

CAPÍTULO SÉPTIMO

OBJETO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA	105
I. El problema de la prescindibilidad de la Secretaría de Justicia	105
II. Controversia sobre el papel de la Secretaría de Justicia	114

CAPÍTULO SÉPTIMO

OBJETO DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Cuestiones como las mencionadas han sido una preocupación de los estudiosos del derecho, quienes desde la década de los cincuenta se preguntaron sobre las causas de la extinción de la Secretaría de Justicia y han propuesto su restauración.¹⁵⁴ Puede parecer natural que los juristas observen la presencia de una Secretaría de Justicia como algo natural, pues tal institución tiene como materia prima de su actividad a las leyes, pero no todos los hombres de leyes piensan igual al respecto. Los puntos de vista sobre el desempeño de la Secretaría de Justicia han sido tan encontrados, que, en tanto algunos autores han discernido sobre su indispensabilidad, otros la juzgan totalmente prescindible.

I. EL PROBLEMA DE LA PRESCINDIBILIDAD DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Pocas materias administrativas sujetas a cuestionamiento han suscitado mayor controversia, como el papel de esa Secretaría en la vida pública de México. El debate dio principio en la década de los años sesenta, cuando los juristas dedicaron un gran esfuerzo al estudio de los efectos negativos dejados por la extinción de la Secretaría de Justicia, derivando en una estrategia muy activa del Colegio de Abogados en pro de su restablecimiento. A ellos asombraba extraordinariamente que el Ejecutivo federal pusiera mayor atención por otros ramos de la administración pública, que por la justicia, privilegiando a la educación, agricultura y ganadería, industria y comercio, comunicaciones y transportes, recursos hidráulicos, trabajo, y hacienda.¹⁵⁵ La atención de estos ramos a través de sus respectivas secretarías de Estado les otorga el beneficio de la previsión, facilita la solución rápida y oportuna de los problemas respectivos, y promueve los progresos consiguientes, porque constituyen servicios públicos que se prestan por medio de una organización singular adecuada.

¹⁵⁴ Couto, Ricardo, "Creación de un organismo especial a manera de Secretaría de Justicia", *El Universal*, México, julio 9 de 1950.

¹⁵⁵ Ramos Bilderbeck, Eugenio, "De la innegable necesidad de la existencia de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 29-31.

Igualmente, se señalaba que la buena administración de justicia no solamente justificaba la existencia misma del Estado, sino también del moderno Estado de derecho como organización pública de la sociedad. Al mismo tiempo acrecentaba la fuerza de la legitimidad del gobierno, que carecía de un órgano apropiado que atendiera sus necesidades mediante la especialización de funciones. Sin embargo, lo más grave era que la carencia de una organización que se ocupara de la justicia había aumentado el desprestigio de la administración de justicia misma. Es más, ni el Poder Judicial Federal o la administración de justicia del Distrito Federal, ni los poderes judiciales locales, habían podido por sí mismos remediar la acentuada carestía de una justicia eficiente.

Asimismo, se consideraba que la organización judicial era muy defectuosa porque, como lo explicó el autor citado, su integración obedecía frecuentemente a medidas esporádicas y azarosas que se aplicaban casuísticamente a sus principales componentes. Ordinariamente, tampoco obedecían a un programa definido y perseverante, dirigido hacia el mejoramiento de la administración de justicia, como ocurriría cuando se contaba con una organización especializada, como una Secretaría de Justicia, la cual tuvo como meta principal ese mejoramiento cuando existió. Por otra parte, no existía la legislación adecuada para que, por su real y debida aplicación, y mediante la articulación de los órganos que deben contribuir a la justicia, pudiera impartirse ella con la debida calidad. Lamentablemente a esto había contribuido, en buena parte, lo que se llamaba el “fantasma de la independencia de poderes”, mas no el que tal independencia de los poderes implicara la necesaria correlación y articulación entre ellos.

Finalmente, los abogados alegaban que el resultado negativo fue que la participación en la función de justicia, constitucionalmente atribuida al Poder Ejecutivo federal, no podía desempeñarse con la debida atención que merecía. Ello se debía que estaba confiada de manera estorbosa y desarticulada en un conjunto de organizaciones inconexas, tal como la que representa la tríada de la Secretaría de Gobernación, y las Procuradurías General de la República y de Justicia del Distrito Federal. Concluían su argumentación alegando que ninguna autoridad, salvo el Poder Ejecutivo, estaría más vigilante, ni sería más responsable de la solución de los problemas de la justicia, pero que debería contar con una organización adecuada.

Estos razonamientos, diligentemente presentados en las décadas de los cincuenta y sesenta, alguna razón de ser tuvieron, pues a finales de 1994 fue creado el Consejo de la Judicatura Federal, homologado en cada entidad federativa, quien recogió algunas de las funciones de la extinta Secretaría de Justicia.

