

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

CAPÍTULO OCTAVO

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA

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

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

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

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

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

182 *Ibid.*

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

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

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

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

I. PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN DE UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA

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

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

¹⁸⁴ *Idem*, p. 11.

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

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

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

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

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

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

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

187 *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

190 *Ibid.*

191 *Ibid.*

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

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

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

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

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

193 *Ibid.*

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

Ricardo Couto se preguntaba si,

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

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

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

II. LA SECRETARÍA DE JUSTICIA Y EL PODER JUDICIAL

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

194 *Idem.* p. 49.

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

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

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

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

cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad [...] No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo [...] Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres Poderes.¹⁹⁵

La existencia de la Secretaría de Justicia, por sí sola, no significa el control del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial, a menos que su papel se haya pervertido. Esta apreciación es consistente debido simplemente a que, como lo hemos dicho repetidamente, en la mayoría de los países del mundo existe una Secretaría de Justicia, tal como ocurrió en México hasta 1917;

195 Montesquieu, barón de la Brède y (Carlos Luis Secondat), *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1980 (1748), p. 104.

además de que la mayoría de esos países fundan su orden político en el principio de la división de poderes.¹⁹⁶ Es más, en México la Secretaría de Justicia se desempeñó bajo una variedad y una multitud de regímenes políticos existentes entre 1821 y 1917; a saber: tres regencias imperiales, dos imperios, tres repúblicas centrales, seis repúblicas federales, siete dictaduras, un gobierno provisional republicano, un gobierno militar y francés, y un gobierno imperial mediante un lugarteniente: en suma, veinticuatro regímenes diferentes.¹⁹⁷ Por consiguiente, operó bajo gobiernos legítimos, así como dependiente de dictaduras, es decir, en gobiernos con el principio de la división de poderes o sin este principio.

Estos datos descalifican la idea de que la mera existencia de la Secretaría de Justicia deriva en la demolición del principio de la división de poderes. Del mismo modo, el simple hecho del establecimiento de una Secretaría tal no emana necesariamente en el resultado de que el Poder Ejecutivo controle al Poder Judicial, y si, en cambio, que aquel Poder no tenga un comportamiento responsable por cuanto la prestación de ayuda a la judicatura. Todo depende de las facultades que se le confieran a una Secretaría de Justicia, cuya índole no debe ser de orden jurisdiccional, sino únicamente de carácter administrativo. Más bien, la independencia del Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo está protegida con la inamovilidad de los jueces. El riesgo existiría si el Poder Ejecutivo, además de nombrar, pudiera remover libremente a los jueces, como lo hace con su personal de confianza en la administración pública. Entonces, el Poder Judicial sí estaría supeditado a otro Poder.

Por consiguiente, no está de más que se insista en que es la inamovilidad provista por una carrera judicial moderna, como los jueces pueden emitir sus fallos conforme al dictado de su conciencia, sin dependencia al Poder Ejecutivo. La inamovilidad en el cargo es la inoculación contra el virus de la intervención del Poder Ejecutivo, cuyo efecto puede ser la sana colaboración administrativa que presta ese Poder al Poder Judicial con la Secretaría de Justicia o sin ella. Tal inoculación preserva a los jueces del virus potencial encarnado en el control de un Poder sobre otro, y edifica una valiosa ayuda para el mejoramiento de la administración de justicia. Como lo ha explicado un jurista con referencia a la mencionada Secretaría, “por lo demás, el principio de la división de poderes no se destruye, porque aunque se establezca la Secretaría de Justicia, el Poder Judicial seguirá existiendo como un poder separado y distinto”.¹⁹⁸

Hay que considerar, igualmente, que el principio de la división de poderes es flexible, de modo que el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, no

196 Domínguez, *op. cit.*, pp. 81-83.

197 Santibáñez, Enrique, *El Ejecutivo y su labor política*, México [s. e.], 1916, p. 82.

198 Domínguez, *op. cit.*, pp. 81-83.

deban ser ramas concebidas bajo un criterio de separación hermética, como si se tratara de compartimientos estancos. Dentro de su independencia, los poderes están articulados y tienen una mutua relación, porque de otro modo no podría ser posible el funcionamiento del gobierno como una totalidad. Hay que invocar, como complemento necesario de la división de poderes, a los frenos y contrapesos.

