bases.

Fue encargado el Poder Ejecutivo federal de cuidar que la justicia se administrara pronta y cumplidamente, en cuanto tocara a la Federación, dedicando sus desvelos al cumplimiento de esta alta atribución, y conformándose en todo con las leyes existentes. La Secretaría de Justicia, debido a que casi todas estas leyes eran anteriores al establecimiento del régimen federal, tuvo frecuentes, complicadas y graves dificultades, que se fueron presentado para hacer que el importante ramo de la administración de justicia no sufriera retardos, como consecuencia de la carencia de leyes que fueran inherentes a la Constitución federal. Para aliviar este problema, dictó las providencias necesarias, y cuando no estuvo dentro de sus competencias, requirió la intervención del Congreso General para que atendiera los expedientes que requirieran una resolución legislativa. Al mismo tiempo, la Secretaría no dejó de llamar la atención, de un modo extraordinario, para que los poderes federales establecieran a los juzgados y tribunales de distrito y de circuito, y pusiera en pleno ejercicio a la Suprema Corte de Justicia.

²³⁸ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 13 y 16 de enero 1852*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1852, signada por J. Urbano Fonseca, en febrero 13 de 1852, pp. 12-14.

Los graves problemas relativos a la impartición de la justicia, y a los cuales nos hemos ya referido, demandó la fortificación de la administración de justicia como la base en que debía apoyarse el nuevo sistema de gobierno. Así, el Congreso asumió la responsabilidad de edificar los cimientos legales para organizarla y empenó todo su esfuerzo a través de la Cámara de Diputados. La primera medida, de gran relevancia, fue prever y proveer la mencionada instalación y organización de la Corte Suprema, lo que se realizó por conducto de una ley en la que se comprendió también a la organización de los tribunales de circuito y de distrito. Esta medida propició que la administración federal de justicia alcanzara más completo arreglo en agosto 27 de 1824.

Así, establecido el régimen federal, y un sistema judicial de la misma índole, la Secretaría procedió a la organización de la justicia del Distrito Federal y los territorios puestos a su cuidado. La institución, pues, pasó a procurar directamente a la administración de justicia en dicho Distrito, así como en los territorios de México, Colima, Tlaxcala y Nuevo México. Al mismo tiempo, se empenó a dar concierto y noción de unidad a la justicia en los estados federados, dictando para sus respectivos gobiernos las reglas generales de su administración, con arreglo al país. Más concretamente, en este tiempo caló particularmente de la expedición de las Constituciones políticas de cada uno de ellos, las cuales, para entonces, ya estaban vigentes catorce, de las diecinueve cartas políticas de dichos estados. La Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos velaba particularmente por que dichas Constituciones no fueran refractarias al orden constitucional.

Aunque los juzgados de letras permanecieron como juzgados de primera instancia, según decreto de abril 15 de 1824, y que a la Suprema Corte de Justicia se le atribuyeron las condiciones de segunda y tercera instancia en mayo 12, al Consulado, una reliquia heredada por el virreinato, cuyo origen se remonta al reinado de los Habsburgo, fue abolido definitivamente en octubre 16 del mismo año.²³⁹

Desde las primeras *Memorias*, los titulares del ramo habían mostrado su insatisfacción por la demasía de oficiales y por sueldos que devengaban. En paralelo, habían hecho conciencia de la necesidad de multiplicar las plazas de los juzgadores y sus colaboradores, y sobre la mejoría de sus honorarios. Esta peculiar idea de desburocratizar a la Secretaría se convirtió en una *Policy* permanente a lo largo del siglo XIX y ciertamente la planta de oficiales disminuyó gradualmente. Siguiendo esta tradición, Miguel Ramos Arizpe sugirió la creación de plazas de promotor fiscal en el Distrito Federal, para auxiliar a los jueces. Aquí, una vez que la administración de justicia había

²³⁹ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 4 y 9 de enero de 1827*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1 de 1827, pp. 3-13.

pasado del gobierno del Estado de México, al gobierno federal, seguía estando en manos de los antiguos jueces de letras, como primera instancia, en tanto que la Suprema Corte de Justicia continuaba como segunda y tercera instancias.

La Suprema Corte de Justicia había sido creada por leyes del Congreso de agosto 27, y 4 y 23 de diciembre de 1824, pero no fue puesta en movimiento gradualmente hasta febrero 14, marzo 12 y mayo 13 de 1825; en tanto que los tribunales y juzgados de circuito y de distrito fueron designados en mayo 20 de 1826. El secretario de Justicia explicó que se determinaron sus jurisdicciones y el modo, forma y grado en que debían ejercitar sus atribuciones. Asimismo, se nombraron a los ocho magistrados de los tribunales de justicia de la Federación y quedaron establecidos los promotores fiscales para la justicia del Distrito y territorios federales.²⁴⁰ La Suprema Corte continuó organizándose en febrero 14 de 1826, estableciéndose al efecto tres salas. Sin embargo, seguía pendiente el arreglo de la administración de justicia del Distrito Federal y era necesario el establecimiento de una comisión que se encargara de la preparación de un nuevo código criminal.²⁴¹

Una labor principal de la Secretaría, que se ejecutó en 1827, fue censar y registrar en un expediente especial a los escribanos en el país, para determinar con exactitud su número y definir sus atribuciones con objeto de fijar una mejor distribución según los requerimientos de la administración de justicia.

Igualmente, en 1830 los tribunales y juzgados de circuito y de distrito ya eran demasiados, tal como ocurría en Puebla, Veracruz y Oaxaca. En esta última entidad federativa, que incluía puertos con gran movimiento, sólo atendía 28 negocios al año.²⁴² Al mismo tiempo, debido a que el estado de las cárceles era sumamente deficiente, y la Secretaría poco había podido hacer para introducir remedios, los recursos ahorrados en la disminución de los órganos mencionados se podrían disponer para mejorar los centros de reclusión. Uno de los peores era el de la capital de la República, situado en el palacio de gobierno mismo, y que ubicado junto a una cloaca pestilente, no ayudaba ni al Gobierno ni a la salubridad del lugar. La mejor opción seguía siendo el antiguo edificio de La Acordada.

