

<b>CAPÍTULO QUINTO</b>	
<b>EL MINISTERIO DE JUSTICIA DEL SEGUNDO IMPERIO . . . . .</b>	<b>81</b>
I. La Secretaría de Justicia bajo el gobierno usurpador . . . . .	81
II. La organización estatal en el Segundo Imperio . . . . .	81
III. El régimen imperial . . . . .	82
IV. La administración pública . . . . .	84
V. EL Ministerio de Justicia . . . . .	85

## CAPÍTULO QUINTO

### EL MINISTERIO DE JUSTICIA DEL SEGUNDO IMPERIO

El rechazo de la Constitución de 1857 por las fuerzas conservadoras hundió a México en una de sus más grandes divisiones y dio pie a la Guerra de los Tres Años. La facción del “Retroseso” —como la había definido José María Luis Mora—, conocida como Poder Ejecutivo Provisional, organizó en junio de 1863 a la administración pública con base en el tradicional esquema vigente desde 1853; es decir, mediante las Secretarías de Relaciones Exteriores; Gobernación; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra; y Hacienda; Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.<sup>123</sup>

#### I. LA SECRETARÍA DE JUSTICIA BAJO EL GOBIERNO USURPADOR

En contraste con la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública del Gobierno legítimo, bajo el régimen usurpador la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública recuperó el ramo eclesiástico y quedó responsabilizada de las siguientes funciones:

1. Todo lo concerniente al ramo de justicia;
2. Todo lo relativo a negocios eclesiásticos;
3. Todo lo que pertenece a la instrucción pública;
4. Las sociedades literarias y científicas relativas al mismo ramo;
5. Academias de la historia y de la lengua castellana;
6. Bibliotecas.

No podemos añadir mucho a lo antes dicho sobre estas funciones en los regímenes inmediatamente precedentes, de modo que entraremos en la materia de este capítulo.

#### II. LA ORGANIZACIÓN ESTATAL EN EL SEGUNDO IMPERIO

La existencia de proyectos, acciones y negociaciones perseveradamente alimentadas por los conservadores de 1840 a 1865, en que se instauró el

<sup>123</sup> “Decreto que fija las atribuciones de las Secretarías de Estado, de julio 6 de 1863”, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, Secretaría de la Presidencia, cinco volúmenes, t. V, vol. I, pp. 464 y 465.

Segundo Imperio, explican por qué su elevado nivel de organización, merced a que muchos de sus ministros y altos funcionarios habían ocupado cargos de la administración durante la República, y algunos en el primer Imperio, toda vez que el gobierno itinerante de Juárez durante la usurpación y el régimen de Maximiliano dejó las oficinas, los recursos y los empleados mismos al servicio del nuevo orden. Los conservadores pensaban que había cuajado finalmente y por mucho tiempo su histórico proyecto monárquico, pero no fue así.

Por su parte, el Estado imperial fue organizado de una manera extraordinariamente detallada. Se decretó un Estatuto que, a modo de Constitución, daba arreglo a los renglones generales del país. Al mismo tiempo, se configuró hasta en sus aspectos más elementales la gestión interna de la administración pública, para lo cual se expidió la Ley de lo Contencioso Administrativo, se mandó uniformar las comunicaciones gubernamentales por escrito y se dio arreglo a las audiencias ministeriales. Por cuanto a la organización de la administración misma, se decantaron con toda precisión las atribuciones de cada uno de los ministerios, se elaboraron cuidadosos reglamentos interiores, se delimitaron escrupulosamente las responsabilidades de sus titulares, se conjugó su mejor coordinación en el gabinete del emperador y se creó, como cabeza tutelar, al Consejo de Estado, además de un Tribunal de Cuentas —modelado en la tradición administrativa francesa— para vigilar la gestión de los recursos financieros. No menos diligente fue la configuración del Ministerio de Justicia.