El problema debe ser planteado, tal como lo hace el creador de los frenos y contrapesos, como una respuesta a la índole humana del gobierno, no formado por ángeles, pues existe una dificultad mayúscula “al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres”.¹⁹⁹ Por consiguiente, el gobierno debe ser capacitado para regir a los gobernados, y después para regularse por sí mismo. Para alcanzar tal propósito, es menester que la voluntad popular funja como un freno primordial necesario, pero que es insuficiente, pues requiere como complemento indispensable de la organización de los intereses rivales y opuestos, para que mutuamente se contengan. El resultado es el sistema de frenos y contrapesos, cuyo autor lo hace consistir en el establecimiento de

una relación entre el Departamento más débil y la rama menos poderosa del Departamento más fuerte, por virtud de la cual se induzca a esta última a apoyar los derechos constitucionales del primero, sin verse demasiado desligada de los derechos al Departamento al que pertenece.

Tal concepción constitucional explica la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Lo anterior quiere decir que la división de poderes es insuficiente sin una adecuada relación colaborativa entre las entidades separadas, trabando un nexo conveniente entre la entidad más fuerte y la entidad menos poderosa. Si interpretamos al Ejecutivo como poder más fuerte y al Judicial como el poder menos poderoso, toca al primero asistir al segundo, sin renunciar a sus derechos constitucionales. No sería irrazonable preguntarnos si en el régimen político mexicano existió un vacío de la relación entre ambos poderes hasta 1994, un eslabón perdido en la cadena de vinculación, debido a la desaparición de la Secretaría de Justicia, a pesar de haber asumido el Poder Judicial su autoadministración; y que las funciones principales de esa institución administrativa hayan sido transferidas a la Secretaría de Gobernación y el gobierno del Distrito Federal.

Además, no parece que transcurridos tantos años de operación del régimen político mexicano sin una Secretaría de Justicia, la autonomía del

199 Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, FCE, 1957 (1788-1789), pp. 210-211. La teoría de los frenos y contrapesos, que se atribuye a Alejandro Hamilton o Santiago Madison, fue desarrollada en el capítulo LI, que comprende al artículo publicado en *El Correo* de Nueva York, en febrero 8 de 1888.

Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo sea mayor que antes de 1917. En aval de esta idea, invocamos a Luis Cabrera, uno de los más lúcidos ideólogos de la Revolución mexicana, que en 1934 discernía que

la administración de justicia, o consiste en la aplicación estricta de una ley general, adecuada, o tiene que convertirse en un juicio humano de mera equidad. En el primer caso está apoyada en la fuerza del derecho. En el segundo tiene que apoyarse en la autoridad indiscutible del soberano. Si la tendencia de nuestra legislación sigue derivando hacia el predominio del Estado sobre el individuo, desapareciendo los derechos de éste frente a la conveniencia pública, la administración de justicia tiene que convertirse en una función del Poder Ejecutivo. Y más valdría que el Poder Ejecutivo asumiera francamente la responsabilidad de esa función, desapareciendo la independencia teórica del Poder Judicial e impartándose la justicia por jueces que deriven su autoridad del Poder Ejecutivo, que conservar una división nominal de poderes.²⁰⁰

Con base en argumentos como los vertidos, resulta claro que la Secretaría de Justicia no constituye inherentemente una amenaza al régimen político, pues la operación de los frenos y contrapesos puede asegurar la conservación del principio de división de poderes. La injerencia del Ejecutivo en la vida del Poder Judicial, antes de 1917, debe ser buscada no tanto en la existencia de la Secretaría de Justicia, sino en las singulares condiciones políticas porfirianas y huertistas que propiciaron la perversión de su funcionamiento. Dicha Secretaría se puede acomodar en cualquier régimen político moderno, como ocurre en la mayor parte del mundo, porque no es intrínsecamente contrapuesta al gobierno moderno. El problema consiste, en suma, no en su vida, sino en la conducta que facilita la perversión de su vida.