²⁴⁰ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 10 de enero de 1828*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1828, signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1 de 1828, pp. 3-5.

²⁴¹ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 20 enero de 1829*, México, Imprenta del Águila, 1829, signada por Juan José Espinosa de los Monteros en enero 13 de 1829, pp. 1-12.

²⁴² *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 11 de enero de 1831*, México, Imprenta del Águila, 1831, signada por José Ignacio Espinosa en enero 8 de 1831, pp. 4-11.

Al año siguiente, debido a la persistencia del problema de demasía de los tribunales y juzgados, la Secretaría de Justicia volvió a recomendar su reducción, para con el ahorro, mejorar los emolumentos de quienes laboraban en el Poder Judicial.²⁴³ Una solicitud similar por cuanto a calidad, se refirió a la necesidad de cualificar el perfil de conveniencia de los asociados del juez de circuito, de cuyos requisitos de ingreso e idoneidad nada se decía en las disposiciones que les dieron vida. En la misma línea, se destacó el problema de candidatos a ocupar plazas en las zonas más alejadas del Distrito Federal, por falta de abogados que aspiraran a los cargos. El país, finalmente, no contaba con un adecuado código de procedimientos.

Ramos Arizpe, que había servido en la administración pública durante veinte años, pero habiendo dejado el servicio durante cinco, volvió al Ministerio de Justicia. Durante su gestión, finalmente la cárcel de La Acordada fue dedicada a la custodia de los presos del Distrito Federal, luego de siete años de arreglos y acuerdos.²⁴⁴ En la misma línea, los presidios norteros, principalmente los de Texas, fueron adecuados para favorecer la colonización por mexicanos. Dato relevante que conviene consignarse fue su iniciativa para que se dictara una nueva ley que hiciera más fuertes las penas de los funcionarios del Poder Ejecutivo, por faltas en su desempeño.

En 1834 la Suprema Corte de Justicia había rebasado las posibilidades de trabajo con la planta autorizada originalmente, que constaba de once ministros y un fiscal.²⁴⁵ Era menester proceder a la ampliación de su personal; pero, en tanto se nombraron suplentes para cubrir las faltas de los titulares, esto resultó negativo porque constitucionalmente se determinó la perpetuidad del cargo y su remoción sólo era posible conforme a derecho. En tal sentido, los suplentes fungían como meros comisionados y la Constitución prohibía que la ciudadanía fuera juzgada por este tipo de cuerpos. La base de los principios constitutivos de la buena organización judicial se encuentra en la independencia moral de los magistrados y, por consiguiente, en la garantía de inamovilidad de cargo, de modo que tales suplentes estaban fuera de estas condiciones básicas.

En mayo 3 de 1828 había sido creado el Tribunal de Vagos, con jurisdicción en el Distrito y territorios federales; sin embargo, aunque había dado frutos valiosos, su modo de operar permitía la evasión de las penas por parte de los procesados, y se hacía necesaria una reforma del mismo.

²⁴³ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 12 y 20 de enero de 1832*, México, Imprenta del Águila, 1832, signada por José Ignacio Espinosa en enero 11 de 1832, pp. 1-15.

²⁴⁴ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 17 y 18 de mayo de 1833*, México, Imprenta del Águila, 1833, signada por Miguel Ramos Arizpe en mayo 14 de 1833, pp. 1-10.

²⁴⁵ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835*, México, Imprenta del Águila, 1835, signada por Joaquín de Iturbide en enero 26 de 1835, pp. 2 y 17.

2. Consolidación del ámbito de desempeño

Hacia 1837, el ámbito de desempeño de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos estaba plenamente configurado.

Sin embargo, como una paradoja histórica, la Secretaría fue extinta y sustituida por el Ministerio de lo Interior.²⁴⁶ No hay mucha información entre esta época y 1843, en la que, una vez restablecida, el nombre de la institución era de Secretaría de Estado del Despacho de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.

Sabemos, sin embargo, que luego que se recabaron las opiniones de conocedores del derecho, se restablecieron los Tribunales de Comercio y Minería, cuyo objeto consistió en fortificar estos ramos de la economía nacional y aliviar la carga de trabajo de los jueces ordinarios.²⁴⁷ Apenas establecido el segundo, se explicó su retorno en razón a que los negocios mineros estaban arruinados, debido a los defectos de los procesos de la justicia ordinaria, y que contrastaba con el florecimiento bajo la expedita y eficaz justicia corporativa de antaño, durante el virreinato. Ambos tribunales, sin embargo, fueron creados con un carácter transitorio.

El principal logro en esta época fue la organización adecuada de presidios y cárceles, cuyas construcciones fueron alentadas en los gobiernos de los Departamentos. En la capital, por otra parte, ya funcionaba con más solvencia la cárcel de Santiago Tlatelolco, además de que una mejoría sustancial de los penales fue la prevención de fugas. Sin embargo, los principios esenciales de la reorganización carcelaria consistieron en el destierro de la ociosidad, la separación de los presos para evitar sus conspiraciones y el establecimiento de una moral estricta para el “aprendizaje del bien”. Un elemento muy importante para este mejoramiento fue la creación de talleres de artes y oficios con el apoyo de empresarios privados, que conservaron como ganancia el 20% de producto, dejando lo restante para el sustento de los presos y sus familias, y la administración del penal. El buen ejemplo de la cárcel de la capital se extendió a los departamentos, y en Puebla se estaba ya edificando un penal bajo el modelo diseñado por Bentham.

Los progresos en la organización carcelaria se efectuaron durante la Primera República central, la cual, sin embargo, había retornado al viejo estilo de los tribunales especiales, suprimidos en los primeros años del México independiente.

