

CAPÍTULO TERCERO	
NACIMIENTO, EXTINCIÓN Y RESURRECCIÓN	45
I. La herencia española	45
1. Los antecedentes hispánicos	45
2. Los fundamentos virreinales	47
II. Nacimiento en 1821: la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos	51
1. Organización y personal	53
2. Reformas organizativas de 1835	57
III. Extinción y resurrección de la Secretaría de Justicia (1836-1841)	58
1. Causas de la primera extinción	58
2. El fondo judicial	64

CAPÍTULO TERCERO

NACIMIENTO, EXTINCIÓN Y RESURRECCIÓN

El esquema original bajo el cual se configuró la administración pública del México independiente, debe ser buscado, y se encontrará, en la reforma borbónica durante la época virreinal: esta etapa principal de la historia de la Nueva España produjo no solamente los gérmenes de dicha administración, sino sus organismos más desarrollados.

I. LA HERENCIA ESPAÑOLA

La administración de justicia es inherente al Estado de derecho, pero sus raíces hay que buscarlas en el Estado absolutista. Dentro de este contexto general, la cultura hispanoamericana tiene su propia fuente, si bien, posteriormente se mezcla íntimamente con la experiencia francesa.

1. *Los antecedentes hispánicos*

En su retrospectiva más antigua, el origen de la Secretaría de Justicia en México hay que buscarlo en la fundación del Consejo Real de Castilla, en el ya lejano año de 1264.⁵⁹ Sin embargo, fueron las reformas de 1518 y 1523, realizadas por Juana y Carlos V, las que dieron cabida a una innovación que agrupó sus funciones en tres ramos: real patronato, gracia y justicia. Tales son los troncos principales que nutrirán el caudal de competencias de la postrer Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Gracia y Justicia en España, matriz mediata de la que surgió posteriormente la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos en nuestro país.

El Secretario del Real Patronato tenía a su cargo la correspondencia del rey y sus servidores y vasallos; por medio de su persona se transmitían las órdenes reales, que se convertían en decretos, los que una vez publicados

⁵⁹ Dentro de su configuración cameral, dicho cuerpo estaba integrado por 16 miembros titulares, un fiscal togado, dos agentes fiscales, un tasador de procesos, además de varios porteros y alguaciles. Anónimo, "El secretario de Estado y del despacho instruido. Su origen en España, sus funciones, ejercicio, máximas y manejos"; Escudero, José Antonio, *Los secretarios de Estado y del despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, cuatro tomos, t. IV, pp. 1203-1205. (Este documento no está fechado, pero se sabe que fue producido en el siglo XVIII.)

se ejecutaban. Dentro de sus deberes se comprendía la muy importante regalía referente a la dotación de vacantes en los cargos eclesiásticos, que establecía uno de los vínculos de sujeción más importantes de la Iglesia, al Estado. No es de extrañarnos que el autor anónimo precitado llamara el real patronato como el *colmo de todas las regalías*.

Por su parte, el Secretario de Gracia atendía la expedición, consulta y despacho de las reales mercedes y gracias, además de los perdones de muerte, delitos, provisión de honores y títulos de nobleza, y dotación de empleos públicos.

Por su parte, el secretario de Justicia estaba responsabilizado de la dotación de plazas para los consejos, cancillerías, audiencias y demás cargos referentes a lo que se conocía como *Ministerio de Justicia*.

Hay que destacar que la vinculación de dos de estas ramas en la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos en México se prolongó hasta 1861, cuando Benito Juárez extinguió el ramo de negocios eclesiásticos durante la Reforma. Por cuanto al real patronato, éste constituyó en México un notorio problema que ha destacado don Jesús Reyes Heróles, pero que no podemos abordar en este trabajo, por lo cual remitimos al lector a su obra.⁶⁰

El largo proceso de construcción de los ramos especializados de la administración pública española ingresa en una fase de consolidación y racionalización durante la reforma borbónica. Uno de los pasajes principales de este suceso es el decreto de noviembre 30 de 1814, mediante el cual se diferenciaron, especializaron y detallaron las funciones de cada una de las cuatro secretarías del Despacho. El efecto principal de interés para este libro fue que los mencionados ramos de patronato, gracia y justicia, se diferenciaron y especializaron en el seno de la Secretaría de Justicia.

En primer lugar, el Real Patronato comprendía las relaciones con la jurisdicción eclesiástica, por un lado, y la materia de regalías, por el otro. Más específicamente, este ramo se refería al establecimiento de seminarios y colegios, ordenación de eclesiásticos, observancia de las reglas de las órdenes religiosas, represión de excesos y correspondencia con prelados. Abarcaba la manutención de las iglesias catedrales, colegios, fábricas de patronatos, parroquias, abadías, prioratos, monasterios de uno y otro sexo, estado y calidad de sus rentas, lista de los prelados, capítulos, abades, priores, superiores y otras dignidades eclesiásticas seculares o regulares. Igualmente, sus deberes comprendían al número de curas, vicarios y clérigos de cada parroquia.

En segundo lugar, los ramos de gracia y justicia tendieron a integrarse en un solo rubro, referente al estado de los consejos, cancillerías, audiencias y demás tribunales, corregidores y alcaldes; así como el censo de quienes

⁶⁰ Reyes Heróles, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, México, FCE, 1974, tres tomos. t. I, cap. VI.

ocupan los empleos en ellos, su condición y salarios. Dicho censo comprendía el expediente de sus méritos, educación y plazas vacantes. También le tocaba lo referente a las consultas a los consejos sobre asuntos de justicia, tanto criminal, como civil.

Debemos enfatizar que el desarrollo de la administración pública, a semejanza de los vegetales, tiene un movimiento de diferenciación perfecto mediante mitosis. Esto fue observable en 1717, cuando la antigua Veeduría General —calcada en la Contraloría General de Francia—, se extinguió, pasando su ramo, el hacendario, a la entonces Secretaría de Justicia, Gobierno Político y Hacienda.

El punto de culminación de este proceso, que por un lado significó el desarrollo de los ramos de patronato, gracia y justicia, y por el otro, el imperativo de profesionalización de la administración de justicia, fue la expedición de la Constitución española de 1812. Con base en ella, la Secretaría de Gracia y Justicia fue facultada en lo referente a las provisiones de obispos, prebendas, beneficios eclesiásticos, magistraturas y judicaturas. Trataba, además, con los nombramientos del Consejo de Estado, y los negocios de ceremonial y etiqueta. Conservaba el real patronato, la policía superior eclesiástica y los establecimientos de regulares, así como las mercedes, títulos y empleos del ramo. Finalmente, también le correspondían los asuntos “que se dirijan a promover y activar la recta administración de justicia”. Los tres ramos fueron ejercitados en España y ultramar, a través de las audiencias.⁶¹

2. *Los fundamentos virreinales*

El patrón formal que inspiró directa e inmediata a la organización administrativa mexicana en su conjunto, fue el diseño de administración pública planteado dentro de la citada Constitución española de Cádiz, cuyo conjunto estaba integrado por las Secretarías de Estado del Despacho; Hacienda; Guerra; Marina, y Gracia y Justicia; además de las Secretarías del Despacho de la Gobernación del Reino de la Península e Islas Adyacentes, y la Secretaría del Despacho de la Gobernación del Reino de Ultramar.⁶² Estas secretarías tenían un largo historial y su momento culminante de desarrollo ocurrió durante la nueva dinastía, a la que se debe la clasificación de los

61 García Madaria, José María, “Introducción” al libro de Prado y Rozas, Antonio, *Reglas para los oficiales de las secretarías y catálogo de los secretarios del despacho, y del Consejo de Estado* (1755), y del anónimo, *Memoria sobre las secretarías del despacho* (1824), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, pp. 42-45.