La Constitución de 1917, que suprimió a la Secretaría de Justicia, paradójicamente, estableció la obligación del Ejecutivo de asistir al Poder Judicial, seguramente porque se razonó como indispensable su apoyo administrativo. Por tal razón, la Secretaría de Gobernación asumió los deberes de la extinta Secretaría en lo tocante a la relación política entre los Poderes Ejecutivo y Judicial.

2. *La Secretaría de Justicia ante la autonomía judicial*

Uno de los cuestionamientos más atendibles, por la trascendencia que entraña, es si la existencia de la Secretaría de Justicia puede ser un factor que coarte la libertad e independencia de los jueces.²⁰¹ Tal distingo, sin

²⁰⁰ Cabrera, Luis, *Los problemas trascendentales de México*, México, Editorial Cultura, 1934, pp. 75 y 76.

²⁰¹ Domínguez, *op. cit.*, pp. 81-83.

embargo, es cuestionable si se razona que del simple hecho de que exista aquella institución de la administración pública, se deriva necesariamente que mutila la libertad y la independencia de los jueces. Tal como ya lo comentamos, la mayoría de los países tienen una Secretaría de Justicia, y ello no implica necesariamente que se ampute la autonomía de los juzgadores, porque de ser así, seguramente ya hubiera sido abolida en todos ellos.

La clave del problema yace en la visión y prospectiva del legislador cuando hace el diseño de la ley, que organiza a la administración pública del país del caso. Si, por ejemplo, se aceptara que en la época de Díaz y Huerta la Secretaría de Justicia pasaba consignas a los jueces, entonces el decreto de Secretarías de 1891 era defectuoso en este renglón; sin embargo, no puede inferirse que toda la legislación similar precedente haya sido igualmente defectuosa, pues a dicha Secretaría no se le acusó de pasar consignas antes del porfirismo. En las distintas disposiciones sobre las Secretarías de Estado, de 1821 a 1891 (fecha de la última disposición que la rigió hasta 1917), no se aprecian desmesuras en las facultades que se asignaron a la Secretaría de Justicia, que propiciaran la invasión del Poder Ejecutivo, en el Poder Judicial.

Para que la Secretaría de Justicia no coarte la libertad y la independencia de los jueces, y se eleve como su ayuda y protección, el remedio es sencillo: solamente se requiere que la Secretaría sea facultada en materia propiamente administrativa, es decir, que únicamente cuente con facultades en el aspecto administrativo, mas no en lo referente al ejercicio de la jurisdicción, pues ésta, como la facultad de tramitar y resolver los litigios, toca al Poder Judicial.²⁰² Una clara distinción entre las facultades administrativas y las propiamente jurisdiccionales, tocando a la Secretaría de Justicia solamente las primeras, imposibilita que tal organización de la administración pública pueda vulnerar el oficio propio de los juzgadores. Al mismo tiempo, es menester, para garantizar la libertad e independencia de los jueces, establecer una efectiva y perdurable inamovilidad en el cargo, y que tal inamovilidad concedida a los miembros del Poder Judicial no se restrinja a la Federación, sino que se extienda a todos los jueces.

Naturalmente, no podemos soslayar que, bajo regímenes espurios y dictatoriales, una Secretaría de Justicia pueda avasallar a la autonomía judicial. Sin embargo, en México, la pérdida de independencia de los juzgadores no se puede acreditar solamente a dicha organización, ni pensar únicamente que en su época tal independencia tuvo su mayor degradación. La verdad de estas palabras ha sido corroborada por la pérdida secuela de la extinción de la Secretaría de Justicia, durante los primeros años de los regímenes revolucionarios, pues la autonomía judicial no se había acrecentado con su desa-

202 *Ibid.*

parición. Tal como lo percibió Salvador Alvarado, los defectos de la administración de justicia

pueden enumerarse diciendo: que las autoridades judiciales carecen de independencia y sufren la influencia de la política; que no cumplen con la eficacia debida su misión y que, desgraciadamente, no es cosa rara encontrar en altos puestos judiciales individuos de criterio moral poco depurado.²⁰³