²⁴⁶ *Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, leída en las Cámaras del Congreso General en el mes de enero de 1838*, México, Imprenta del Águila, 1838, signada por Antonio Romero, en enero 12 de 1838, pp. 20-26.

²⁴⁷ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso en enero de 1844*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1844, signada por Manuel Baranda, en enero 12 de 1844, pp. 4-18.

En 1844, la institución había cambiado nuevamente de nombre, ahora se denominaba Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, pero continuaba a cargo de los negocios eclesiásticos.²⁴⁸ Entonces, México no tenía todavía una justicia con plena calidad, debido a que no se contaba con códigos adecuados cuya preparación en manos de miembros del Congreso, y en personas particulares, había sido un fracaso. El gobierno optó por someter su preparación mediante un concurso público. Entre estos códigos, uno de los más defectuosos era el Código Penal.

La organización del servicio de escribanía continuaba en el mayor desarreglo, y la justicia no contaba con su adecuada colaboración. No era mejor la organización de los tribunales, reestructurados bajo el gobierno centrista, cuyos deberes con relación a los departamentos había provocado confusión. Como la Constitución ni una ley superior habían señalado las reglas generales para los tribunales, se hacía necesaria una reforma constitucional que diera pauta a su organización adecuada. Esta organización debía partir del hecho de las diferencias de territorio, extensión y población, que distinguen a las partes de la República.

La situación de los jueces, sin embargo, era la más preocupante por la dilación permanente del cobro de sus sueldos, que había derivado en situaciones tan dramáticas, que algunos de ellos estaban en la miseria. Bajo estas circunstancias, muchos de ellos fueron presas de la corrupción y el cohecho. Uno de los problemas era que los juzgadores seguían expensados por el gobierno, y el resultado fue, como lo hace notar el secretario de Justicia de entonces, que la “carrera judicial sea una carrera de tormentos y miserias”.²⁴⁹ Una buena administración de sueldos para los servidores judiciales era, sin duda, imperiosa, y así lo sugirió la Secretaría.

Permanecía un problema sin solución satisfactoria, según se desprende de todas las *Memorias* analizadas: el estado lamentable de las cárceles. La prisión de La Acordada, por ejemplo, no había podido operar adecuadamente los talleres ahí establecidos, cuyo objeto original era la producción de artículos de lujo, pero cuyo mejor destino sería la fabricación de los uniformes del ejército.

En 1848, salvo las leyes orgánicas de los tribunales, no se habían efectuado mejoras en la legislación, desde 1821. Junto a la gran confusión de la administración de justicia, antaño fueron restablecidos los tribunales especiales para la minería y el comercio, y se volvió a aplicar la legislación virreinal en ambos casos.²⁵⁰ Sin embargo, dentro de esta atmósfera de des-

²⁴⁸ *Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso General en el año de 1845*, México, Imprenta del Águila, signada por Mariano Rivera Palacio, en marzo de 1845 (no se especifica el día), pp. 5-25.

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 15 y 16 de enero de 1849*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1849, signada por José María Jiménez, en enero 15 de 1849.

organización judicial, el desorden y la inestabilidad política fueron mayores. La guerra contra los Estados Unidos trajo consigo el desasosiego, el incremento de los asaltos y la organización de bandas de salteadores. Pero no todo cayó en la anarquía, de modo que el secretario de Justicia, José María Jiménez, reconoció la labor del cuerpo principal de impartición de la justicia: “[...] no temo decir por eso en honor de la Nación, que el Poder Judicial es de los restos, que se han salvado con menos averías en nuestro naufragio político”.²⁵¹

Las comisiones formadas por el gobierno para elaborar los códigos de justicia no habían progresado en sus trabajos. Inclusive, esta tarea se ha definido como secundaria y como un trabajo anexo a la labor legislativa.²⁵² Sin embargo, las dilaciones, que arruinan las fortunas de las partes en los largos pleitos, además que entorpecían el sano ejercicio de los derechos, clamaban por una reforma radical. En una situación semejante, los crímenes aumentaban y con ellos la inseguridad social. Un remedio dado en julio 6 de 1848 derivó en una ley que multiplicó el número de jueces de instrucción criminal, se mejoraron los procedimientos de sustentación de causas, se acortaron sus tiempos y se aceleró el plazo de castigo de los delincuentes.

Varios de los secretarios de Justicia advirtieron que la legislación fue diseñada originalmente, en correspondencia al régimen político de la monarquía de Iturbide, y que era necesario establecer un nuevo sistema de procedimientos civiles y criminales, acorde al sistema republicano. Debido a que la forma de gobierno es la que da a las leyes los procedimientos para administrar la justicia, éstos derivan en todos los países de la Constitución política. No obstante, en México, una vez abolido el Imperio, no se procedió a derogar la legislación que le era inherente, entorpeciendo la marcha de la administración de justicia. Ésta, que debería proteger a los derechos individuales, seguía basada en leyes propias del despotismo. Resulta una paradoja que en México, luego de los cambios de forma de gobierno y de una sucesión de revoluciones, hayan permanecido intocadas las instituciones judiciales, principalmente las referentes a los procedimientos.

El jurado, cuya base es un pueblo suficientemente instruido, tendría en el Distrito Federal el ensayo más venturoso, porque allí había una gran cantidad de personas educadas, lo cual no era común en otras partes del país. Por cuanto a problemas de las bancarrotas, tan lesivas para los negociantes y sus familias, y con perjuicio al país en general, era necesaria la preparación de un nuevo código sobre la materia.

Pero, probablemente, el clamor más grande sobre las deficiencias en la impartición de justicia se dejaba sentir en el ramo civil, de modo que en él

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1850, signada por Marcelino Castañeda, en marzo 6 de 1850, pp. 5-27.

las mejoras eran urgentes y necesariamente profundas. Un ingenioso remedio propuesto por el secretario de Justicia de entonces, Marcelino Castañeda, para acelerar los procedimientos de la justicia civil, fue su conversión en procesos verbales que sintetizaran los trámites, de suyo multiplicados. Esta fórmula estaría apoyada en la profesión del foro, cuyos practicantes fortalecerían sus artes persuasivas: “la profesión del abogado será entonces la del orador, que debe ganar su reputación en juicios públicos, en la primera y las ulteriores instancias, y entonces el fraude no podrá aparecer tantas veces como ahora aparecerá con menos esperanza que éxito”.²⁵³ Este mismo sistema se podía extender a las penas correccionales, en las cuales debían participar las autoridades administrativas municipales y los jueces de primera instancia.