62 Constitución española de 1812. La enumeración de las secretarías del despacho se hace en el capítulo VI de la Constitución. Ver Gamboa, José, *Leyes Constitucionales de México durante el Siglo XIX*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1901, pp. 205 y 206.

negocios públicos en cuatro ramos: policía, hacienda, guerra y justicia. Luego de una evolución de más de noventa años, quedaron constituidas cinco secretarías del despacho: Estado; Guerra; Marina y Hacienda; y Gracia y Justicia, después de la supresión de la Secretaría de Indias y la distribución de los negocios americanos entre las restantes.⁶³

Como consecuencia histórica, con base en esta ancestral tradición, la administración pública mexicana fue organizada de manera muy similar al modelo español, y en noviembre 8 de 1821 la Regencia del Imperio mexicano estableció a las Secretarías de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores; Guerra y Marina; y Justicia y Negocios Eclesiásticos.⁶⁴

Este diseño estaba en consonancia con los progresos que se remontaban a más de un siglo atrás, cuando la Casa de Borbón asumió la Corona española y efectuó una profunda transformación del Estado, reformando sustancialmente a la administración pública. En el ámbito territorial, las intendencias sustituyeron a los fosilizados corregimientos y alcaldías mayores tanto en la península y como en Ultramar, en tanto que una diversidad de actividades administrativas florecieron por doquier en el virreinato de la Nueva España. Para solventar las necesidades de la Real Hacienda, la Dirección General de Aduanas actuaba con gran intensidad, y para solventar estas necesidades se establecieron grandes empresas públicas, como las corporaciones productivas y comerciales dependientes de las Direcciones Generales de las Rentas del Tabaco y de la Pólvora. Por su parte, la Dirección General de Temporalidades estaba todavía haciendo rendir los bienes confiscados a la Compañía de Jesús, reencauzando los recursos a una diversidad de obras y servicios públicos.

Para atender la asistencia social se desempeñaban la Dirección General de la Lotería y el Monte de Piedad, y para dedicarse a la educación y la cultura se habían creado el Colegio de Minería y la Academia de San Carlos. La Dirección General de Correos era, sin duda, uno de los servicios públicos más eficientes de su época. Todas estas organizaciones, además de otras no menos conspicuas, fueron herencia del virreinato borbónico al México independiente.

El eje y motor de la red organizativa de la administración virreinal era la Secretaría de Cámara del Virreinato, institución creada en agosto 28 de

63 "Decreto del rey, uniendo a las cinco Secretarías de Estado y del Despacho de España los negocios respectivos a cada departamento en las Indias, de abril 25 de 1790". Reimpreso en México por D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1790.

64 "Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, de 8 de noviembre de 1821", *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, cinco volúmenes, t. V, vol. 1, p. 46.

1756 para facilitar el control gubernamental metropolitano sobre la Nueva España, y dar orden y concierto a las distintas organizaciones administrativas existentes, así como las que estaban proyectadas para el futuro. El que el Estado mexicano pudiera asumir el modelo administrativo gaditano fue posible gracias a la existencia de esta institución, la cual ofreció el caudal de energía organizativa que dio cuerpo y sentido a las cuatro secretarías del despacho primigenias del México independiente.

Ha sido una gran paradoja que el deseo borbónico de alcanzar una sustancial mejoría administrativa de la Nueva España fuera el incentivo que propició la rápida organización de las secretarías de Estado en el México independiente y su inmediata puesta en marcha; fue una ironía, igualmente, que el afán de hacer más dependiente al virreinato fuera causa de la capacitación de los mexicanos para asumir la administración de su país.

La secretaría del virreinato tenía como encomienda procesar la nutrida correspondencia oficial que circulaba entre ambos continentes, para facilitar la toma de decisiones, la hechura de políticas y el ejercicio del control administrativo, jurídico y financiero.⁶⁵ Las sucesivas reformas que sufrió tuvieron como causa la necesidad de abreviar tiempos y acortar trámites, con objeto de agilizar al gobierno de un virreinato tan extenso; al respecto había buenas razones, tales como las representadas por los 400,000 pesos que producía la Intendencia de la Provincia de México, por sí sola, frente a los 900,000 pesos que generaban unidos los virreinos del Perú y del Plata.⁶⁶

Dos aspectos de esta secretaría fueron decisivos como herencia al México independiente: su organización administrativa —con el adecuado orden de los expedientes administrativos— y su personal profesionalizado. El largo proceso de desempeño continuo y capacitación de los servidores públicos en el puesto, basado en el principio del mérito para el ingreso, estabilidad y permanencia, desarrollo y promoción, fue perfeccionado con adecuados arreglos basados en los principios de la reforma administrativa virreinal. Esto fue patente en 1771, cuando siendo virrey el marqués de Croix, y visitador general, José de Gálvez, reestructuraron a la institución de manera profunda.⁶⁷ Por tener un rendimiento tan elevado, el segundo conde de

65 Arnold, Linda, *La Secretaría de Cámara del Virreinato en México*, México, Archivo General de la Nación, 1979.

66 Tal era el argumento del segundo conde de Revillagigedo, entre otras razones, para solicitar una ampliación presupuestal con el fin de vigorizar los trabajos de la Secretaría. Revillagigedo dio su forma definitiva a esta institución mediante el *Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato* (Publicaciones del Archivo General de la Nación, vol. XIII, núm. 1, enero-marzo, 1942, pp. 23-71).

67 *Plan para la Oficina del Virreinato*, manuscrito (Ms) fechado en febrero 26 de 1771. Archivo General de la Nación, Colección de los Virreyes (segunda serie) vol. 15, ff. 300 y 301.

Revillagigedo externaba que “la Secretaría del Virreinato ha de ser el ejemplo y modelo de todas las oficinas del Reino”; y en efecto así era.⁶⁸

La creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato significó un paso decisivo en la modernización administrativa de la Nueva España. Antes de 1756, el virrey sólo estaba auxiliado por los oficiales de la Real Hacienda, la Audiencia y el Tribunal de Cuentas. Fue la Secretaría la que estandarizó las directrices de personal que derivaron en la formación de lo que hoy se conoce como *carrera administrativa*, cuyo carácter era el merecimiento como divisa principal para ingreso, promoción, sueldos y pensiones del personal público, que además contaba con el Montepío de Ministros y Oficinas para procurar el bienestar de sus viudas y huérfanos.⁶⁹

Para 1797 la Secretaría de Cámara del Virreinato había alcanzado plena madurez y transitaba de la organización en mesas, a la organización en departamentos. Esta nueva configuración de sus funciones arregló los asuntos en cuatro departamentos, que sirvió de sustento para las bases de la organización de las futuras secretarías de Estado y del despacho del México independiente.