Ricardo Couto cree que habían viejos y persistentes prejuicios contra la Secretaría de Justicia, que en los años sesenta tenían gran peso; entonces, el fantasma de dicha Secretaría seguía provocando notorio e incomprensible influjo en la administración de justicia. “Pero los prejuicios —añade— no son razones y los fantasmas son sólo fantasmas”.²⁰⁴

Los juristas discernían en los años sesenta que una Secretaría de Justicia podría, dentro de su espacio de implementación, proteger a la autonomía judicial, no entorpecerla, favoreciendo la profesionalización de los juzgadores y sus asistentes. No obstante, advertían sobre el que no se debía pretender que la Secretaría de Justicia, también caracterizada por imperfección de las instituciones humanas, lograra con su pura intervención, y sin reglamentaciones adecuadas, que los nombramientos del personal de justicia se hicieran con aspirantes cuya probidad fuera un freno para la virtual intromisión del Poder Ejecutivo en la administración de justicia, y una garantía de seguridad para los ciudadanos que reclaman que dicha administración sea pronta y expedita. Como lo explicó un abogado, “la probidad es signo de entereza e independencia, y ante ella se estrellan la consigna y la recomendación, venga de quien venga. El hombre probo renuncia a su puesto antes que someterse a la humillación de la consigna”.²⁰⁵ Tal probidad, como sustento de la entereza e independencia judicial, únicamente es posible si los juzgadores son parte de una carrera judicial basada en el mérito y la autonomía, si es la formación profesional y el sentimiento de desempeño ético y eficiente, lo que inspira su comportamiento.

3. *La Secretaría de Justicia enjuiciada como un error histórico y social*

Debemos insistir en que ciertas objeciones pasadas, presentes y futuras, referidas a la existencia de la Secretaría de Justicia, tienen fuente en su desempeño durante las gestiones de Díaz y Huerta. Por consiguiente, no es nada extraño que haya personas que discernan que su establecimiento

²⁰³ Alvarado, Salvador, *La reconstrucción de México*, México, Secretaría de Gobernación, tres tomos, 1985 (1919), t. II, p. 330.

²⁰⁴ Couto, Ricardo, “Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia”, pp. 60 y 61.

²⁰⁵ *Idem*, p. 61.

sería igual a sacar de la tumba, a una funesta institución administrativa de la peor factura. Y que, aunque su historial preporfiriano pudiera ser immaculado, los años de vida bajo las dictaduras de Díaz y Huerta son suficientemente aleccionadores para no repetir el error.

Semejante yerro traería consigo la reproducción de los desenfrenos que caracterizaron a la justicia porfiriana, de modo que, como lo asegura un jurista,

la resurrección de la Secretaría de Justicia sería un error histórico, político y social que produciría la centralización administrativa y la influencia sobre las resoluciones judiciales, privando de su independencia a los funcionarios encargados de administrar justicia, tomando en cuenta el origen de su elección.²⁰⁶

Este reparo es poco sustentable, porque decir que sería un error histórico y político restablecer a la Secretaría de Justicia no tiene razón de ser, debido al hecho de que por un largo periodo de la historia de México cumplió dignamente con su deber.²⁰⁷ En consecuencia, un error histórico y político, más bien, sería reimplantar en el país signos ominosos del pasado, del tipo de la monarquía, o revivir los fueros para provocar nuevos conflictos de religión. Hechos como éstos, fueron la fuente de las terribles luchas fratricidas que ensangrentaron a nuestro país y obstaculizaron su prosperidad. Aquilatado el peso negativo de acaecimientos, como los narrados, parece una exageración estimar como un error político y social, el revivir a una institución la cual, durante muchos años, rindió buenos resultados al país, “dejando una tradición de reconocido prestigio”, a decir del autor citado.