Hacia esta época, las penitenciarías habían pasado a la responsabilidad del Ministerio de Relaciones.

Una materia muy relevante era la referente a los indultos, antiguamente conocida como de gracia, que la Secretaría de Justicia sugería que funcionara adecuadamente para que se restringiera a casos de gravedad y se evitara su exagerada prodigalidad. En este sentido, el secretario de Justicia señalaba que una ley, por un lado, debe clasificar los crímenes ajenos al indulto, y por el otro, identificar las causas que benefician de semejante derecho.

En 1851 existía la necesidad imperiosa de una ley de bancarrotas, no sólo como protección del giro mercantil, sino como soporte del crédito, al que se consideraba como el más poderoso soporte de la prosperidad.²⁵⁴ Al efecto, ya se contaba con un anteproyecto formulado por un asesor de la Junta de Fomento, que la Secretaría ya estaba evaluando. Asimismo, continuaba su preocupación por los rezagos en la preparación de los códigos Civil, Criminal y de Procedimientos.

La policía preventiva, incluyendo a la de la capital, dependía del Ministerio de Relaciones, pero en la Secretaría de Justicia se discernía que hubiera sido más conveniente el haberla sometido a los jueces de letras de lo criminal, tal como se había hecho en diciembre 10 de 1849, con base en un arreglo por cada cuartel de la capital, donde se ejercitaría la jurisdicción y la policía. La penitenciaría de jóvenes, también a cargo de la Secretaría de Relaciones, había sido establecida y en ella implantado un sistema de separación de los presos, cuya reunión solamente se efectuaba en los talleres, en los cuales se les moralizaba y enseñaba un oficio. Marcelino Castañeda da cuenta de esto, lo que nos hace suponer que, posiblemente, la Secretaría de Justicia consideraba que debería aún continuar a cargo de estos establecimientos.

²⁵³ *Idem*, p. 12.

²⁵⁴ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Augustas Cámaras del Congreso General en el mes de enero 1851*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1851, signada por Marcelino Castañeda, en enero 9 de 1851.

El añejo problema de la ley de bancarrotas se confirió al destacado jurista conservador Teodosio Lares, quien con notorio empeño y dedicación preparó en 1851 un proyecto; en tanto que la revisión del mismo se encargó a los abogados Couto, Lacunza y Gálvez.²⁵⁵

3. *La Reforma y sus consecuencias en el desempeño de la Secretaría de Justicia*

Dentro de los diferentes ramos de la administración pública, debe destacarse principalmente el papel legítimo y legal que entrañan los actos del gobierno y el desconocimiento que de ellos puedan hacer los regímenes que le sucedan, particularmente cuando media entre ellos un tránsito violento. Tal es el caso de la Guerra de los Tres años y el papel singular que tocó jugar a la Secretaría de Justicia del Gobierno legítimo. Como lo explicó Manuel Ruiz, titular del ramo en aquellos tiempos:

[...] imploro desde este momento la generosa consideración del soberano Congreso, y le suplico tenga presente que en medio del estruendo de las armas, bajo la presión de las bayonetas enemigas, y cuando por consecuencia, el orden y la administración pública se habían desquiciado, la época no podía ser de gobierno y reorganización, sino de lucha continua y de difícil administración. El gobierno tenía que cuidar de su propia existencia, y estaba obligado a consagrar todos sus esfuerzos a la salvación del principio de soberanía del principio legal, y del principio de reforma; y para llenar cumplidamente tan elevada y comprometida misión, debía adoptar, sin temor a los peligros presentes, ni a las consecuencias futuras, cuantos medios fueran conducentes para conservar incólumes los preciosos objetos que le fueron encomendados, *aunque alguna vez dejara de ajustarse estrictamente a las fórmulas y preceptos, a que en situación distinta y en todo rigor legal debió sujetarse.*²⁵⁶

Aunque el país se encontraba en guerra civil, no todos los problemas procedían de esta situación contingencial, sino del retraso secular con que se administraba la justicia en algunos tribunales y juzgados, demora que procedía de la indolencia y pereza de los jueces, o del descuido y abandono de las partes en litigio. Sin conocimiento pleno de la causa y origen de este mal, no era posible dictar una providencia eficaz que lo remediara, y respondió a la Secretaría de Justicia pedir a todos los tribunales y juzgados una noticia circunstanciada de los negocios civiles y causas criminales que se se-

²⁵⁵ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 13 y 16 de enero 1852*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1852, signada por J. Urbano Fonseca, en febrero 13 de 1852, pp. 1-18.

²⁵⁶ *Exposición Que el C. Lic. Manuel F. Ruiz, Ministro que fue de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, presentó al Soberano Congreso de la Unión, para darle cuenta de su conducta oficial*, ya citada, p. 6. Las cursivas son nuestras.

guían en ellos, solicitando la naturaleza del negocio, el día de inicio, el estado que guardaba y la fecha de la última determinación del juzgado del caso.