Como es observable, los argumentos vertidos obraban a favor de la Secretaría de Justicia, pues se pensaba que la impartición de la justicia era una actividad dispersa y desarticulada, debido a que su desempeño se en-

contraba repartido entre una diversidad de portadores organizativos. Era menester, en consecuencia, la creación de una organización adecuada que suprimiera la dispersión y ensamblara el proceso de implementación de la justicia. Antaño, la Secretaría de Justicia tuvo a su cargo la función de crear y desarrollar las capacidades de implementación de la administración pública federal, para facilitar al Poder Judicial la aptitud suficiente para administrar la justicia. Tales capacidades eran las relativas a los instrumentos de planeación para el desarrollo de los servicios judiciales, la organización adecuada de los entes y oficinas que los desempeñan, el habilitamiento tecnológico para su realización, la dotación de los medios de administración necesarios, la disposición gerencial suficiente para la conducción de sus asuntos y la facilitación para el desarrollo de su personal, tanto judicial, como administrativo.

Igualmente, los juristas propusieron que, de ser restaurada, la Secretaría de Justicia se ocupara de promover las iniciativas de ley necesarias para dotar al Poder Judicial de una legislación apropiada, que se le asignara un presupuesto suficiente, que se estableciera la carrera judicial permanente y que se retribuyera a sus miembros un sueldo decoroso.¹⁵⁶ Ella podría cuidar de que el titular del Ejecutivo nombrara a los funcionarios judiciales más aptos para nutrir de los mejores prospectos a dicha carrera, que los removiera cuando se hicieran acreedores a la sanciones establecidas y que previniera, como la espada de Damocles, que los funcionarios públicos no hicieran recomendaciones a los jueces. Tal Secretaría de Estado velaría de que los tribunales contaran con locales, muebles y útiles de trabajo apropiados, y vigilaría la conducta de los abogados que, en el ejercicio profesional, acudieran a medios reprobables. Todo esto supondría a una Secretaría de Justicia integrada por un cuerpo de funcionarios, técnicos y empleados dedicados exclusivamente a trabajar por el mejoramiento de la justicia, que lejos de ser antagonica al Poder Judicial, podría ser su mejor aliada. Tal Secretaría apartaría al Poder Judicial del terrible fardo que significa el trabajo administrativo, dejando a los jueces con su libertad de movimiento, protegidos por la inamovilidad, para desempeñar únicamente la judicatura y, por consiguiente, sólo dedicar su esfuerzo a tramitar y resolver los litigios de manera pronta y expedita.

Los deberes de esta hipotética dependencia de la administración pública, a decir de los hombres de leyes citados, serían los de cuidar de la seguridad de la persona y los derechos de los ciudadanos, custodiados por un órgano único y no repartidos en diversas dependencias del Poder Ejecutivo Federal, pues ello entorpece la coordinación de trabajo que tan necesari-

156 Domínguez, Virgilio, "Examen de posibles objeciones respecto a una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 80 y 81.

ria es en el manejo de los asuntos propios de la cosa pública.¹⁵⁷ Era obvio —enfaticaban ellos—, que tales funciones de la Secretaría de Justicia no afectarían a la independencia del Poder Judicial, en absoluto.

Funciones similares a las señaladas habían sido cumplidas por la extinta Secretaría de Justicia, según versión de quien fue su titular entre 1901 y 1909:

la labor de la Secretaría a mi cargo 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.¹⁵⁸

Los razonamientos de los abogados, además de sustentar su propuesta de creación referida, hablaban del sustento técnico que explica la naturaleza de la Secretaría de Justicia, pues el meollo del asunto es saber si puede haber una buena administración de justicia sin existir una organización apropiada a cuyo cargo esté, en forma especializada, la atención de esta actividad primordial del Estado que es brindarle asistencia administrativa. Por esta razón, uno de los argumentos más poderosos de los hombres de leyes era que se admitía, como una necesidad social imperativa, la existencia de una Secretaría de Justicia como parte de la administración pública universalmente considerada.

En segundo lugar, los juristas sostenían que las actividades gubernamentales se habían multiplicado y lo seguirían haciendo en el futuro, en el grado en que las condiciones así lo demandaran. Por consiguiente, para el adecuado desarrollo de tales actividades, existen organizaciones especializadas. Considerándose que cualquier actividad administrativa requiere una dirección adecuada, se preguntaban si la actividad inherente a la justicia escapa a esta regla general, cuya validez ha sido resaltada incluso por la ciencia de la administración pública. Uno de los autores citados se inquiriere si, debido a que cualquier actividad precisa de un timón de mando, unidad de dirección, coordinación, cuerpos funcionariales especializados, procesos de control y evaluación, e insumos de programación y presupuestación:

157 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. 52 y 53.

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

¿cómo es posible pensar que la organización de la justicia, tan importante y complicada, y en la que en nuestro medio hay tanto por hacer y tanto que remediar, pueda hacerse sin un órgano que la dirija, sin un control de coordinación, sin un cerebro que estudie sus problemas, que se dé cuenta de sus deficiencias y que atienda al remedio de las mismas? Aún el manejo de un hogar requiere una ama de casa y, en cambio, se pretende que una maquinaria tan complicada como es la administración de justicia marche, por decirlo así, al garete, sin dirección alguna o bajo una dirección diluida en diversas oficinas carentes de especialización y que por estar dedicadas al desarrollo de otras actividades gubernamentales, no pueden tener ni aptitudes, ni tiempo, ni interés para atender un ramo que no es el de su propia especialización.¹⁵⁹