Las competencias de la Secretaría de Cámara del Virreinato, de conformidad con su organización interior, era la siguiente:

- 1) El Departamento Primero atendía, entre otros cometidos, los relativos al desagüe de Huchuetoca, obras del palacio virreinal, correos, extranjeros, propios y arbitrios de los municipios, Fondo Piadoso de Californias, ayuntamientos y la mitad de las intendencias. Estas labores fueron asumidas en el México independiente por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.
- 2) El Departamento Segundo estaba a cargo primordialmente de las rentas y finanzas del virreinato —tareas asumidas por la Secretaría de Hacienda—, además del Tribunal de Minería y la Academia de San Carlos, que pasaron a la responsabilidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.
- 3) El Departamento Tercero dividía sus labores en tres grandes ramos: por un lado, los tribunales y los asuntos eclesiásticos; por el otro, la salud, asistencia pública, hospitales y Monte de Piedad. Estas faenas fueron asumidos por la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que es la que aquí nos ocupa. Además, dicho Departamento también cuidaba del jardín botánico, los consulados de comerciantes y el resto de las intendencias, esto último asumido por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores

68 Revillagigedo, segundo conde de, *Reglamento* antes citado, p. 42.

69 Arnold, Linda, *Bureaucracy and Bureaucrats in México City: 1742-1835*, The University of Arizona Press, 1988.

4) Finalmente, el Departamento Cuarto atendía todos los negocios militares, y de él brotó la Secretaría de Guerra.

Brevemente hablando, las cuatro secretarías de Estado y del despacho del México independiente fueron efecto sucesivo de la cuatripartición departamental de la Secretaría de Cámara del Virreinato, entre las cuales se dividió la abundante correspondencia que antaño concentraba, y permaneció en esencia la configuración de sus cuatro departamentos: el Primero, más la mitad del Segundo y la mitad del Tercero, dieron base a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores; el Segundo se convirtió en la Secretaría de Hacienda; el Tercero en la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, y el Cuarto en la de Guerra. Asimismo, el perfil de la organización y la planta administrativas fueron conservados intactos: el antiguo oficial mayor, los demás oficiales y los escribientes permanecieron como antaño, y cada una de las cuatro secretarías de Estado calcó la planta y número de servidores públicos de aquella Secretaría del virreinato, pero sin cuidar las diferencias sustanciales de los ramos administrativos que les correspondían.⁷⁰ En la planta funcional de las cuatro secretarías de Estado y del despacho se suprimió el cargo de secretario de la cámara, pero en cada una de ellas se establecieron a dos oficiales mayores, más ocho oficiales, un archivero, un portero, dos mozos y cuatro escribientes.⁷¹

Dicha cuatripartición fue alimentada vigorosamente con la expedición en 1786, de la Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de los Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España. Su diseño de aplicación no podía ser más nítido, pues dividía su contenido en los ramos de Guerra, Hacienda, Policía y Justicia. Por cuanto a esta última, mandaba que “dando ejemplo los jueces con propia observancia, han de cuidar eficazmente de que todos los demás, tanto españoles como naturales y demás castas, respeten y guarden dichas leyes con la obediencia y exactitud debidas”.⁷²

II. NACIMIENTO EN 1821: LA SECRETARÍA DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIASTICOS

Además del potencial organizativo que legó la Secretaría del Virreinato, la administración pública mexicana nació al tenor de los progresos moder-

70 La planta de la Secretaría del Virreinato no varió mucho de 1756 a 1806. A su cabeza se desempeñaba el secretario, quien era asistido por el oficial mayor y otros ocho oficiales, además de dos escribientes y un portero, *ibid.*, p. 33.

71 “Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, de 8 de noviembre de 1821”, antes citado, t. I, p. 41.

72 Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de los Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, Madrid, 1786, parágrafo 21.

nos heredados por las reformas inspiradas por el Iluminismo del siglo XVIII. La Ilustración se había desenvuelto principalmente en Francia, Prusia y España, y bajo las nociones de racionalidad política, impulsó nuevos conceptos sobre el rendimiento y desempeño gubernamentales, principalmente los relativos al fomento del desarrollo material e intelectual del ser humano. Tocaba a los gobiernos sufragar las medidas que condujeran a la felicidad, noción que encerraba la creación de condiciones favorables al desarrollo del hombre con relación a sus medios de vida, educación y moralidad. Las instituciones administrativas debían propiciar el habilitamiento del ser humano para ser más productivo, animar su salud y propiciar su ilustración, así como nutrir su potencial de participación en los asuntos colectivos. Durante la segunda mitad del siglo XVIII se difundió la noción de *ciudadanía*, que gradualmente sustituyó a la de súbdito.

Todos estos deberes se sintetizaron en lo que en aquellos tiempos se denominaba “administración interior”, cuyas ramas se extendían al cuidado de la vida física individual, las relaciones sociales y las actividades económicas. La administración interior era, sustancialmente, una representación de lo que en España se conocía como *gobernación*, y más ampliamente, *fomento*.⁷³ El siglo XIX usufructuó estos progresos, y la naciente ciencia de la administración pública, que abarcaba a todos estos deberes, fue definida como “la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de la conservación de estas mismas relaciones”.⁷⁴

Muy próxima a estas nociones, la administración de justicia se había elevado a una categoría singular, pues desprendida de las viejas tradiciones absolutistas, la Ilustración y las franquicias políticas producidas por la Revolución francesa, la situaron en el centro de un nuevo derecho que se relacionaba con la protección de la ciudadanía y las libertades individuales. Esta protección materializó en uno de los cinco deberes primigenios del Estado de derecho y como la responsabilidad peculiar de un Ministerio que en México se denominó Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Ideas como las comentadas era vigentes y cultivadas en México desde los inicios del siglo XIX, de modo que fue natural que el Estado naciente asumiera como deberes propios el cuidado de la salud y el fomento de la educación, así como la administración de asentamientos humanos y la pro-

73 En España, las experiencias sobre la administración de estos cometidos del Estado moderno, además de los dos ministerios de la Gobernación ya mencionados, derivaron en la creación del Ministerio de Fomento en 1832, según el proyecto de Javier de Burgos en su “Exposición a Fernando VII”. Mesa Segura, Antonio, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946.

74 Bonnin, C. J. B., *Compendio de los principios de administración*, Madrid, Imprenta de Don José Palacios, 1834, pp. 35 y 36.

moción de la cultura, las bellas artes y la economía, que parcialmente fueron recogidos como ramos administrativos a cargo de la Secretaría de Justicia.

La Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos nació en noviembre 8 de 1821, con objeto de atender, con base en la centenaria tradición española, los ramos de justicia y patronato, además del cuidado del ejercicio de la medicina y la administración del personal del Palacio imperial; no se mencionan los referentes a gracia, que tampoco son conferidos a ninguna otra Secretaría.

Más concretamente, esta institución de la administración pública mexicana tenía a su cargo los siguientes deberes públicos:

1. Todos los negocios de los consejos que haya, tribunales supremos, jueces y demás autoridades civiles del Reino; cuyas consultas de pleitos, causas y demás deben despacharse por ella, como también las plazas de todos los individuos de que se compongan, incluso los escribanos de todas las clases;
2. Los asuntos generalmente eclesiásticos, la presentación de los arzobispos, obispos, canongías, curatos, beneficios y demás empleos de este vasto ramo;
3. Lo perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, incluidas la provisión de sus empleos y definiciones de sus capítulos;
4. Todo lo correspondiente a las tres juntas supremas que debe haber de cirugía, medicina y farmacia, con el albeiterado, y los empleados de estos vocales y sus subalternos;
5. Todos los empleados de la servidumbre en general del palacio imperial, tanto eclesiástico como secular, incluso el juez privativo que deben tener estos individuos: sus asuntos de todas clases y la provisión de todos sus empleos.⁷⁵

La Secretaría de Justicia fue una de las dependencias de la administración pública mexicana que más tempranamente configuró la índole especial de su naturaleza organizativa. Esto se debió, como lo apuntamos, al largo proceso de formación de sus tres ramos primigenios del patronato, gracia y justicia, dentro de la tradición hispánica e hispanoamericana.

1. *Organización y personal*

Un fuerte espíritu de optimismo había nutrido la vida de la Secretaría de Justicia desde su cuna, de modo que contaba de origen con una planta de servidores públicos muy bien dotada en número y emolumentos, tal como es visible en el siguiente cuadro:

⁷⁵ “Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, de 8 de noviembre de 1821”, antes citado, t. I, pp. 41-47.

PLANTA Y SUELDOS DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA PROPUESTA PRESENTADA EN 1823

CARGO	SUELDO
Oficial 1º	\$ 3.000.00
Oficial 2º	\$ 2.500.00
Oficial 3º	\$ 2.000.00
Oficial 4º	\$ 1.500.00
Oficial 5º	\$ 500.00

La rebaja salarial significaría un ahorro de \$2,550.00 más, que agregada al ahorro antes mencionado, producía un beneficio total de \$7.650.00 en provecho del presupuesto nacional.

Los ahorros previstos, sin embargo, no se limitaban a las economías producidas por estos funcionarios, sino que afectarían igualmente a los oficiales mayores, cuyas dotaciones casi igualaban los sueldos del secretario mismo. En este sentido, y aunque las circunstancias fuesen favorables y llenas de abundancia, el gobierno consideró que debería rebajarse la asignación de los oficiales mayores o aumentarse la señalada para los ministros; la razón era obvia, pues ellos son los primeros funcionarios del Estado y tienen la máxima responsabilidad en el cargo. Debidamente valorados, decía De la Llave, al observar “los gravámenes que pesan sobre el Ministro y oficial mayor, cualquiera se convencerá de que no están en razón de cuatro a seis, que son los números que marcan sus asignaciones”.⁷⁸

En lo tocante al presupuesto general de la administración de justicia, en consideración de sus economías o el aumento que se necesitara para ponerla al corriente y con un despacho más expedito, no se había calculado debidamente por no saberse si era propósito del gobierno que se verificara de inmediato una reforma. Al respecto, el citado secretario de Justicia consideró conveniente que el cambio organizativo se realizara a partir del ingreso de los oficiales mayores que entraran al servicio en lo sucesivo, salvo la supresión de las plazas de los cinco últimos oficiales y la del oficial de archivo, que se podrían extinguir fácilmente y sin perjuicio alguno. Sin embargo, no se cesaría a los funcionarios salientes, pues se les proporcionarían inmediatamente las vacantes correspondientes a su aptitud y el sueldo del que disfrutaban.

A pesar de estas prudentes consideraciones, el desenlace fue diferente y ciertamente perjudicial para los empleados del gobierno. Joaquín de Iturbide, secretario de Justicia en 1835, dio cuenta de estas circunstancias: la administración pública mexicana, organizada en consonancia con un régi-

78 *Ibid.*

men imperial, se había transformado en 1824 en un régimen federal, y a pesar del plan de ahorros de 1826, en el sentido de disminuir la planta de los ministerios, en atención a la existencia de los gobiernos estatales, esto no ocurrió; y en lugar de aminorar el número de las plazas, las vacantes existentes fueron llenadas.⁷⁹ No obstante, Iturbide decidió cumplir el mandato establecido y procedió a proponer la disminución de la planta, procurando un ahorro al erario de \$3,100.00. Con esta medida permanecieron los empleados necesarios, con las dedicaciones adecuadas y sueldos decorosos.

Entonces estaba vigente el "Reglamento" de 1821, y uno de sus efectos era que, del tercer al sexto oficiales, cobraban la misma cantidad de \$1,000.00, sin que se hubieran atendido la diversidad de aptitudes inherentes a sus empleos. Con el tiempo, también se provocó una indebida parálisis en los puestos merced a la carencia de una escala adecuada, y al ingreso de personas externas, sin más mérito que el favor. Así, a más dedicación y trabajo, los oficiales de la Secretaría mermaron tanto en su salud como en sus ingresos. Después de doce años de labores, había empleados que seguían cobrando todavía mil pesos de sueldo, sin esperanza de un aumento en sus percepciones, pero con la amenaza del despido por motivo de que, a partir de la Ley de mayo 22 de 1833, se habían convertido en trabajadores de confianza y por lo tanto en removibles en todo momento. Como lo expresó Iturbide,

tampoco es favorable a la causa pública esa parálisis de la carrera de los empleados de las Secretarías, ni la condición precaria a que posteriormente se les ha sujetado; pues quitando el estímulo de la mejora y aumento de fortuna, no toman ni pueden tener, según moral común, aquél empeño, aquél interés verdadero en el mejor servicio, pues saben que de nada les aprovecha cuando no cuentan según se ha dicho, con las seguridad de sus ascensos.⁸⁰

Lo anterior, hay que recalcarlo, fue extensivo a todos los servidores públicos de las secretarías de Estado y del despacho. Sin embargo, la condición más dolorosa fue la de estos empleados de la justicia, a pesar de ser también agentes inmediatos del gobierno. No tenían los honores de otros cargos públicos, ni gratificaciones extraordinarias, y en casos de inestabilidad política eran los primeros en sufrir rebajas de sus sueldos, mientras que los funcionarios de la Hacienda lograban salvar estas situaciones. Pero, para aumentar su desdicha, tampoco se beneficiaban de los días feriados ni de horarios establecidos, como otros empleados, porque las autoridades no habían hecho arreglo alguno al respecto.

⁷⁹ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835*, México, Imprenta del Águila, 1835. Signada por Joaquín de Iturbide, en enero 26 de 1835, pp. 1-5.