De este modo se pudo advertir el origen de las deficiencias e identificar a los responsables de la misma, pues muchos negocios de parte estaban pendientes por flaqueza de los litigantes, que habían desertado de sus deberes o se los habían diferido, en tanto que otros asuntos estaban paralizados por el abandono de los jueces o por la apatía de los promotores fiscales. Examinadas las noticias, la Secretaría procuró por los reclamos, las prevencciones y nuevos informes. Tal como lo explicó su titular,

penoso era este trabajo en medio de las graves atenciones del Ministerio, pero sin duda era el que más debía interesar las miradas del Ministerio puesto que con él se alcanzaba la doble ventaja de hacer cumplir sus deberes a los encargados de administrar justicia, y de que ésta fuera ministrada, tan pronta y cumplidamente como lo previene la ley fundamental.²⁵⁷

Debido a que uno de los ramos públicos de implementación más difícil, es la administración de justicia, el empeño de la Secretaría consistió en combatir la dilación, luchar contra la corrupción e incentivar el activismo de los abogados. Los motivos de estas dificultades, son externados por Manuel Ruiz:

por tales motivos no excusé diligencia ni sacrificio que condujera a tan sagrado fin, y logré que se pusieran en giro multitud de juicios de responsabilidad por mala versación de caudales públicos, que llevaban muchos años de estar archivados con escándalo de la moral y ofensa de la ley. *Entre estos había uno que más llamó mi atención porque hacía veinte años que estaban embarcados los bienes de los responsables; y a pretexto de que no había compradores tenía pendiente el juicio con olvido punible de lo que para semejantes casos disponen las leyes.*²⁵⁸

Por consiguiente, la Secretaría estaba a cargo de organizar y reorganizar a los juzgados y tribunales de distrito y circuito, pues entonces unos habían quedado suprimidos y otros aún no habían sido restablecidos. El saldo de su esfuerzo fue que pronto quedó expedita la administración de justicia.

Los problemas de implementación, sin embargo, son más complicados y difíciles en época de conflicto armado, como ocurrió durante la Guerra de los Tres años, porque algunos jueces de circuito y de distrito estimaron que en una época de lucha era más provechoso ser un soldado fiel al gobierno legítimo, que permanecer en los pueblos dedicados a la judicatura como su más importante deber. También medró contra dicha administración el que

257 *Idem*, p. 10.

258 *Ibid.* Las cursivas son nuestras.

los juzgadores buscaran seguridad para sus personas, abandonando su residencia y separándose de sus juzgados, privando a la sociedad de tan importante servicio público. Con ello, la Secretaría perdió los vínculos que necesitaba para dar orden y regularidad a la administración de justicia.

Para dar arreglo a un asunto tan penoso, el gobierno, no siendo indiferente a tan grave calamidad y previniendo la seguridad de empleados dedicados a tan importante deber, decretó en septiembre 20 de 1859 que, en caso de invasión militar, los jueces se trasladaran a lugares ocupados por las fuerzas del gobierno legítimo y que fuera de manera voluntaria; pero, siendo amparados por la usurpación, fueran destituidos e inhabilitados para ser ocupados en lo sucesivo por la administración de justicia.

Al mismo tiempo, al secretario de Justicia preocupaba que

la sombra del desorden y de la confusión que se había introducido en el ritmo de justicia, algunos jueces y magistrados, arrebatados por un sentimiento de clemencia indebida, no daban estricto cumplimiento a las leyes terminantes en materia de delitos contra la paz y el orden público. Las más de las veces las interpretaban, y usaban de un modo irregular del prudente arbitrio que en ellas les estaba concedido. Así se violaba la justicia, y se hacía difícil la responsabilidad.²⁵⁹

En una situación de emergencia nacional, la justicia debía ser un instrumento de castigo para quienes transgredieran el orden legítimo, y los juzgadores debían apegarse a ella en sus oficios, pues “un sentimiento de clemencia indebido” podía fortificar a los usurpadores.

Finalmente, otro obstáculo muy grande para el curso normal de la administración de justicia era la falta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero que era imposible reinstalarla, porque fue notoria la complicidad de algunos magistrados en el golpe de Estado promovido por los usurpadores de Tacubaya. La ausencia absoluta de este cuerpo producía un perjuicio a los intereses de las partes en litigio y paralizaba los asuntos que eran del resorte de su deber, mas era imposible darle vida y espacio de actividad conociéndose su proceder a favor de los golpistas.

Una vez que había cesado el conflicto y fue derrotado del partido reaccionario, y habiendo sido abolido el espurio Imperio encabezado por un príncipe extranjero, la Secretaría de Justicia tenía a su cargo el difícil compromiso de dar arreglo a las consecuencias de los actos ilegítimos de los regimenes extintos. Así, gracias a la Ley de agosto de 1867, se concilió el interés de la nación y los intereses de los particulares que, obligados por las circunstancias, se vieron forzados a litigar en los tribunales del gobierno

259 *Idem*, p. 31.

imperial.²⁶⁰ La misma Ley permitió definir las causas criminales, salvando de la cárcel a mexicanos que habían luchado a favor de la patria e impidiendo que los verdaderos delincuentes permanecieran en ella. Los beneficios de esta Ley se hicieron extensivos a los instrumentos legales expedidos por los notarios, en las poblaciones ocupadas por los invasores, que de este modo beneficiaron la validez de testamentos, transacciones mercantiles y contratos, evitándose, “en suma, que debió suspenderse la vida de nuestra sociedad, durante los cuatro años de la ominosa intervención extranjera”.²⁶¹

Todas estas dificultades, como problemas a la buena marcha de administración de justicia, fueron encaradas por la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, como lo vamos a observar enseguida.

Uno de los primeros arreglos, realizado en 1861, fue suprimir las costas judiciales, que consistían en el pago hecho por los litigantes de su peculio. Una mejor organización fue introducida a los juzgados para suprimir este inconveniente, dotándolos de una planta integrada por un escribiente, un ejecutor y un comisario, a la cual poco después se sumó un escribano de diligencias, en tanto que los juzgados más ocupados fueron apoyados con tres empleados más, en calidad de auxiliares.

Uno de los acomodos más notables, y de mayor empuje innovativo, fue la prohibición de que los funcionarios judiciales ejercitaran al mismo tiempo la abogacía. Con esta medida, los promotores fiscales, abogados de pobres, asesores, árbitros y demás funcionarios judiciales, quedaron obligados a desempeñar exclusivamente sus empleos. Esto fue, al mismo tiempo, un paso adelante en la profesionalización del servicio público judicial.