Los argumentos anteriores explican que si la justicia se administra con deficiencia, es porque está desintegrada la capacidad gerencial encargada de su implementación, pues carece de una organización que la administre como unidad. Por consiguiente, ellos alegan que la causa que hace a la administración de justicia una gestión deficiente, más que en la naturaleza de los hombres, hay que buscarla en la índole del sistema; es decir, en la existencia de un Poder Judicial autónomo, cuyo concepto exacerbado de independencia, a raíz de la extinción de la Secretaría de Justicia, paga el tributo de la carencia de auxilio en su trabajo administrativo. Así, concluyen que si tal sistema ha fracasado desde 1917, existen pocos indicios de que, situada en esta tendencia, se pueda lograr una mejoría sustancial de la justicia.¹⁶⁰

Además del valor argumental de las ideas de los juristas citados, la exploración del vacío de desempeño dejado por un ministerio singular ofrece significativos datos para el estudio de implementación que aquí realizaremos. Si el objeto de una Secretaría de Justicia es favorecer la implementación de las facultades de la administración pública para auxiliar a la administración de justicia, ella tiene un papel principal en el proceso de hechura de la *Policy* judicial, con énfasis especial en la hechura y la implementación.

La *Policy* judicial es un proceso de ensamblaje de partes inconexas, cuya articulación reclama la acción de un portador organizativo único, o una red de portadores coherentemente relacionados, que hagan posible que la intención del legislador se traduzca en resultados consonantes a la misma. Para una Secretaría de Justicia, cuya materia prima es la ley, puesto que colabora con la administración de justicia para hacerla viable, oportuna y expedita, la hechura legislativa se convierte en un factor de *implementabilidad* de extraordinaria importancia. La factibilidad de un tipo de justicia eficiente depende de la idoneidad de la hechura legal, pues de esta idonei-

159 Couto, Ricardo, "Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia", pp. 47 y 48.

160 *Ibid.*

dad depende de la administración de la justicia misma.¹⁶¹ Dicho de otra manera: la capacidad de administrar justicia se basa, en buena medida, en la idoneidad del diseño legal. Y, sin embargo, la implementabilidad de la justicia no se restringe a este diseño, porque la implementación es un problema de alta complejidad de suyo, tal como lo vamos a observar más adelante.

Las leyes son un producto del Poder Legislativo, pero siendo éste un cuerpo colegiado que funciona por breves meses en el año, no lo guía el principio de continuidad administrativa que se sustenta en las condiciones de las que brota el conocer a las necesidades sociales; tampoco, propiamente, su función es la de dirigir los destinos del país, pues esto le corresponde al Ejecutivo, por medio de las secretarías de Estado.¹⁶² Cada una de ellas cuenta con personal técnico especializado en la materia de su actividad y formula los proyectos de ley que son sometidos a la aprobación de las cámaras legislativas. Sin embargo, los profesantes del foro discernen que tales proyectos previamente deberían ser remitidos a esas cámaras del Congreso de la Unión, pues deben ser examinadas por un órgano especial calificado que estudie si la ley, así proyectada, se ajusta a la técnica jurídica y no sea contraria a la Constitución o a los principios fundamentales del derecho. Un órgano semejante puede asimismo detectar si el proyecto de ley no está en contradicción con otras leyes, o si no se ajusta al principio de unidad que rige a toda la legislación de un país.

Aunque cada Secretaría de Estado tiene una dependencia dedicada a los asuntos jurídicos, tal estudio, de suyo difícil y complicado, no puede ser hecho por la Secretaría misma que formula el proyecto, porque los problemas que ese estudio encierra no conciernen privativamente a la índole de las actividades que desempeña. No debemos olvidar, como lo explicó Von Stein, que existe un "criterio de *oportunidad*" que determina que la administración del Estado se adapta a la variedad de relaciones reales que la determinan, y que asume también, ante una diversidad de factores sociales, una *forma especial consonante a la naturaleza de sus diversos deberes*: en la vida real del Estado, cada ministerio crea su propio organismo administrativo, distinto del organismo de los demás ministerios, de modo que, normalmente, aquellas actividades especializadas suelen ser desempeñadas, de manera diferencial, por ministerios que les son inherentes.

Los juristas han sostenido que es necesario, tratándose de la justicia, que la gestión pública de sus asuntos debe hacerla un órgano especializado en la materia de que se trata y tal órgano en el mundo es la Secretaría de Justicia. La falta de ese órgano ha sido cuestionada por los abogados como la causa

161 Meter, Donald van Meter y Carl van Horn, "El proceso de implementación de políticas: un marco conceptual" en Aguilar, Luis F. (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1975), pp. 101 y 102.

162 Couto, *op. cit.*, pp. 50 y 51.

de la anarquía que reina en la legislación del país a partir de 1917 y a que no pocas leyes adolezcan de vicios de inconstitucionalidad. Tal situación, asimismo, es denunciada como la fuente de que se hayan atestado los tribunales federales de amparos, al grado de no darse a basto para resolver todas las quejas que se presentan por motivos de inconstitucionalidad cada vez que se promulga una ley.¹⁶³ Siendo éste el motivo más poderoso y frecuente del entorpecimiento de la administración de justicia, fue consecuente su oferta en el sentido de restablecer a la Secretaría de Justicia como un filtro adecuado a través del cual pasarían los proyectos de ley que se enviaran a las Cámaras, antes de la discusión parlamentaria, de suyo complicada e incierta en resultados.