⁸⁰ *Ibid.*

No era menos preocupante la situación de los oficiales mayores, cuyo importante deber de suplir al Ministro en ausencia, o por encargo del jefe del Ejecutivo, redoblaba su trabajo sin paga extra, toda vez que le ponía en la mira política de aspirantistas y enemigos que estaban al acecho de cualquier error.

La planta de la Secretaría, después de estas tribulaciones, quedó constituida por un oficial mayor, cuatro oficiales, tres oficiales de archivo, cuatro escribientes, un portero, un mozo de oficio y dos ordenanzas.

2. Reformas organizativas de 1835

En enero de 1835 se puso punto final a la vigencia del “Reglamento” de 1821, más propio de un imperio que de una República, siendo sustituido por una disposición más actualizada a las condiciones políticas y administrativas reinantes. En ella se detallaron las competencias de la Secretaría del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que eran las siguientes:

- a) La publicación y circulación de las leyes y decretos que el Congreso General dirija por su conducto al gobierno;
- b) La expedición de los reglamentos, decretos y órdenes que sean necesarios para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales en lo relativo a la organización y arreglo de los ramos de la administración que están a su cargo;
- c) Los nombramientos de funcionarios y empleados que en cada uno de sus ramos correspondan al gobierno conforme a las leyes, y el de los empleados de la legación de Roma;
- d) La dirección de las negociaciones y relaciones que se entablen con la silla apostólica para celebrar concordatos y todo lo relativo a la aprobación y observancia de ellos;
- e) El cuidado de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la Federación, y del Distrito Federal y territorios, y de que sus sentencias sean ejecutadas;
- f) La concesión de pases o retención de los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos;
- g) La servidumbre, conserjería y obras del Palacio;
- h) El ceremonial de las funciones nacionales, cívicas y religiosas;
- i) La instrucción de expedientes sobre indultos y dispensas de ley, y todo lo concerniente a la ejecución de decretos y leyes relativas a estos objetos;
- j) La dirección de talleres de industria establecidos en la cárcel nacional.⁸¹

81 “Reglamento para la Secretaría del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de enero 26 de 1835”, *Memoria* anterior, anexo 1.

Las atribuciones de la Secretaría eran ciertamente de alto rango, principalmente porque servían de marco normativo de los vehículos institucionales entre el Poder Ejecutivo y los otros dos poderes. Dentro del ramo de justicia, que es el que aquí nos ocupa, la Secretaría era el lazo institucional por medio del cual se hacía circular a las leyes y los decretos que el Congreso hacía llegar al gobierno; es decir, consistía en un vínculo entre los dos poderes. Igualmente, expedía los reglamentos, decretos y órdenes que puntualizaban ordenamientos más generales, que se referían a sus deberes de justicia y negocios eclesiásticos.

Hay que recalcar, que era de su principal atención que la justicia se administrara pronto y cumplidamente tanto por la Suprema Corte de Justicia como por los tribunales y juzgados federales, y los pertenecientes al Distrito y territorios federales; en esta función, también servía de enlace con la otra potestad pública del Estado mexicano: el Poder Judicial.

Labor no menos significativa era la instrucción de los expedientes relativos a indultos y dispensas de ley, que evocan los antiguos deberes conocidos como de *gracia*. También dentro de sus actividades de justicia, atendía la dirección de las fábricas instaladas dentro de la cárcel nacional.

Finalmente, alejadas de su objeto sustancial, cumplía tareas de gestión interior de la administración pública, tales como los nombramientos de los empleados del gobierno, así como la servidumbre, conserjería y obras materiales del palacio gubernamental. Estaba a su cargo el negociado del ceremonial de las fiestas nacionales y cívicas.

Tal era la situación de la Secretaría de Justicia en los primeros años de su vida.

III. EXTINCIÓN Y RESURRECCIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA (1836-1841)

La Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos fue una de las instituciones de la administración pública mexicana más singulares. Uno de los aspectos más descollantes de su originalidad consistió en su capacidad de sobrevivencia y restauración ante condiciones encaminadas a su terminación, quizá debido a la indispensabilidad de su función dentro del conjunto de aquella administración. Esto resulta claramente observable en la época de su primera extinción. Pero es muy interesante visualizar esta capacidad, inclusive en los momentos en los cuales la cesación fue explicada por la pérdida de función, tal como ocurrió en 1836.

1. *Causas de la primera extinción*

A finales de 1836, debido al abandono del régimen federal a favor del establecimiento del centrismo, se hizo patente la necesidad de ensanchar

los deberes del gobierno nacional. En noviembre, las dos Cámaras que formaban el Congreso se reunieron en asamblea, para declararse a favor de una nueva Constitución: aquella que se conoce como las *Siete Leyes*, ideario y pragma de las fuerzas políticas centristas predominantes entonces. Las Siete Leyes constitucionales significaron la adopción del régimen central que sustituyó a la primera República federal, y por lo tanto, la supresión de la organización territorial fundada en estados soberanos.⁸²

Para el despacho de los negocios de la administración pública, se conservó a los Ministerios de Hacienda y Guerra, pero se introdujeron novedades consistentes en la creación de dos ministerios. El eje de los cambios administrativos siguió dos caminos: el primero significó la diferenciación mutua de los ramos de lo exterior y lo interior como una necesidad funcional que traería beneficios para el despacho de ambos negocios, toda vez que se especializarían dos organizaciones diversas y se profesionalizaría al personal administrativo de cada cual. La primera República central ofrecería la experiencia inicial al respecto, al mismo tiempo que inauguraba la denominación de ministerio para referirse a lo que antes se conocía como secretaría. El efecto fue la transformación de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, separado de los negocios internos, que se confiaron al Ministerio de lo Interior. Pero esta transformación fue meramente nominal, pues no se implementó una adecuada distribución de sus respectivas plantas, situación que al parecer nunca llegó a corregirse.

El segundo eje de transformación afectó fatalmente a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que fue extinta fulminantemente por haber perdido su objeto vital, y sus competencias y recursos usados para dar vida al Ministerio de lo Interior. Según lo hizo saber el titular de ese Ministerio, Antonio Romero, establecido el régimen centrista, se había

colocado el Poder Judicial por la Ley Quinta Constitucional en una verdadera y absoluta independencia del Ejecutivo; dejó éste de ejercer aquella inspección que la antigua Carta le daba, para que los tribunales administrasen pronta y cumplidamente, no pudiendo hacer otra cosa en el actual sistema, que simples exitativas con el mismo objeto.⁸³

La causa de la extinción fue, por consiguiente, que el régimen federal inspeccionaba al Poder Judicial, socavando su autonomía, y como en ade-

82 "Siete Leyes Constitucionales". Ver Gamboa, *op. cit.*, pp. 358-427.

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

lante se protegería efectivamente esta capacidad, debía desaparecer el órgano inspector: la Secretaría de Justicia.