Medidas similares se extendieron al desempeño de la profesión de agente de negocios, que además de la honradez necesaria para ejercitar el cargo se exigió la aptitud y la ilustración necesarias. La Secretaría de Justicia reglamentó la actividad de estos agentes y cuidó, especialmente, del debido desempeño de su profesión. El oficio de la notaría también fue reformado, debido a que en los juzgados menores se hacía gran abuso de los litigantes y criminal granjería en su perjuicio, por medio de su distinción con respecto al cargo de actuario. La profesión de notario fue así retirada del aprendizaje autodidáctico y formada una verdadera carrera, extinguiéndose de paso ese lamentable legado colonial, todavía vigente en 1868, que era la condición vendible de estos oficios. Además de que estos tratos mercantiles nunca dejaron recursos suficientes al virreinato, provocaron males derivados para el interés público.

²⁶⁰ *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en marzo de 1868*, México, Imprenta del gobierno, 1868, signada por Antonio Martínez de Castro en marzo 28 de 1868, pp. 5-24.

²⁶¹ *Idem*, p. 8.

Como corolario de esta beneficiosa organización de la administración de justicia, la Secretaría del ramo dotó al Poder Judicial y sus agentes auxiliares de un adecuado palacio de justicia, donde tuvo cabida la Suprema Corte, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los juzgados tanto de lo civil, como los menores, los oficios públicos de notaría y la agencia de negocios, además del Archivo Judicial. El inmueble escogido y remodelado fue el ex Convento de la Enseñanza. Hay que destacar la creación del Archivo Judicial, tan necesario para los trabajos del Poder de ese nombre.

Además de los problemas provocados por el Imperio, la Secretaría seguía enredada en otros más, de viejo origen. Destacan, entre ellos, los códigos aún inconclusos. Esta es una historia interesante porque, durante su proceso de gestación final, se fueron decantando las posiciones respectivas de quienes serían los republicanos y quienes los imperiales. Por un lado, el Código Civil fue encargado a Justo Sierra, para preparar su proyecto, quien lo culminó, se imprimió y se hizo circular para captar opiniones para su desarrollo final. Por el otro, el Código de Procedimientos Penales se confió en Antonio de la Fuente, quien nunca entregó informe ni producto de sus trabajos, pero para su preparación se integró una Comisión con los abogados Urbano Fonseca, José María Herrera, Manuel Joaquín Zamacona, Ezequiel Montes y Antonio Martínez de Castro. Era el año de 1861, y entonces se formó una comisión de distinguidos juristas, entre otros, Sebastián Lerdo de Tejada, Fernando Ramírez, José María Lacunza, Pedro Escudero y Luis Méndez, para revisar el proyecto de Sierra.

En 1863, por motivos de la ocupación de la capital por Maximiliano, el gobierno legítimo la abandonó y los trabajos de ambos códigos quedaron en suspenso, por parte de los republicanos, no así los imperiales, quienes se adhirieron a la solicitud del archiduque para concluirlos a la brevedad posible. Ramírez, Escudero, Lacunza y Méndez colaboraron en los propósitos imperiales y terminaron el Código Civil, aunque incompleta y defectuosamente, en tanto que la comisión del Código Penal se negó a atender la solicitud de régimen usurpador, a pesar de que ya se había avanzado la mitad del trabajo. Vuelto a la capital el régimen legítimo, y habiendo emigrado los comisionados del Código Civil, se formó una nueva comisión integrada por Mariano Yáñez, José María Lafragua y Rafael Dondé, quien en 1868 aún no habían concluido su tarea.

El antiguo Código Mercantil, promulgado en 1854, también estaba siendo revisado por una comisión integrada por Rafael Martínez de la Torre, Cornelio Prado y Manuel Inda, personas versadas tanto en los negocios como en la jurisprudencia mercantil. Uno de sus defectos era que, habiendo dado vida al Tribunal Mercantil, y estando éste ya suprimido, se tuvo que aplicar desde entonces la vieja Ordenanza de Bilbao.

En 1869 ya estaba en funciones el Palacio de Justicia, en tanto que se suprimió a la Suprema Corte Marcial, pasando sus negocios a la Suprema

Corte de Justicia; pero, negándose a atenderlos, lo mismo que los tribunales de distrito, la Secretaría de Justicia promovió la creación del Supremo Tribunal de Guerra. Tal solicitud fue denegada y en su lugar el Congreso creó el juicio por jurados.²⁶²

Los indultos seguían sirviendo de cuarta instancia y de foco de abusos, de modo que la Secretaría demandó que se ejercitaran con la reserva debida y se evitara la impunidad. Este énfasis se originó en una nueva Ley contra Ladrones y Plagiarios, promulgada por la Secretaría de Gobernación, como propia de sus competencias, y que requirió el matiz mencionado.

En 1870 fue terminado el Código Civil, pero seguían en preparación los Códigos Penal y Mercantil.²⁶³ En esta época, José María Iglesias, titular de Justicia, ideó modificar el que existiera un juzgado de distrito en cada una de las entidades federativas y que la jurisdicción de los juzgados de circuito se extendiera a varios estados. Según su plan, debían suprimirse los segundos, fungiendo los primeros como juzgados de circuito; es decir, que los juzgados de distrito de un Estado fungieran como juzgados de circuito de otros.

Entre 1871 a 1873 los códigos se habían concluido, estaban vigentes y uniformados con los correspondientes códigos de los Estados, logrando la necesaria congruencia jurídica de un régimen político como un todo.²⁶⁴ El Código Civil, preparado por Lafragua, Yáñez y Dondé, con Joaquín Aguíá Liz como secretario, fue expedido en diciembre 8 de 1870, y entró en vigencia a partir de marzo 1 de 1871 en el Distrito Federal y el territorio de Baja California. El Código fue adoptado sin modificaciones por Guanajuato, Puebla, Durango, Guerrero, San Luis Potosí y Zacatecas, en tanto que se acogió con enmiendas en Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Sinaloa, Tamaulipas, Campeche y Tlaxcala.