Un apropiado diseño de ley constituye un incentivo de factibilidad de implementación. Por lo que toca a la ley, en lo que respecta a su confección, su estudio por un órgano especializado es indispensable; pero no lo es menos en relación con la “ley en movimiento”.¹⁶⁴ Una ley, pasado el tiempo, puede dejar de ser adecuada por el cambio de las condiciones del país, dejar de cumplir los propósitos del legislador que la expidió, e incluso, producir resultados contraproducentes. Esto puede ser principalmente lesivo en materia de leyes penales, ya que puede ocurrir que leyes destinadas a reprimir determinado delito produzcan, posteriormente, en su aplicación, un resultado contrario. Por consiguiente, no podemos soslayar tampoco la índole de la *Policies* públicas, que son éticamente ambiguas, porque los efectos morales son difícilmente calibrables bajo el criterio de “suma cero”, es decir, de todo o nada. Dicho de otro modo, a la *Policy* es inaplicable la norma maniquea del triunfo total del bien sobre el mal. La imposibilidad de definir el bien y el mal dentro de un concepto absoluto, está acompañada por el hecho de que toda respuesta a un mal social implica otros males predecibles e impredecibles. Como lo declara Stephen Bailey, “al estructurar leyes y decisiones puede hacerse un intento de prever —y en parte mitigar— los males previsibles (aunque rara vez es imposible hacerlo en un sentido total)”.¹⁶⁵ Tal es la “*naturaleza agridulce*” de las *Policies* públicas.

Asimismo, puede la ley contener deficiencias tales que hagan difícil o imposible su aplicación, es decir, que hagan inviable su implementación, y requiera reglamentaciones adecuadas.

Juzgaban los abogados que, dentro del objeto general de la extinta Secretaría de Justicia, el diseño e implementación legal facilitaba la colaboración del Ejecutivo a la realización del principio constitucional de hacer

163 *Ibid.*

164 *Idem*, p. 51.

165 Bailey, Stephen, “Ética y servicio público”, en Roscoe, Martin (ed.), *Administración pública*, México, Herrero Hermanos, 1967, p. 351.

pronta y expedita a la administración de justicia, la cual, en las décadas de los cincuenta y los sesenta, no era posible por la dispersión organizativa de los implementadores.

Dentro de los diversos argumentos vertidos aquí, parece razonable pensar que la extinción de la Secretaría de Justicia no obedeció a su índole, pues de serlo así, hubiera cesado en todos los países del orbe. La causa de su desaparición, en consecuencia, debe ser buscada en las peculiaridades del término de la Revolución del 1910 y la atmósfera parlamentaria imperante en 1917.

El especial carácter de una Secretaría de Justicia ha sido explicado por Antonio Martínez Báez, quien señaló lo siguiente:

[...] me basta afirmar, y pienso sinceramente que al decir esto la verdad está de mi lado, que todos los países adscritos a la cultura jurídica de derecho escrito, del *Civil Law*, o europeo continental, tienen un Ministerio o una Secretaría de Justicia, independientemente del sistema de filosofía política, social o económica que adopten en cuanto a sus particulares regímenes estatales.¹⁶⁶

Para finalizar este apartado, es interesante recabar la opinión de uno de los antiguos secretarios de Justicia, precisamente de quien más tiempo ejerció el cargo. Pidamos su juicio a Justino Fernández, quien condujo a la institución entre 1901 y 1909, y cuya *Memoria* relativa a esos años da cuenta de lo que fue esta dependencia de la administración pública mexicana. Fernández había explicado que la independización de la Secretaría de Justicia, con respecto al ramo de instrucción pública, se había debido al incremento incesante de los asuntos de su materia. Inclusive, en 1905 la Secretaría era concebida como una “nueva Secretaría de Estado” y fue nutrida con más empleados, con sueldos más altos, para atender mejor la cuantía creciente de los negocios referente a la justicia. Tal como lo explica el propio titular, “deslindados así ramos de tan vital importancia, hay que convenir en que esa separación era demandada por el aumento incesante y progresivo de atenciones en asuntos de carácter diverso”.¹⁶⁷

Al respecto, aporta evidencias de mucha significación, tales como el número de comunicaciones despachadas de 1891 a 1904.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Martínez Báez, Antonio, “Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia”, *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo de 1961, pp. 65-68.

¹⁶⁷ *Memoria del secretario de Estado y del Despacho de Justicia, presentada ante el Congreso de la Unión, que comprende del 1 de enero de 1901 al 30 de junio de 1909*, México, Imprenta de Antonio Enríquez, 1910, signada por Justino Fernández en 1909 (no se precisa mes ni día), pp. XI-XIII. Fernández dedicó un capítulo, titulado: “Origen, organización e historia de la Secretaría de Justicia”, a destacar la importancia de su evolución histórica.

¹⁶⁸ “Cuadro Comparativo de Comunicaciones Despachadas en el Año de 1904, en Relación con los Años de que enseguida se Expresa”, *Memoria* antes citada, cuadro núm. 12.