En lo referente a que la mencionada restauración de la Secretaría de Justicia sería un error social, es incomprensible el alcance de tal objeción, porque difícilmente se puede pensar como un error social la creación de una dependencia de la administración pública que atienda un servicio público indispensable para una sociedad, tal como se constató en México, en el pasado, y actualmente es visible en la mayoría de los países del planeta. De tal modo, como lo declara Ricardo Couto, “aún admitiendo que este órgano tuviera algunas deficiencias en su funcionamiento, porque no hay institución humana perfecta, ello sería preferible a dejar al garete, como ahora está, este importante ramo de la administración pública”.²⁰⁸

206 Gaxiola, Francisco Javier, “Sobre la creación de una Secretaría de Justicia”, *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 76 y 77.

207 Couto, Ricardo, “Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia”, o. 60.

208 *Idem*, pp. 56 y 58.

Error histórico fue dejar sobre sus quicios a la justicia porfiriana, a la cual los regímenes revolucionarios no lograron superar, tal como se puede deducir de la acreditada opinión de un conspicuo y bien documentado revolucionario: Salvador Alvarado, quien en 1919, con ánimo autocrítico, se lamentaba de la permanencia de los vicios porfirianos que la seguían aquejando. Decía que,

ante el doloroso fracaso de la obra revolucionaria que, luego de ampararse con un ideal de justicia, ha dejado subsistir los mismos métodos anticuados, ineficaces e inhumanos; ante el espectáculo de una administración de justicia manchada de venalidades y de ineptitud, estorbada en su acción que debería ser rápida, eficaz y liberal, por leyes inadecuadas a la época presente, estrechamente formalistas y animadas por un espíritu de vana inflexibilidad, de inútil, injusto y extemporáneo rigor; no queriendo limitar nuestra obra a estériles declamaciones ni impopulares disquisiciones de orden puramente técnico, ni pudiendo pasar por alto esta interesantísima cuestión, señalaremos enseguida los más graves vicios de que adolece nuestra administración de justicia, sus causas, y las reformas de cuya implantación, es lícito esperar un pronto y saludable resultado.²⁰⁹

Ya extinta la Secretaría de Justicia por los regímenes revolucionarios —para evitar que fuera una canal de transmisión de consignas al Poder Judicial—, Alvarado externa su preocupación “por falta de independencia y las pocas garantías de aptitud intelectual y moral, que ofrece el personal de la administración de justicia”.

Finalmente, por cuanto a que la restauración de la Secretaría de Justicia sería una invocación para implantar la centralización administrativa, a la cual hay que reconocer como un problema muy significativo en un país sobrecentralizado, ella podría ser menos perniciosa que la dispersión y carencia de responsabilidad de la administración de justicia. Al respecto, Couto, discrepando con Gaxiola, alega que la centralización administrativa es asunto del pasado y está en un plano de segundo orden; en el siglo XIX tuvo un valor fundamental, porque fue una bandera política que solamente sirvió de pretexto para ensangrentar al país.

Yo pienso que la Secretaría de Justicia se fue para no volver, y que no será restaurada; pero no creo que su resurrección sea un error histórico y social, si las condiciones del régimen mexicano favorecieran una efectiva división de poderes. La historia reciente ha mostrado cuánto nos falta todavía por recorrer a favor de la democracia, pues el Estado de derecho sigue siendo un anhelo, mas no una realidad plena. Frases muy elocuentes del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* así lo corroboran, dentro del sugerente capítulo titulado “Por un Estado de derecho y un país de leyes”, cuya

209 Alvarado, *op. cit.*, p. 313.

parte medular se titula, con insinuación, “La aspiración por un Estado de derecho y un país de leyes”:

Durante el tiempo en que la Constitución de 1917 ha estado vigente, los mexicanos le hemos incorporado nuevos derechos fundamentales y hemos expedido las leyes que integran el complejo sistema normativo de nuestro Estado de derecho. Debemos reconocer, no obstante, que en el sistema todavía persisten diferencias entre norma y realidad y que requiere actualizarse y adecuarse permanentemente.²¹⁰

Hoy en día nuestro marco normativo e institucional no es del todo adecuado a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo. Subsisten atrasos, vicios y carencias en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, combate a la corrupción e impunidad, seguridad jurídica y reconocimiento a los derechos fundamentales, en especial en agravio de los grupos sociales más vulnerables. *Así, muchos miembros de nuestra comunidad nacional abrigan legítimas dudas y preocupaciones por la vigencia y la actualidad del Estado de Derecho, y por la igualdad ante la ley y las instituciones públicas.*