La Comisión del Código Penal, integrada en septiembre de 1868 por Mariano Yáñez, José María Lafragua y Rafael Dondé, a los que se agregaron Antonio Martínez de Castro, José María Ortiz de Montellano, Manuel M. de Zamacona y Eulalio Ortega, e Indalecio Sánchez Gavito como secretario, concluyó sus trabajos en mayo de 1871. En diciembre 7 del mismo año fue puesto en vigencia en el Distrito, y el territorio de Baja California. Sin modificaciones, lo adoptaron Guerrero y San Luis Potosí, pero con enmiendas en Chiapas, Tamaulipas, Zacatecas y Campeche. Finalmente, el Código

²⁶² *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en noviembre 15 de 1869*, México, Imprenta del Gobierno, 1868, signada por José María Iglesias noviembre 15 de 1869, pp. 1-9.

²⁶³ *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en octubre 8 de 1870*, México, Imprenta del Gobierno, 1870, signada por José María Iglesias en octubre 8 de 1870.

²⁶⁴ *Memoria de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en septiembre 15 de 1873*, México, Imprenta del Gobierno, 1873, signada por José Díaz Cobarrubias en septiembre 15 de 1873, en calidad de encargado del Despacho, pp. 3-28.

de Procedimientos Penales fue concluido por la comisión formada por Manuel Dublán, José Linares, Manuel Silicio, Luis Méndez, Manuel Ortiz de Montellano, fungiendo como secretario Pablo Macedo; y casi ya revisado por la Secretaría, entraría en vigor en diciembre 9 de 1871.

En el Código Civil del Distrito Federal fue establecido el Registro Público de la Propiedad, de gran necesidad para el país, entonces. Era una oficina catastral que custodiaba datos estadísticos sobre bienes raíces, y con la cual se previenen muchos litigios.

Aunque las cárceles eran materia de la Secretaría de Gobernación, son nuevamente motivo de atención para la Secretaría de Justicia, particularmente en lo referente a la Junta protectora de las penitenciarias.

Nuevos momentos de desasosiego recorrieron al país, dañando no solamente a la justicia, sino también a la secretaría del ramo. Protasio Tagle, su titular, explicó que la última *Memoria* de esta dependencia de la administración pública había sido presentada por José Díaz Cobarrubias en septiembre 15 de 1873. Sin embargo, Tagle no pudo tratar los trabajos de la Secretaría de Justicia en aquella época, debido al desarreglo de los archivos por efecto de un tiempo de trastorno e inquietud sociales. Por consiguiente, limitó su informe al periodo comprendido del 30 de noviembre de 1876 a diciembre 31 de 1877, "en que ha funcionado la administración emanada de los planes de Tuxtepec y Palo Blanco".²⁶⁵

Debido a que, en noviembre 26 de 1876, se dispuso el cese del ejercicio de las atribuciones de los funcionarios civiles, judiciales, hacendarios y municipales bajo el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, el nuevo régimen se dio a la tarea de reorganizar a los diferentes ramos de la administración pública evitando caer en "falta de moralidad, poca aptitud y eficacia de los empleados de aquél".²⁶⁶ En lo tocante a justicia, fue el titular del ramo, Ignacio Ramírez, quien asumió la tarea de reorganizar a la administración de justicia federal y del Distrito, haciendo los nombramientos respectivos en personas de acreditada probidad y eficacia, continuando la obra Protasio Tagle.

Como también se habían desconocido los actos del gobierno cesado, la Secretaría de Justicia dictó las reglas necesarias para revalidar aquellos que se consideraban que no eran opuestos a los planes de Tuxtepec y Palo Blanco.

Los códigos continuaban siendo una preocupación de la Secretaría de Justicia, seguramente por la necesidad constante de su actualización, de modo que en 1882 seguían en proceso, en tanto que los que estaban vigentes, pero se había encontrado deficiencias, estaban bajo revisión de comisiones

265 *Memoria que el secretario de Justicia e Instrucción Pública presenta al Congreso de la Unión, en cumplimiento del Precepto Constitucional, en marzo 31 de 1878*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1878, signada por Protasio Tagle en marzo 31 de 1878, p. 3.

266 *Ibid.*

especiales integradas por distinguidos juristas, tales como Pablo Macedo y Manuel Dublán, entre otros.²⁶⁷

Tiempo después, bajo la larga gestión gubernamental porfiriana, las acciones de implementación principales de la Secretaría de Justicia entre 1881, 1882, 1883, no tuvieron tropiezos similares a los mencionados. Ellas fueron la reforma de la Ley Orgánica y Reglamentaria del Juicio de Amparo, la elección popular de las autoridades judiciales del Distrito Federal, el establecimiento de nuevos juzgados de distrito en el norte del país, y el mejoramiento de la legislación civil en el Distrito y territorios federales.²⁶⁸ De 1883 a 1886, las actividades más relevantes consistieron en la expedición de los nuevos códigos para el Distrito Federal y el Código de Comercio, así como la integración de una comisión para la preparación del Código de Procedimientos Civil y Penal del fuero federal.²⁶⁹ Asimismo, de 1888 a 1892, las actividades de la Secretaría continuaron sobre el patrón anterior, muy establecidas y rutinizadas. Como en años previos, sus labores se refieren a los códigos, Suprema Corte, juzgados y materias similares.²⁷⁰ Semejantes son los años de 1892 a 1896²⁷¹ y los de 1896 a 1900.²⁷²

El periodo que comprende de 1901 a 1909, contrasta con los años antes mencionados, muy establecidos y rutinarios. Así, con motivo de la creación en 1900 del cargo de procurador general de la República, fue reformado el Código de Procedimientos Judiciales de la Federación. Dicho cargo significó paralelamente la institución del Ministerio Público, el cual estaba auxiliado por tres agentes, además de los adscritos a los tribunales de circuito y los juzgados de distrito.²⁷³ Por su parte, en el Distrito y territorios federales

267 *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en septiembre 15 de 1881*, México, Tipografía Literaria de F. Mata, 1882, signada por Ezequiel Montes en septiembre 15 de 1881.