Como consecuencia, el cuidado y vigilancia de la administración de justicia, y el cumplimiento de las leyes relativas a la organización de los tribunales y juzgados de los departamentos, pasó a la Suprema Corte de Justicia. Igualmente pasó a su responsabilidad la solución de los problemas de dicha administración, tales como los inconvenientes y embarazos que ofreciera la ejecución de las disposiciones constitucionales, y las reformas, ampliaciones o modificaciones que necesitara la administración de justicia. Con esta actividad, se pugnaría por suprimir las dilaciones por actos tardíos, costosos e irregulares, en beneficio de la moralidad de los servidores públicos y en provecho de la sociedad.

Sin embargo, la medida no resultó satisfactoria y Romero reprochó a la Suprema Corte de Justicia su falta de diligencia para atender la continuación y cumplimiento de las leyes orgánicas de los tribunales y juzgados de hacienda, dejando el juicio respectivo al Congreso.

Por otra parte, debido a que el gobierno regiría todos los ramos interiores a través de un único organismo, resultaba aparentemente adecuado fusionar los ramos de justicia y negocios eclesiásticos, con las responsabilidades propiamente gubernativas del Ministerio de lo Interior. No obstante, tampoco esta iniciativa estuvo debidamente sustentada, como lo prueba que, a pesar de que las Siete Leyes habían previsto la formación de reglamentos internos para los Ministerios, esto no se llevaría a término, y su organización y funciones siguieron los trazos precedentes al conservarse las antiguas secciones como células organizativas.

En suma, todo permaneció incólume, y Romero se lamentó de que la planta del nuevo Ministerio fuera la misma que antes tenía la Secretaría de Justicia, que no se aprobara la nueva y que las tareas recién adquiridas fueran un desafío insalvable para los empleados. En fin, que la materia de justicia permanecía igual, con sus juzgados, códigos, indultos, cárceles, presidios, vagos y escribanos.

Hasta 1836 la administración gubernamental había sido objeto de un proceso de añadido continuo al conjunto administrativo heredado por el virreinato, de modo que las antiguas instituciones no se ajustaban a los principios republicanos, ni las nuevas organizaciones administrativas de la República transformaron, dentro de su espíritu, a las organizaciones que procedían del pretérito. El resultado fue la pérdida de eficiencia del antiguo esquema de organización, según el modelo borbónico, sin una sustitución eficiente por parte de las nuevas instituciones administrativas. Por otra parte, quizá merced a la fiebre republicana por sólo dar orden mental a los problemas políticos, los estadistas estuvieron principalmente ocupados en formular planes, programas y proyectos, pero sin organizar una adecuada

administración para llevarlos al cabo, no pasándose del diseño hacia la implementación.⁸⁴

El concepto de *administración interior*, como función globalizadora de un único ministerio, no cuajó siquiera en sus fundamentos, a pesar de que Lucas Alamán, junto con otros personajes, fueron comisionados para presentar un dictamen sobre las reformas a la administración pública. Al respecto, Alamán explicó lo siguiente:

obra ciertamente ardua, trabajo prolijo, y que requiera constancia, conocimientos, más prácticos que teóricos y sobre todo, un plan bien concebido y seguido con uniformidad, cuya constancia no ha podido llenarse aún menos que ninguna otra por Gobiernos efímeros, constantemente atacados por facciones, y que más que en gobernar, no han podido pensar mas que en defenderse.⁸⁵

No hay mucho que decir sobre el Ministerio de lo Interior, además de lo anotado. La República central, la misma que lo erigió de modo singular como una institución diferenciada de la administración pública nacional, lo tornó a su situación precedente en octubre 11 de 1841, cuando se fusionó con el Ministerio de Relaciones Exteriores para regresar a su condición anterior con la denominación de Ministerio de relaciones exteriores e Interiores; y el día 18 del mismo mes a la calidad de Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación. Por su parte, los ramos de Justicia y Negocios Eclesiásticos, antes separados, y brevemente unidos a lo Interior, ahora se sumaban también a las Relaciones Exteriores. Pero muy poco tiempo permaneció semejante sociedad funcional, pues el 13 de octubre del mismo año lo que días antes —con base en el Plan de Tacubaya— era el Ministerio de Instrucción Pública e Industria, pasó a denominarse Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.⁸⁶

84 La precariedad de capacidades administrativas del nuevo Estado ya había sido advertida por Tadeo Ortiz, en el origen mismo del México independiente, cuando explicaba que el primer Imperio había sido fundado “sin las nociones más triviales de la difícil ciencia de la Administración social”, *México considerado como nación independiente y libre*, México, Ediciones del Instituto Tecnológico de Guadalajara, 1952, dos tomos, t. I, p. 17. La edición príncipe del libro es de 1832.

85 Este dictamen, firmado por Alamán, apareció sin título en el Archivo Noriega. Convencional, pero adecuadamente, se le tituló “Examen General de la Organización de la Administración Pública”, *Obras de D. Lucas Alamán: documentos diversos (inéditos y muy raros)*, México, Editorial Jus, 1946, pp. 374 y 375. El documento fue signado en febrero 8 de 1838.

86 Dicho Plan se denominó “Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República”, adoptadas en Tacubaya, en septiembre 28 de 1841; Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, 1976, cinco volúmenes, vol. 5, t. I, pp. 193 y 94. La base octava establecía lo siguiente: “se nombrarán cuatro Ministros: el de Relaciones Exteriores e Interiores; el de Instrucción Pública e Industria; el de Hacienda, y el de Guerra y Marina”.

Había culminado la primera experiencia de reforma administrativa, sin que, aparentemente, existiera un avance sustancial hacia la constitución de un organismo de la administración pública especializado en la política interior, dentro de la cual se consignaba a la justicia. El hecho de su re-fusión con las relaciones exteriores, independientemente de los motivos de orden doméstico, quizá abaratará la nómina de personal, contrastó con la tendencia vigente en aquellos años en el sentido de establecer instituciones administrativas separadas para los negocios exteriores e interiores. En España, por ejemplo, desde 1833 fue constituido el Ministerio de lo Interior, pero se había seguido la ancestral tradición de preservar separado e independiente al Ministerio de Justicia.⁸⁷ Hay que recordar que Javier de Burgos, quien ideó al Ministerio de Fomento, establecido en 1832, nunca lo proyectó con la idea de subsumir en él a la justicia.

Otro punto de vista imperó en algunas de las nuevas naciones iberoamericanas, cuyo mejor ejemplo del concepto de la justicia como un ramo inherente a la gobernación fue establecido en Colombia, en 1840.⁸⁸ No debemos olvidar esta tesis, pues como lo comentamos páginas arriba, la Secretaría de Justicia fue fusionada más de una vez con la Secretaría de Gobernación, y a ella ofreció su herencia funcional cuando dejó de existir.