### III. EL RÉGIMEN IMPERIAL

La instauración del Segundo Imperio en México constituyó más que un cambio de régimen o gobierno; es decir, el modo de organización del Estado, porque fue una mudanza del Estado mismo. Los elementos constitutivos del Imperio eran diversos a los de una República, no sólo en lo relativo al régimen, sino también en los soportes sociales. El Imperio declaraba principios tales como los de la nacionalidad y la ciudadanía, divisas de la civilidad política moderna, pero distinguía las calidades de las personas a través de órdenes nobiliarias, declaraba la primacía de la sangre para acceder al trono y jerarquizaba claramente la importancia social de los funcionarios públicos con fundamento, no en responsabilidades oficiales, sino en las dignidades de la monarquía. No contemplaba la existencia de representantes populares y, por consiguiente, no existía un Parlamento como en Francia e Inglaterra, ambas bajo monarquías.

Aunque moderado, el régimen regalista de los Habsburgo en México no estaba fundado en una Constitución, sino en un Estatuto provisional del Imperio emanado del emperador, y su Consejo de Estado y de ministros.

Tampoco existía un cuerpo jurisdiccional, como en el régimen republicano de Juárez, sino una cantidad de tribunales independientes que no servían de contrapesos, pues el régimen imperial soslayaba la división de poderes. Únicamente existía como poder la persona del emperador, quien representaba a la soberanía nacional.

Para el despacho de los negocios se establecieron nueve Ministerios: de la Casa Imperial; de Estado; de Negocios Extranjeros y Marina; de Gobernación; de Instrucción Pública y Cultos; de Guerra; de Fomento; de Hacienda, y de Justicia. Otro contraste entre la administración imperial y la republicana era evidente: aquélla tenía una distribución más especializada de los ramos de la administración pública, merced a que había distinguido los negocios de Estado, de los relativos a gobernación. Además, el emperador estaba asistido por el Consejo de Estado, el cual, debido a la inexistencia de un Congreso popular, participaba en la formación de las leyes y era órgano de consulta imperial. Paralelamente, el Tribunal de Cuentas revisaba y examinaba la contabilidad de todas las oficinas de la administración, así como la de personas y corporaciones, a modo de contraloría gubernamental.<sup>124</sup>

Siguiendo la tradición impuesta por los conservadores con respecto a la administración territorial, el Imperio adoptó la organización mediante departamentos que estaban administrados por prefectos, también calcados de la tradición administrativa francesa, que se desempeñaban como delegados del emperador, y eran asistidos por un Consejo de Gobierno formado por un funcionario judicial, el administrador de rentas, un agricultor, un comerciante y un minero o un industrial; es decir, se trataba de una instancia consultiva de carácter estamental. La unidad básica del Departamento era el Distrito, a cargo de los subprefectos, en tanto que cada población contaba con una administración municipal confiada en los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales. Además, se instituyeron prefecturas marítimas y capitanías generales de puerto, para la administración de las franjas marítimas. Finalmente, fueron creados los comisarios imperiales para encabezar la administración de las ocho divisiones territoriales en que se dividía el Imperio y que agrupaban a los departamentos, además de los visitadores que inspeccionaban los propios departamentos y todas las oficinas de la administración pública.

El Estatuto Provisional del Imperio proclamaba formalmente las garantías individuales, la ciudadanía y la mexicanidad, así como la condición de los empleados públicos como servidores de la monarquía, como un remedo de una Constitución política, pero en esencia respondía más bien a los principios de una Constitución estamental fundada no en la igualdad, sino

124 "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", *Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos que interinamente forman el Sistema Político, Administrativo y Judicial del Imperio*, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865, cuatro tomos, t. I, núm. 1.

en la desigualdad. Como lo adelantamos, una variedad de órdenes nobiliarias distinguían a la aristocracia mexicana del pueblo común, toda vez que se habían establecido precedencias, las cuales, además de distinguir la calidad de los dignatarios del Imperio, jerarquizaban la estima y el prestigio sociales que tenían, y por lo tanto, la relevancia social que disfrutaban. En todo caso, la posición social estaba basada en el papel formal que se ocupaba; por ejemplo: embajador, ministro o consejero de Estado, no en el mérito o la propiedad. Otro aspecto de esta sociedad estamental era el principio del co-gobierno con corporaciones, de modo que en los departamentos el Consejo de Gobierno incluía representantes de oficios, ocupaciones o profesiones, tales como los de minero, industrial o agricultor.

#### IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tal como lo advertimos, la administración pública estaba detalladamente reglada, principiando con la distribución de los negocios entre los ministerios. Aunque esta distribución era estricta, algunos ramos estaban compartidos. Por ejemplo, la política exterior era materia del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina, pero el ceremonial entero estaba a cargo del Ministerio de la Casa Imperial, incluyendo el ceremonial diplomático, toda vez que la cancillería era deber del Ministerio de Estado.<sup>125</sup>

La organización interior de los ministerios era uniforme, y la administración de personal estaba reglada hasta el detalle más elemental. Todos los ministerios compartían idéntica composición jerárquica, a saber: secretario, subsecretario, director, jefe de sección, jefe de mesa, oficial y escribiente. Se decretó la supresión de meritorios, y que los pensionistas y supernumerarios necesariamente ocuparan las jerarquías anotadas. Salvo excepciones, los empleados debían someterse a examen de admisión, o excepcionalmente, probar de modo diverso capacidades que se juzgaran como extraordinarias. El personal de designación imperial se restringió a los servidores públicos con las tres primeras categorías, los restantes eran nombrados por el ministro correspondiente. Para ocupar la categoría de jefe de sección se requería ser oficial y demostrar la aptitud necesaria. La promoción, por su parte, exigía el ejercicio de dos años como mínimo en el cargo inmediatamente inferior, habiendo vacante, y debiendo aprobar un examen, pero la mera antigüedad era insuficiente para los ascensos. Para poner en práctica estos mandatos, se exigió a los empleados en activo que a partir de octubre 12 de 1865 permanecieran por seis meses, luego de los cuales debían demostrar suficiencia en sus empleos.<sup>126</sup>

125 "Atribuciones de los nueve Departamentos Ministeriales", *ibid*, núm. 3.

126 "Decreto sobre Organización General de los Ministerios", *ibid*, núm. 6.

También se estableció el principio de responsabilidad para los ministros, tanto en los delitos comunes como oficiales, y se extendió para omisiones en el cuidado de las obligaciones de sus subordinados.<sup>127</sup> Para facilitar el despacho de los negocios, se instituyó un sistema de audiencias de los ministros, que por ejemplo, mandaba que el titular de Justicia atendiera lunes, miércoles y viernes de 3 a 4 de la tarde.<sup>128</sup> Finalmente, con objeto de uniformar la redacción y contenido de la correspondencia oficial, que incluía informes y acuerdos, así como los formularios, papel usado y sellos, se estableció un procedimiento de jerarquización de firmas entre el emperador y sus ministros. Así, el Ministerio de Justicia debía informar “sobre el modo con que los jueces administran la justicia, la reforma y la formación de códigos”.<sup>129</sup>

Para auxiliar al emperador fue organizado un gabinete civil y militar, cuya función era servir de filtro de todos los asuntos que le eran remitidos o que él remitía, ya fuera a funcionarios públicos, ya lo fuera a corporaciones o particulares. El gabinete era un órgano permanente, su sección civil estaba a cargo de un jefe que era asistido por un secretario y cuatro empleados de primera, varios empleados de segunda y un número de escribientes.<sup>130</sup>

Con el propósito de favorecer la expedición de los negocios públicos, fue instituido el Consejo de Gobierno, de modo que junto a la administración activa, este cuerpo fungiera como un cuerpo de administración consultiva dedicado a la elaboración de leyes y decretos, fungir como Tribunal de lo Contencioso Administrativo y atender las causas de responsabilidad de los servidores públicos del Imperio. Sus tareas eran continuas, estaba formado por un presidente, ocho consejeros y ocho auditores.<sup>131</sup>

