

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

CAPÍTULO PRIMERO

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

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

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

I. EL ESTADO DE DERECHO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² *Idem*, pp. 299-322.

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

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

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

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

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

3 *Idem*, pp. 307-309.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. ADMINISTRACIÓN Y JURISDICCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

16 González, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

17 Un autor anónimo externaba en 1747 que, entre las secretarías de Estado, "la de Gracia y Justicia corresponde a la Sala de Justicia del Consejo Real, a las Cancillerías y Audiencias y, en fin, todos los tribunales de justicia, a reserva de los que tienen separado instituto, como los Consejos de Hacienda, Guerra, Indias, etc.", D. P. de M. y J., *La ciencia vindicada de los plumistas y definición de las secretarías del despacho universal*, fechado en junio 27 de 174; Escudero, José Antonio, *Los secretarios de Estado y del despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, cuatro tomos, t. IV, p. 1178.

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

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

Por su parte, señalaba que

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

30 *Idem*, p. 536.

31 *Idem*, pp. 127-134.

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

IV. EL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

35 Ridley, F. F., “Public Administration: Cause for Dicontent”, *Public Administration*, Londres, vol. 50, 1972, p. 21.

36 Fix Fierro, obra citada, pp. 32-33.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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