ESTADO DEL DESPACHO DE LOS ASUNTOS A CARGO
DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA 1891-1904

Año	Cantidad	Diferencia líquida a favor de 1904	Diferencia proporcional
1891	9,497	36,012.	
1892	9,081	+ 36,428.	
1893	8,193	+ 37,316.	
1894	8,712	+ 36,797.	
1895	9,225	+ 36,284.	
1896	10,287	+ 35,222.	
1897	10,114	+ 35,395.	
1898	10,549	+ 34,960.	
1899	11,540	+ 33,969.	
1900	10,911	+ 34,598.	
1901	14,736	+ 30,773.	
1902	24,211	+ 21,298.	
1903	31,026	+ 14,483.	
1904	45,509		" 325.79%

Un breve comentario al respecto: en catorce años de actividades, la Secretaría de Justicia cuatuplicó el número de comunicaciones despachadas. A mayor cantidad de trabajo, mayor necesidad de empleados y mayor requerimiento de organización para beneficiar a su desempeño. El cúmulo de trabajo en 1904, un año antes de su creación como una Secretaría especializada, se había cuadruplicado en contraste con 1891.

La fuerza de la complejidad creciente de la materia de trabajo de la Secretaría de Justicia constituyó un poderoso incentivo que provocó que la antigua organización, vigente hasta 1901, fuera transformada, y viabilizara la creación de dos Secretarías, una de Justicia, la otra de Instrucción Pública. El antiguo esquema organizativo departamental, que separaba a ambos ramos, sirvió de base a las respectivas configuraciones de organización de ambas dependencias de la administración pública.

Pero no sólo existió el insumo cuantitativo para la creación de la nueva Secretaría, sino también incentivos cualitativos que extendieron el abanico funcional de la misma, y principalmente que, entre 1901 y 1909, irrumpieran las nuevas labores del notariado, estadística y contabilidad. Tal irrupción dio de lleno en el curso de los negocios de la institución e impactaron en el despacho mismo, requiriendo la apertura de nuevos libros y registros para el mejor manejo de los negocios. En suma, como lo hace constar Justino Fernández, "durante el período de tiempo que comprende este

informe, se modificó lo concerniente al personal y a las diversas atenciones de la Secretaría, la organización de las secciones expresadas.”

Estas transformaciones señalaron, finalmente, un notable progreso pro- piamente técnico, pues, como lo hace notar el secretario de Justicia, desde esta época cualquier empleado, incluso los de nuevo ingreso, podía tener una idea muy clara y completa de los asuntos que se despachaban en tal dependencia gubernamental.

II. CONTROVERSIAS SOBRE EL PAPEL DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Tal como se puede desprender de lo tratado hasta aquí, la función de una Secretaría de Justicia dentro del Estado de derecho sugiere un *locus natura*; dicho de otro modo: un Ministerio, Departamento o Secretaría de Justicia es inherente al Estado de derecho. Igualmente, su papel administrativo parece ser no sólo legal y legítimo, sino necesario para facilitar la imple- mentación de los complejos procesos propios de la ley, desde la fase parla- mentaria hasta el momento de la acción judicial, pasando por el procedimiento ejecutivo. Sin embargo, en México la Secretaría de Justicia fue cesada, y al respecto se debieron haber esgrimido motivos de una enorme gravedad.

Una Secretaría de Estado, dentro del Estado moderno, puede desaparecer por varios motivos. Uno puede ser la pérdida de objeto público; otro, serias deficiencias presupuestales; uno más, la perversión de su misión histórica; finalmente, atentar contra el régimen establecido. En suma, una Secretaría de Estado puede concluir su vida por motivo de que su existen- cia sea superflua; que su vida sea menos importante que la de otra depen- dencia; que su desempeño sea defectuoso o inmoral; o que esté contrapuesta al gobierno existente.

Debido a que no existen estudios ni datos contemporáneos en la época de la extinción de la Secretaría de Justicia, que expresen tácitamente las causas que mediaron en tan drástica medida; y que los análisis de los juris- tas citados razonan que la causa probable fue que servía de vehículo por el cual el Ejecutivo daba consignas al Judicial, durante las dictaduras de Díaz y Huerta, los motivos posibles de la cesación son dos: la perversión de su objeto y la socavación de la división de poderes.

Si nos atenemos a que tales causas fueron el motivo probable de la extinción de la Secretaría de Justicia, entonces su cesación obedeció a una tergiversación de fines, actividades y principios. Sin embargo, discusiones posteriores acerca de su posible restauración, a propuesta del Colegio de Abogados, han girado más en torno a su naturaleza y lugar dentro del régimen político, cuestionando su existencia misma, que a su desempeño en una etapa de su vida (con Díaz y Huerta). Al respecto, el choque de posturas ha sido ciertamente muy encontrado, pues sus defensores han

esgrimido la universalidad de su existencia en las administraciones públicas del planeta, en tanto que sus detractores han acentuado su oposición en razones tan poderosas como la obstaculización de una sana división de poderes. Cualquier análisis de la Secretaría de Justicia es infructuoso, sin la exploración de tan complejos problemas que ninguna otra secretaría de Estado enfrentaría.