## V. EL MINISTERIO DE JUSTICIA

La asistencia a la administración de justicia estaba normada a partir del Estatuto Provisional del Imperio. En su seno, se contemplaba al Ministerio de Justicia, que en México consistió en la primera experiencia de independencia institucional plena de este ramo. Se trataba de la organización de la administración imperial dedicada a las siguientes actividades:

1. De lo relativo a la legislación civil, criminal y mercantil;
2. De los proyectos de codificación;
3. De la organización judicial y del Ministerio Público;

127 “Sobre Responsabilidad de los Ministros”, *ibid*, núm. 4.

128 “Audiencias Ministeriales”, *ibid*, núm. 7.

129 “Circular a los Ministros sobre las Comunicaciones por Escrito”, *ibid*, núm. 10.

130 “Organización del Gabinete del Emperador”, *ibid*, núm. 11.

131 “Creación del Consejo de Estado”, *ibid*, núm. 8.

4. De la sobrevigilancia para que la justicia se administre pronta y cumplidamente;
5. De los recursos sobre indultos, conmutación de penas y rehabilitación;
6. De las dispensas de ley;
7. De todo lo concerniente al notariado;
8. De los exhortos internacionales y extradición de malhechores;
9. De la organización y vigilancia de las cárceles y presidios;
10. De la publicación del *Boletín de las Leyes*;
11. De la planta, presupuestos, contabilidad, libramientos y archivo de su departamento ministerial.<sup>132</sup>

Estas funciones estaban a cargo de la planta del Ministerio, organizada en cinco secciones, de la manera siguiente:

<i>Sección primera</i>	Jefe de sección Dos escribientes
<i>Sección segunda</i>	Jefe de sección Un oficial Un escribiente
<i>Sección tercera</i>	Jefe de sección Dos escribientes
<i>Sección cuarta</i>	Jefe de sección Un escribiente
<i>Sección quinta</i>	Jefe del archivo Un escribiente

Servidumbre

Conserje

Un mozo de aseo

Un ordenanza con gratificación.<sup>133</sup>

Esta organización seccional fue establecida en diciembre 15 de 1866, estando al frente del Ministerio Pedro Escudero y Echánove. Semejante configuración organizativa convertía las funciones administrativas generales en actividades más concretas, de modo que los negocios pertenecientes a este Ministerio se distribuyeron conforme a la siguiente forma:

<sup>132</sup> "Atribuciones, que marcan las de cada uno de los Departamentos Ministeriales, establecidos en el Estatuto Provisional del Imperio, de abril 10 de 1865", *ibid*, núm. 3.

<sup>133</sup> "Organización del Ministerio de Justicia", *ibid*, t.VII, núm. 5.

La Sección 1ª comprendía las resoluciones en las dudas de ley, las modificaciones en la legislación, proyectos de codificación y legislación civil, criminal y mercantil. Sus competencias se extendían a la organización de tribunales y juzgados, lo relativo al Ministerio Público, los nombramientos, licencias y responsabilidades de magistrados y jueces, y en general, lo que se relacionaba con estos ramos.

Por su parte, la Sección 2ª atendía los indultos y conmutaciones de penas, la extradición de malhechores en la parte que corresponda a este Ministerio, la organización y vigilancia de cárceles y presidios, las sentencias de las cortes marciales y tribunales, y todo lo relativo al ramo criminal. A esta Sección le correspondía la publicación del *Boletín de las Leyes*, que se encargaba como comisión personal al jefe u oficial, a elección del ministro.

La Sección 3ª estaba a cargo de vigilar que la justicia se administrara pronta y cumplidamente, así como las dispensas de ley y lo relativo a notarías, escribanías y registro de hipotecas, e incluía lo indiferente.