268 *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en septiembre 16 de 1883*, México, Imprenta y Litografía de José Vicente Vilada 1884, signada por J. Baranda en septiembre 16 de 1884.

269 *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en marzo 31 de 1887*, México, Imprenta del Gobierno, 1887, signada por Joaquín Baranda en marzo 31 de 1887.

270 *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión. Comprende de abril 1 de 1887 a noviembre 30 de 1888*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1889, signada por Joaquín Baranda, en noviembre 30 de 1888; *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en noviembre 30 de 1892*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1892, signada por Joaquín Baranda en noviembre 30 de 1892.

271 *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en noviembre 30 de 1896*, México, Imprenta del Gobierno, 1896, signada por Joaquín Baranda en noviembre 30 de 1896.

272 *Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Justicia, presentada ante el Congreso de la Unión, que comprende del 1 de diciembre de 1896 al 31 de diciembre de 1900*, México, Imprenta de J. F. Jens Sucesores, 1902, signada por Justino Fernández en mayo 15 de 1902.

273 *Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Justicia, presentada ante el Congreso de la Unión, que comprende del 1 de enero de 1901 al 30 de junio de 1909*, México, Imprenta

se derogó el Reglamento del Ministerio Público Federal, publicado en abril 25 de 1900, y que fue sustituido por la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales, expedida en septiembre 12 de 1903. Esta institución, que Justino Fernández, secretario del ramo, se afanó en hacerla trascender más allá de un papel de mero auxiliar de la administración de justicia, y concebirla como un representante de la sociedad ante los tribunales, tanto en lo civil como en lo penal, para reclamar el cumplimiento de la ley y el establecimiento del orden social cuando este haya sido quebrantado. Su medio era la acción pública, y por consiguiente, no era un simple auxiliar de aquella administración, sino “una parte”. Por este carácter, debido a que el procurador era el jefe de los agentes del Ministerio Público, no podía encabezar al mismo tiempo a los defensores de oficio, y éstos quedaron subordinados a otra instancia. Ambos, los agentes y los defensores, sin embargo, dependían por igual de la Secretaría de Justicia.

Durante el periodo señalado, se expidieron las siguientes leyes: Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Organización del Ministerio Público Federal, Código Federal de Procedimientos Penales y Código Federal de Procedimientos Civiles. La Secretaría, desde 1907, inició la compilación de la estadística judicial federal sobre amparos y causas criminales, publicándose al año siguiente. Uno de sus trabajos más interesantes fue el arreglo de las notarías y su definición como entidad pública. La Ley del Notariado, de diciembre 9 de 1901, resolvió el antiguo dilema que oscilaba a la categoría del notario como profesión libre y como función pública. La reforma del notariado llevó a la reconcepción del registro de hipotecas como objeto del derecho público, y que había sido adquirido por un particular, que fue indemnizado. Este oficio de hipotecas, de este modo publicado, no sin un juicio previo por inconformidad iniciado por el antiguo propietario, se incorporó en 1900 al Registro Público de la Propiedad en 1900.

La época que abarca de julio 1 de 1909 a diciembre 31 de 1911, de la que damos ahora noticia, trata del tránsito del porfirismo al primer gobierno revolucionario, encabezado por Madero, y comprende el trabajo administrativo desempeñado por cinco secretarios de Justicia de diversa filiación política.²⁷⁴ Hay que destacar el sentido de continuidad del trabajo de la Secretaría, aunque se transitó de un régimen a otro, ratificando completamente la tesis de Tocqueville antes expuesta, en el sentido de perpetuidad que otorga la continuidad al trabajo administrativo. Así, una comisión revisora del Código Penal prosegua sus trabajos, y esperaba el próximo periodo

de Antonio Enríquez, 1910, signada por Justino Fernández en 1909 (no se precisa mes ni día), pp. VI y ss.

274 *Ibid.*

de sesiones para la aprobación de las enmiendas; y estaban en lista de espera otros más, los referentes al comercio, los procedimientos civiles y penales, organización de los tribunales y registro público de la propiedad. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia se había dado su reglamento interior, y a mediados de 1910 ya estaba promulgado el decreto para la elección de seis de sus ministros. La Procuraduría General de la República seguía encargada de la estadística criminal. Aunque las cárceles eran prerrogativa de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Justicia no dejaba de mostrar su interés al respecto.

Por su parte, la *Memoria* publicada en 1910 constituye un documento de valor inestimable porque es la herencia del porfirismo por cuanto a la administración de justicia se refiere, además de legado final de la Secretaría en este largo periodo de gobierno. En ella no encontramos elementos que validen algún reproche mayor, o menor, sobre su desempeño; durante los ocho años y medio que la dirigió Justino Fernández, la Secretaría se ocupó de actualizar las leyes, o cambiarlas por obsoletas; de consolidar el arreglo de los códigos, comenzado durante los tiempos de Benito Juárez, y definir finalmente el papel público de los notarios. Organizó a la Procuraduría General de la República, y la del Distrito Federal, y definió el papel del Ministerio Público.

En suma, no se encuentra aquí, ni en el resto de las *Memorias* analizadas, evidencia alguna sobre las causas de la extinción de la Secretaría de Justicia; más bien, avalan la calidad y valor de su trabajo. No hay, tampoco, elementos que sirvan para encontrar fracasos notorios de implementación que fueran usados como argumentos contra ella y su existencia.

Ciertamente, ni a los hombres ni a las instituciones les agrada reconocer sus errores e insuficiencias, pero en las *Memorias* de la Secretaría de Justicia existe un permanente sentido de autocritica del todo loable, que no da pauta para que ella misma propusiera su enjuiciamiento y virtual decapitación.