Desde el punto de vista de la administración pública, considerada como la externación de la vida del Estado, como unidad de voluntad y acción, la función de una Secretaría de Justicia no es superflua, universalmente considerada. Sin embargo, se puede objetar su existencia dentro de circunstancias nacionales singulares por razones hipotéticas, que deben argumentarse adecuadamente. Tal es el caso de la polémica sobre la resurrección o creación de una Secretaría de Justicia a propuesta del Colegio de Abogados, criticada porque significaría desenterrar a una institución administrativa porfiriana que, además, fue un foco de perversión de la administración de justicia. Una objeción semejante tiene una postura eminentemente política (y maniquea), pues se discierne que establecerla es igual a resucitar una institución corrupta proveniente del porfirismo, entendiéndose al porfirismo como un régimen perverso, por no multiplicar otros calificativos con las cuales podríamos consentir.¹⁶⁹

Pero, de ser admitido este argumento, se aceptaría tácitamente que dicha Secretaría fue inexistente antes del porfirismo lo cual, como lo tratamos páginas antes, es falso. Del mismo modo, de transigirse con esto, se tendría que admitir que el resto de las secretarías de Estado también eran porfirianas y deberían igualmente desaparecer. Hay que subrayar que no se trata, propiamente, de una institución porfiriana, pues la Secretaría de Justicia existió en México de noviembre de 1821 a abril de 1917.¹⁷⁰

Hay una segunda cuestión insoluta de la que los principios científicos reclaman una adecuada aclaración y que se refiere al supuesto de que la Secretaría de Justicia fue extinta porque, durante el porfirismo y el régimen golpista de Huerta, sus titulares pasaban consignas a los jueces, lo cual obró contra la independencia y respetabilidad del Poder Judicial. Se trata de una mera hipótesis, no de una investigación documentada, por lo que se debe tomar con las reservas del caso, toda vez que sería muy difícil probar una serie de hechos de corrupción en forma de consignas a los juzgadores, pues éstas normalmente deben trasmitirse verbalmente. En todo caso, si un secretario de Justicia pasa recomendaciones a los jueces, lo conducente es removerlo de sus responsabilidades, pero no suprimir a toda una secretaría

169 Domínguez, obra citada, pp. 88-89.

170 Martínez Báez, Antonio, "Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo de 1961, pp. 53 a 68.

de Estado. De razonarse de tal manera, cada vez que un secretario de Estado procediera de ese modo, habría que suprimir el ministerio del caso, con lo cual la lista de bajas de la administración pública de cualquier país sería enorme. La solución hubiera sido que se nombrara como secretario de Justicia a una persona honorable, incapaz de dar consignas a los jueces, con lo que se evitaría el peligro mencionado y otros riesgos similares.

Por otra parte, sería ingenuo pensar que semejantes consignas solamente existieron con Díaz y Huerta, y no antes, pues en términos de corrupción política hubo regímenes que nada les envidiaron, con las sucesivas presidencias de Santa Anna; y sin embargo, ni la Secretaría de Justicia ni alguna otra pasaron a la tumba por servir a ellos.

Asimismo, se tendría que preguntar, como lo hace Virgilio Domínguez, si luego de la extinción de la Secretaría de Justicia, desaparecieron las recomendaciones y consignas.¹⁷¹ Según lo explica, durante el porfirismo se acusó de dar consignas sólo a una persona: el titular de la Secretaría de Justicia, en tanto que a partir de su extinción, las recomendaciones a los jueces continuaron. Del flujo de las consignas hacia el Poder Judicial, en los primeros años de los regímenes revolucionarios, da fe Salvador Alvarado, quien en un capítulo titulado “Nuestra increíble corrupción Oficial”, comentaba que

en México nadie gana un pleito en un tribunal sin influencia, dinero y recomendaciones; si un litigante posee estas tres cosas no perderá jamás un pleito, por injusto y absurdo que sea lo que pretenda. ¿Es que los jueces mexicanos son más bribones que los de otros países? No; lo que pasa es que la judicatura no es una carrera.¹⁷²

Lo dicho por Alvarado hace tantos años parece haberse eternizado, al menos parcialmente, tal como se desprende en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, dentro del rubro correspondiente a impartición de justicia, donde encontramos las siguientes afirmaciones:

Por lo que respecta a la impartición de justicia, no siempre contamos con un sistema que corresponda a los reclamos de la sociedad. En algunos tribunales se dictan fallos con ignorancia o parcialidad, o se desarrollan con lentitud los procesos de que conocen, en buena parte porque no siempre existen los mecanismos para que los particulares combatan tales proceder que deben ser sancionados, o porque los propios tribunales carecen de los elementos materiales y técnicos para desempeñar adecuadamente sus funciones.

171 Domínguez, *op. cit.*, pp. 80 y 81.

172 Alvarado, Salvador, *El Problema de México* [s.p.i.], p. 16. Alvarado nació en 1879 y murió en 1924. La fecha de su fallecimiento sitúa a la preparación de la obra entre ella y 1910, debido a una referencia del movimiento maderista. Sin embargo, como este opúsculo consiste en una filípica contra el régimen presidencial de Álvaro Obregón, y habiendo militado Salvador Alvarado con el delahuertismo, por lo cual sufrió el ostracismo, es probable que fuera preparado entre 1919 y 1924.