El renacimiento de la Secretaría de Justicia sería, no tanto un error histórico, como se presume, sino un ingrediente más que obraría contra la división de poderes y el establecimiento de un régimen plenamente republicano. Pero, de existir semejante régimen, no creo que debamos temer a una Secretaría de Justicia. Quizá más que preocuparnos por la resurrección de una criatura del porfirismo, a muchos les preocupa que dicha Secretaría se añada a la herencia autoritaria porfiriana a los regímenes revolucionarios y posrevolucionarios.

Pero lo más sorprendente de estos temores sociales es que el ojo de la crítica se ciña a un árbol, cuando todo el bosque está a la vista. No es nuevo el que algunos tratadistas hayan identificado grandes similitudes entre el gobierno del antiguo régimen y los regímenes de la Revolución. Tal como lo ha probado Arnaldo Córdova quien, sin salvar claras diferencias entre ambos regímenes, considera que hay una nítida prolongación del mismo modelo de desarrollo social y económico entre ambos.²¹¹ Pero, si se considera lejana la relación entre la economía y la política, refirámonos al régimen mismo del que, como ha sido demostrado por varios eruditos, su configuración general estuvo profundamente influenciada por el pensamiento de Emilio Rabasa, un “hombre de la dictadura”. Tal como lo explica Andrés Serra Rojas, el libro *La Constitución y la dictadura* fue material de consulta frecuente en los trabajos parlamentarios de 1916-1917, particularmente cuando se trató de temas tales como la elección, las relaciones entre

210 Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda, 1995, pp. 19 y 20. Las cursivas son nuestras.

211 Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución mexicana*, México, UNAM, 1980, p. 15.

poderes, el veto presidencial y la inamovilidad judicial.²¹² Pero, según lo expresa, entre los capítulos más consultados se contempló a la supremacía del Poder Legislativo, las armas del Congreso y el congresismo, aspectos de la crítica más cruda de Rabasa a la Constitución de 1857. No fueron pocos los discípulos de Rabasa en el Constituyente de 1917, aunque la mayoría con carácter “vergonzante”, tal como está demostrado en una colección de artículos preparados sobre la influencia del jurista porfiriano en la Constitución hecha de los revolucionarios.²¹³

No menos ilustrativas fueron las polémicas suscitadas en el Constituyente en enero 20 de 1917, por voz de los diputados Truchuelo y Machorro Narváez, principalmente contra la presencia de Rabasa en los trabajos parlamentarios y el efecto de pedagogía política de su obra en la Constitución que se estaba manufacturando. Truchuelo recordaba, incluso, que Rabasa había sido el embajador de Huerta ante el gobierno de los Estados Unidos.²¹⁴

Y ciertamente el multicitado Rabasa nunca ocultó su filosofía política, particularmente lúcida en el capítulo referente a lo que entendía, paradójicamente, como la “dictadura democrática”:

todos los presidentes han sido acusados de dictadura y de apegarse al poder perpetuamente; pues bien, la dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional, y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura [...] La voluntad de ejercer el poder sin límites indefinidamente, que han mostrado los presidentes mexicanos, no puede elogiarse como una virtud; pero es irremediablemente humana, y es insensato pretender que las instituciones se corrijan con el ejercicio de virtudes excepcionales y tenerlas por sabias cuando exigen en los funcionarios cualidades de superhombre.²¹⁵

212 Serra Rojas, Andrés, *Antología de Emilio Rabasa*, México, Ediciones Oasis, 1969, dos tomos, t. II, p. 68.

213 Estos trabajos han sido reproducidos por Serra Rojas, obra y tomo citado (pp. 77-120). Fueron preparados por Manuel Herrera y Lasso, Alfonso Noriega, Antonio Martínez Báez, Felipe Tena Ramírez y Jorge Gaxiola.

214 Ver obra precitada, pp. 121-161.

215 Rabasa, Emilio. *La Constitución y la dictadura*, México, Tipografía de *Revista de Revistas*, 1912, pp. 155-166.