Volviendo al Plan de Tacubaya, debemos añadir que éste había facultado al titular del Ejecutivo provisional a dar arreglo a todo lo concerniente a la administración pública, de modo que, además de la restauración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación —que posteriormente mudó el concepto de lo Interior por el de Gobernación—, se creó el Ministerio de Instrucción Pública e Industria. Presumiblemente, la idea del nuevo Ministerio tuvo su origen en el proyecto de supresión del Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, pues la nueva institución podría dedicar su empeño a sustituir sus trabajos o sencillamente a regular sus actividades, como lo venía haciendo el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores. Fue el caso, en fin, que esta trascendental idea de creación de un Ministerio

87 Rodríguez Camaleño, L., *Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de lo Interior*, Madrid, Imprenta de José Palacios, 1835, edición facsímil del Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1982; Arcenegui y Carmona, Isidro, *El Ministerio de Justicia*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1946; García Madarín, José María, *Estructura de la administración central (1808-1931)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

88 La idea es de Florentino González, quien afirmaba en 1840, que así como el progreso en los negocios administrativos reclamaba la formación de un Ministerio propio para los asuntos exteriores, también demandaba lo mismo para los asuntos internos. Esto era patente en Iberoamérica, donde estaba ya fundándose el cultivo de la Ciencia de Administración, cuyo paternidad es suya. En su opinión, las funciones de la Administración Pública requerían la institución de cuatro Secretarías: Negocios Extranjeros; Interior; Hacienda; y Guerra y Marina, independientemente de que algunos países optaran, además, por formar otras relativas a las Obras Públicas, la Instrucción Pública, y la Industria y el Comercio. González, Florentino, *Elementos de Ciencia Administrativa*, Bogotá, Colombia, Imprenta de J. A. Cualla, 1840. Dos volúmenes. Vol. I, cap. V. Recientemente fue publicada una nueva versión de esta notable obra, gracias a la Escuela Superior de Administración Pública (Santafé de Bogotá, 1994).

de Instrucción Pública con el ramo de Industria no prosperó inmediatamente, y a partir de octubre 13 de 1841 se constituyó el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, con base en el patrón organizativo de la extinta Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

La administración pública central siguió siendo objeto de rápidas mutaciones. Una nueva reordenación legal, conocida como las “Bases de Organización Política de la República Mexicana”, expedidas a mediados de 1843, estableció que para el despacho de todos los negocios del gobierno habría cuatro Ministerios: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda; y Guerra y Marina.⁸⁹ Sea pues: a partir de esta fecha, la institución que es motivo de este trabajo se denominó Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, continuando el proceso de su desfiguración organizativa y funcional.

Aunque dicho Ministerio aún tenía a su cargo las tareas propias de su ramo, en agosto de 1852 se llevó al cabo una redistribución de competencias entre la Secretaría de Justicia y la Secretaría de Relaciones, que confirió a la primera un conjunto de faenas que otrora ejercitaba el Ministerio de Relaciones.⁹⁰ Estas labores eran las siguientes:

- 1) El gobierno político y económico del Distrito Federal, comprendiéndose en éste la policía y administración municipal;
- 2) Los negocios pertenecientes a hospitales, hospicios, cárceles y casas de corrección;
- 3) Instrucción pública y establecimientos literarios. Exceptuábanse el Colegio de Minería, el Musco y la Sociedad de Geografía;
- 4) Teatros y diversiones públicas;
- 5) Montepío y establecimiento de beneficencia;
- 6) Pestes y vacuna;
- 7) Festividades nacionales.

Como es observable, a través de esta disposición la Secretaría de Justicia asumió deberes ciertamente alejados de su objeto, principalmente el referente al gobierno y la administración del Distrito Federal, la gestión pública de las instituciones de salud y asistencia, las festividades nacionales y las diversiones públicas. Está claro que semejantes ocupaciones eran inherentes a la gobernación interior, no al Ministerio de Justicia, pero es destacable

89 “Bases para la Organización Política de la República Mexicana, expedidas en junio 13 de 1843”, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, Secretaría de la Presidencia, vol. 5, t. I, pp. 211-215.

90 Decreto de Gobierno, “Reglamento y Planta de los Ministerios de Relaciones y Justicia, de agosto 24 de 1852”, *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, tres tomos, 1963, t. I, pp. 276-278.

el caso concreto del gobierno del Distrito Federal, pues se trataba de una administración propiamente territorial desligada de los deberes de índole funcional del Ministerio de Justicia.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones preservó la conservación de los canales, puentes, calzadas, nivelación y alineamiento de la capital, y la dirección de las obras públicas e hidráulicas del Distrito; y los negocios pertenecientes al gobierno y administración del Distrito en la parte que afectaban de alguna manera a las relaciones exteriores.

Finalmente, se dispuso que el presupuesto del Ministerio de Relaciones se pagara con los fondos que recaudara la Sección de Registros, y lo faltante se completara con la administración de contribuciones. Por su parte, el presupuesto del Ministerio de Justicia se pagaría por la Tesorería del Fondo Judicial, en reintegro de los sueldos que las aduanas marítimas pagaban a los juzgados de la Federación establecidos en los puertos.

Dicho Fondo es un caso singular de una organización financiera que aliviaba, de manera satisfactoria, las penurias del Poder Judicial. Por consiguiente, una buena forma de observar la noción inherente a la administración de la justicia consiste en aquilatar las relaciones entre la Secretaría del ramo y la Suprema Corte. Y, particularmente, la época en que la relación administrativa entre ambas, en lo relativo a la materia financiera, se verificaba por medio del mencionado Fondo.

2. *El fondo judicial*

Dentro del esquema constitucional mexicano, a mediados del siglo XIX, la Suprema Corte de Justicia tenía a su cargo la recaudación e inversión legal del Fondo Judicial, así como de acordar las erogaciones extraordinarias con las que sufragaba sus gastos; pero esto no lo hacía directamente, sino por conducto del Ministerio de Justicia. Por consiguiente, informaba anualmente al gobierno del estado de tales renglones y era responsable de que se usara el papel sellado en casas comercio, parroquias, cofradías, y otros establecimientos.⁹¹ La dirección del Fondo se ejercitaba por medio de la Comisión de Hacienda, cuyas atribuciones consistían en la administración de los ramos que correspondían a la institución; promover ante la Suprema Corte las medidas necesarias para su arreglo y progreso, y gastos extraordinarios; y acordar todos los desembolsos ordinarios de la Comisión, previa autorización del ministro inspector. Este último era el jefe inmediato de la tesorería y demás oficinas del Fondo, además de que detallaba sus atribuciones como responsable de la administración del Fondo Judicial.

91 Decreto de gobierno, "Reglamento del Fondo Judicial, de julio 24 de 1852", *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, tres t. 1963, pp. 275 y 276.

Paralelamente, las administraciones principales manejaban los dineros del Fondo y la renta del papel sellado, y establecían el procedimiento que debía seguir para hacerlo. Finalmente, un ingreso procedente de una empresa pública: el papel sellado, estaba destinada a nutrirlo y se encontraba a cargo de su tesorero. Las administraciones principales se hallaban situadas en las capitales de los estados y los territorios de Colima, Tlaxcala y Baja California, además de las que dispuso la Suprema Corte. Ellas eran oficinas recaudadoras y administradoras del papel sellado. Por su parte, las administraciones subalternas estaban situadas en las cabeceras de partido y dependían de ellas los expendios de papel sellado que se establecían en los lugares en que eran necesarias.