Así, hoy en día existen normas y prácticas viciadas que obstaculizan el acceso a la justicia a un número importante de mexicanos; que dan lugar a procesos de gran complejidad y dificultad, en donde incluso la propia ley llega a propiciar en ocasiones comportamientos irregulares. En el futuro, deben desalentarse juicios notoriamente improcedentes y costosos para toda la sociedad, o que impiden la adecuada ejecución de las sentencias dictadas.

Quienes menos tienen se encuentran desprotegidos, ya sea por la lejanía de los juzgados o tribunales y la dificultad para llegar a ellos, o por la falta de recursos para pagar los gastos de defensa. En muchas ocasiones, cuando las personas logran llegar a juicio, su falta de preparación, la carencia de una representación conveniente o la connivencia de sus contrapartes con autoridades inmorales, hacen nugatorio su derecho a la justicia.¹⁷³

En abril de 1917 la terminación de la Secretaría de Justicia estuvo acompañada por la cesación de la Secretaría de Gobernación. Pero su fortuna fue mucho mayor que la suerte de la Secretaría de Justicia, a pesar de que los cargos que se hicieron en el Congreso Constituyente fueron más graves; y que la reestructuración de la administración pública, invocada por el fortalecimiento del federalismo, estaba muy justificada. Pero su hado era menor que la ventura de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en cuyas oficinas y legaciones se fraguaron conspiraciones y no menos sórdidas confabulaciones contra la República, primero durante el último gobierno de Santa Anna y después en la época del gobierno golpista de Zuloaga y Miramón.¹⁷⁴ Varios de los conspiradores eran miembros del servicio exterior, y usaron bienes y recursos públicos en la conjura, desviando a toda una organización de la administración pública de su misión de representar al Estado nacional, para hipotecar a la nación con el extranjero. Se conocieron sus nombres y sus intenciones, y sin embargo, a nadie se le ocurrió suprimir a la Secretaría

¹⁷³ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda, 1995. pp. 22 y 23.

¹⁷⁴ Con el mandato de Santa Anna, Manuel Díez de Bonilla, secretario de Relaciones Exteriores, dirigió una más de las intentonas de implantación de la monarquía en México, usando al efecto la legación de Madrid, donde los diplomáticos José María Gutiérrez de Estrada y José María Hidalgo maquinaron la candidatura del infante don Juan. Igualmente, luego del golpe de Estado contra las instituciones republicanas, Félix Zuloaga reinició los esfuerzos conservadores a favor de la monarquía, siendo entonces los secretarios de Relaciones Exteriores del gobierno usurpador, Luis G. Cuevas y Joaquín María del Castillo y Lanzas. Ahora, el vértice de las conjuras era la legación en París, a cuya cabeza estaba Juan Nepomuceno Almonte, asistido en la secretaría por Hidalgo, y contando con la ayuda de la legación en Londres, cuyo titular era Tomás Murphy. Sustituido Zuloaga por Miguel Miramón, los titulares de Relaciones Exteriores: Manuel Díez de Bonilla y Octaviano Muñoz Ledo, no desmayaron en impulsar el añejo proyecto monarquista a través de las dos legaciones, además de que se comisionó en Roma a Gutiérrez de Estrada para apoyar estos designios, que cuajaron finalmente con la ilegítima entronización de Maximiliano. La narración de estos hechos es obra de uno de los protagonistas más comprometido con el proyecto: José María Hidalgo, en su libro, *Proyectos de Monarquía en México* (México, F. Vásquez Editor, 1904, pp. 57-67).

de Relaciones Exteriores, sino castigar a algunos conspiradores con el paredón y a otros con el ostracismo en los cargos públicos.¹⁷⁵

No todo tiene que derivar en la terminación de una organización administrativa, cuando hay personas concretas que se pueden identificar como responsables, y ser castigados, sin que las penas sean infligidas a una secretaría de Estado.

Es inconsistente, por principio, encontrar a todas las deficiencias de la justicia en la Secretaría de Justicia y no en el régimen entero. Pero también es un error condicionar la mala administración de justicia a la sola falta de una secretaría, como la que existió en la época porfiriana; en todo caso, la justicia que se administraba entonces no estaba exenta de grandes defectos, pues como lo comenta un autor, “quienes la administraron no eran precisamente unas blancas palomas”: los jueces de aquella época no eran un modelo de perfección, pero el delito de cohecho era “*rara avis*” en el personal de justicia de entonces, toda vez que se procuró que los puestos judiciales fueran ocupados por juristas probos.¹⁷⁶ Dicho pensador añade que, a pesar de los defectos que se le podrían imputar a la Secretaría de Justicia, ésta se preocupó por que los puestos judiciales fueran desempeñados por profesionistas con prestigio. Había, incluso, sin existir reglamentación alguna, una especie de carrera judicial en los nombramientos, pues para ser juez de lo civil era necesario, por ejemplo, que el nominado se hubiera desempeñado previamente como juez menor, y que las vacantes de jueces de lo civil de la ciudad de México se suplían, generalmente, seleccionando al nombrado entre los jueces de primera instancia, de algunas de las entonces municipalidades del Distrito Federal.