La Sección 4ª estaba responsabilizada de la gestión interna del Ministerio, pues llevaba la contabilidad en todos sus ramos, la formación de plantas y presupuestos, el pago de sueldos, las pensiones y gratificaciones y la compra de útiles para el Ministerio, dando de todo cuenta justificada.

No tenemos noticia de las actividades de la Sección 5ª, pero, por el encargo de Archivo que le titula, se infiere obviamente el ramo a su cuidado.

Fue establecido un despacho metódico de los negocios. Así, por ejemplo, cada sección tenía una colección de las leyes y decretos vigentes, para conocer las disposiciones que debían aplicarse a casos determinados, e igualmente en cada sección existían los libros necesarios para el buen orden de los negocios. Particularmente, la Sección 1ª estaba obligada, además, a tener al corriente un cuadro de los tribunales y juzgados existentes en todo el Imperio, con expresión de las personas que los desempeñaban. La Sección 2ª estaba, igualmente, responsabilizada de tener al corriente una estadística criminal de todo el Imperio, y un cuadro de los presidios y cárceles existentes en él. Por su parte, la Sección 3ª tenía un cuadro de los registros de hipotecas, notarías y escribanías, con expresión de los lugares en que estaban establecidas y de los nombres de las personas que las servían.

Las providencias organizativas se extendían a los empleados en general y se referían al horario de labores, días de descanso, faltas, castigos y cuestiones similares.

La experiencia de organización administrativa especializada de la justicia fue breve, pues solamente subsistió alrededor de un año, antes de que una secular tradición mexicana hiciera que la justicia y lo interior volvieran a reunirse en el mismo ministerio. En efecto, en junio 15 de 1866 se da cuenta que el Ministerio de Estado fue extinto y que sus asuntos pasaron al Ministerio de Gobernación y Justicia; es decir, que ya estaban fusionados

los Ministerios de Gobernación y Justicia, como había ocurrido antes, en la República.<sup>134</sup>

La organización judicial imperial se extendía al Tribunal de Cuentas, como una institución separada del Ministerio de Hacienda, dedicado al examen, liquidación y glosa de las cuentas de la administración pública, así como la recaudación y distribución de los productos, ramos y bienes relativos a los recursos financieros del Imperio. Sus funciones incluían las cuentas de los ingresos municipales, es decir, los propios y arbitrios, y por lo tanto, centralizaba estas funciones compartidas en la República con otros cuerpos, como la Contaduría Mayor y la Contaduría de Propios. Así, el Tribunal fungía con base en una potestad administrativa que podía exigir cuentas a personas y corporaciones públicas, y como autoridad judicial con capacidad coercitiva.<sup>135</sup>

Coronaba a este entramado organizativo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al que le tocaba la materia administrativa y que entrañaba la defensa de los particulares ante los actos del gobierno, lo cual era una paradoja dentro de un régimen fundado en la desigualdad. Incluía las disposiciones dictadas por los funcionarios públicos, tanto de los ministerios como de las prefecturas, y todo tipo de disposiciones emanadas del poder imperial. En lo general, los ramos de lo contencioso administrativo comprendían a las obras públicas, rentas nacionales, policía, agricultura, comercio e industria, que le eran inherentes, y la aplicación de bienes a los ayuntamientos y los establecimientos públicos. La existencia de un órgano tal, estaba en abierta contradicción con la Constitución estamental del Imperio y constituía, irónicamente, uno de sus rasgos de modernidad.<sup>136</sup>

134 "Decreto de junio 15 de 1866, por el cual se suprime el Ministerio de Estado y sus Asuntos serán del Ministerio de Gobernación y Justicia", *ibid.*

135 "Ley Orgánica y Reglamento del Tribunal de Cuentas", *ibid.*, sin número y sin paginación.

136 "Ley sobre lo Contencioso Administrativo, y Reglamento de la misma", *ibid.*, t. III, núms. 15 y 16.