La Secretaría de Justicia pudo ser un vehículo de consignas, pero era un órgano al servicio de una dictadura, y es comprensible que un dictador se sirviera de ella para gobernar al país, como lo hizo con las otras secretarías de Estado. Así, el argumento de que la Secretaría de Justicia fuera un instrumento de consigna y corrupción de la justicia, como cualquier otra secretaría, no hay que buscarlo en el funcionamiento de la Secretaría misma, sino en la índole de gobierno dictatorial, espurio de origen. Lo paradójico no es que una dictadura fuera incapaz de establecer a una justicia virtuosa, sino que, a pesar de los progresos alcanzados por la nación gracias a la Revolución de 1910, los gobiernos nacidos de ese movimiento reivindicador no hayan sido competentes para suprimir los vicios de la justicia here-

¹⁷⁵ Dentro del “Decreto por el cual se concede Amnistía General por Delitos Políticos, de diciembre 2 de 1861”, se segrega de su beneficio, entre otros, a quienes fungieron como presidentes de la República desde el 17 de diciembre de 1857 hasta diciembre de 1860; así como a los mexicanos que firmaron y ratificaron el Tratado Mon-Almonte. *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, dos tomos, 1974, t. II, pp. 500-502.

¹⁷⁶ Couto, *op. cit.*, p. 53.

dados por el porfirismo. Tan no se abolieron los defectos, como lo hace saber Salvador Alvarado, que

los jefes militares, que son los que generalmente han ejercido el Poder Ejecutivo en este país, nunca han podido ni siquiera concebir esta idea, porque han considerado a los jueces como empleados de una oficina supeditada al Poder Ejecutivo, y no propiamente como un Poder aparte, cuya función social es totalmente distinta a la del Ejecutivo.¹⁷⁷

En el futuro, para evitar que una institución administrativa desaparezca por ser un foco de corrupción y sea extinta, convendría recoger la propuesta de Virgilio Domínguez: el remedio para los potenciales vicios de las componendas es que en el Código Penal se establezca un delito especial, castigado con penas considerables para quienes hagan recomendaciones a los jueces, que comprenda a todos los funcionarios públicos.¹⁷⁸

Otro argumento puede ser extendido sobre el asunto de la mencionada extinción: la diferencia entre la perversión de la Secretaría en una etapa de su vida y la solvencia histórica de ella antes y aún durante el porfirismo. Toda organización administrativa es reformable, puede ser mejorada y no es necesariamente cesable. La historia de la administración pública está repleta de casos de mejoría y superación de administraciones deficientes, pervertidas, desfasadas u obsoletas.

Un argumento más es el reconocido prestigio moral y profesional de la mayor parte de los titulares de la Secretaría de Justicia:

si recorremos las *Memorias* presentadas por los ministros de Justicia al Legislativo, desde la de Miguel Ramos Arizpe de 4 de enero de 1826, pasando por la de Juan José Espinosa de los Monteros de 1829; las de José Ignacio Espinosa de 1830, 31 y 32; otra más de Ramos Arizpe de 1833, la de 26 de enero de 1835 de Joaquín Iturbide; las de Mariano Riva Palacio, José María Jiménez, Marcelino Castañeda, José Urbano Fonseca; Antonio Martínez de Castro, José María Iglesias, José Díaz Covarrubias, Protasio I. Tagle, Ignacio Mariscal, Ezequiel Montes y Joaquín Baranda, para no citar a otros, justo es reconocer que quienes desempeñaron el cargo fueron hombres de primera calidad en la historia de México, entre los que figuraron destacadamente Benito Juárez y Manuel Ruiz y que fue a su actividad a la que se debieron la legislación y la codificación mexicanas y la organización de justicia con características definidas. Esta tradición de prestigio se convirtió en leyenda, cuando el eco de los clarines de Tecuac hizo que los hombres del plan de Tuxtepec perdieran el sentido del equilibrio político y se embriagaran de poder.¹⁷⁹

177 Alvarado, Salvador, *La construcción de México*, México, Secretaría de Gobernación, 1985 (1919), p. 333.

178 Domínguez, *op. cit.*, pp. 80 y 81.

179 Gaxiola, Francisco Javier, "Sobre la creación de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, p. 72.

A la lista anterior hay que añadir a dos constituyentes de 1857: Ignacio Ramírez y Justino Fernández,¹⁸⁰ así como a Benito Juárez, Andrés Quintana Roo, Luis de la Rosa y Manuel Ruiz.

Resulta difícil desligar en términos de desempeño institucional, la calidad del rendimiento de una secretaría de Estado y la competencia directiva de sus titulares, pues tal desempeño depende directa e inmediatamente de la capacidad conductiva del secretario mismo. Por esto, es muy sorprendente que la Secretaría de Justicia haya sido suprimida contando con el aval histórico de una dirección tan atinada, y por tanto tiempo, pues la relación de secretarios de Justicia hecha por Gaxiola abarca un largo periodo.

El hecho de que algunos ministros de Justicia de Porfirio Díaz pudieran haber sido proclives a pasar consignas a los jueces y funcionarios judiciales, y que tal, dicese, fue el motivo de la extinción de la Secretaría de Justicia, contrasta significativamente con los prestigiados funcionarios citados.

180 Clausel, Joaquín, "Secretaría de Justicia", en Trentini, Francisco (ed.), *El progreso de México*, México, Tipografía de Boulogny y Schmidt Sucs., 1906, pp. 149-162.