El Fondo Judicial fue establecido para llenar el propósito principal de aliviar los constantes y graves problemas salariales de los empleados del Poder Judicial. Mediante este beneficio, se desarrolló un esfuerzo deliberado para garantizar la independencia de los magistrados y los jueces, dándoles seguridad e independencia a través de medios adecuados para subsistir.⁹² Aunque la idea original era elevar este derecho a la Constitución,⁹³ la alternativa fue la expedición de dos decretos el 16 de octubre y 30 de noviembre de 1846, que establecieron dicho Fondo y dictaron las líneas de su organización y funcionamiento.

El establecimiento del Fondo Judicial tuvo un triple objeto: el primero y principal, garantizar la imparcialidad e independencia del Poder Judicial; el segundo, proveer de salario digno y seguro a sus integrantes, para garantizar su manutención; y finalmente, dar soporte a su autonomía en el ejercicio de su oficio. Dicho Fondo sería un aval de independencia de juicio ante “el influjo mediato e inmediato de todo poder extraño”, que pudiera incidir “en su ánimo al fallar sobre la honra, la vida o la hacienda de los conciudadanos”.⁹⁴ Igualmente, con sus recursos se alcanzaría una meta cimera de la sociedad moderna: hacer de la justicia un servicio público gratuito para los solicitantes.

92 *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 15 y 16 de enero de 1849*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1849, signada por José María Jiménez en enero 15 de 1849, pp. 19 y 20.

93 La propuesta es mérito de Mariano Riva Palacio, quien la presentó en marzo de 1845 bajo los siguientes términos: “[...]el Gobierno cree que el legislador debe ocuparse con preferencia de asegurar a la magistratura su recompensa y prestigio; y para esto no vacilaría en proponer que en la Ley Fundamental se asegurara a los magistrados y jueces una posición independiente y segura”, *Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso General en el año de 1845*, México, Imprenta del Águila, 1833, signada por Mariano Riva Palacio, en marzo de 1845 (no se especifica el día), p. 18.

94 “Decreto de 16 de octubre de 1846, estableciendo el Fondo para el pago del Poder Judicial”, *Documentos relativos a la Creación, Establecimiento y Estado que guarda el Fondo del Poder Judicial*, México, Imprenta de la Calle de la Palma, 1848. Ver los considerandos de dicho decreto, pp. 5 y 6.

Su diseño organizativo tuvo el afortunado concurso de los juzgadores mismos, principalmente los miembros de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, quienes asistidos por el docto hecendista Manuel Payno y Bustamante, proveyeron las ideas centrales de cuyas propuestas se expidió el decreto de noviembre 30 mencionado, por el cual se estableció el Fondo, debido a que el decreto de octubre había quedado en suspenso.⁹⁵

Sustanciado originalmente por el erario y las alcabalas, este precioso recurso permitió que la administración judicial no desapareciera durante la invasión norteamericana en 1847-1848, y con sus medios sobrevivieran los miembros de aquel Poder. Así, aunque generosamente dotado por 25 rentas de diversa especie, a mediados de 1848 el Fondo Judicial no contaba con la mayor parte de los arbitrios que se habían destinado en su provecho, principalmente la renta del papel sellado, y parecería que difícilmente podría contar con ella en fechas próximas en perjuicio de los juzgadores.⁹⁶ En opinión de su inspector, el Fondo no requería auxilios extraordinarios del gobierno, pues con sólo otorgarle los recursos previstos podría atender la manutención de los miembros del Poder Judicial, toda vez que la Hacienda pública no tendría embarazo alguno por una acción semejante.

Hacia 1849 el quebranto de la salud financiera y organizativa del Fondo Judicial era tal, que José María Jiménez, secretario de Justicia entonces, le ofreció su mayor apoyo y solicitó otro tanto por parte del Congreso. Además de que contribuyó a la dignificación de los juzgadores y aseguró su subsistencia, el Fondo era considerado como un poderoso medio de conservar la independencia del Poder Judicial frente a otros poderes o del influjo de los intereses particulares; toda vez que estaba asegurado el sueldo, se afianzaba el cargo y la carrera judicial.

Cuando fue establecida la Suprema Corte de Justicia, las circunstancias del erario nacional no eran tan lamentables como las que se sufrieron después. Asimismo, tampoco era tan desgraciada la suerte de sus empleados. En aquella época, los magistrados del supremo tribunal estaban atendidos debidamente y disfrutaban con puntualidad de sus asignaciones salariales, hasta que a partir de 1828 se comenzaron a resentir en carne propia de la escasez general que agobiaba al país, pero en un extremo inhumano que los sumergió en la miseria. Casi fueron abandonados a su propia suerte y se les llegó a considerar como una carga inútil para la República.⁹⁷ Esta lamenta-

95 "Dictamen de la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, sobre establecer un Fondo para el Poder Judicial". "Decreto de 30 de noviembre de 1846, sobre la formación del Fondo Judicial", *idem*, pp. 12-29 y 30-39.

96 "Informe dirigido a la Suprema Corte de Justicia, por el sr. magistrado d. Antonio Fernández Monjardin, encargado de la inspección del Fondo Judicial, con motivo de la exposición de los jueces de lo criminal, sobre que se les paguen íntegras sus dotaciones", *ibid*, p. 83.

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

ble situación perduró muchos meses, durante los cuales se les dejó de pagar sus sueldos. Incluso, tal como lo hace ver el secretario del ramo, cuando se les auxiliaba con algún prorrato miserable, era con cierto aire de favor y de desprecio, lo que hacía más angustiosa su suerte. Tal fue el infortunio que corrieron, hasta llegado el año de 1846.

Marcelino Castañeda, que a mediados de la centuria pasada fungía como titular de Justicia, explica la dramática situación que entonces vivían los juzgadores mexicanos:

para dar una idea de lo que sufrieron en esa época los ministros de la Suprema Corte, basta referir el resultado de una licitación hecha en 1846, que comprende once años contados desde el de 1835, por la que se ve que en ese largo período apenas se cubrió la cuarta parte de sus vencimientos, teniendo por esto que recurrir a enajenar sus recibos hasta por un cinco por ciento de pago, resultando de todo que, a pesar de ese inmenso sacrificio, se les quedaron debiendo más de seiscientos mil pesos, y que haya magistrado a quien hoy se le adeuden más de cuarenta mil.⁹⁸

Mariano Riva Palacio, que se desempeñó como ministro de Justicia en 1845, fue el primero que conoció la situación lamentable e indebida en que se hallaban los empleados de la Suprema Corte. Como nadie, supo apreciar sus sacrificios y proclamó, como una de las bases del orden social del México de entonces, que la independencia y respetabilidad del Poder Judicial no podría obtenerse mientras los responsables de la administración de la justicia estuvieran expensados por el gobierno, principalmente en lo referente a la más imperiosa de las necesidades: la de subsistir. Fue así que en agosto 4 de 1846 se asignaron al Poder Judicial algunos recursos financieros para la organización de un fondo especial, destinado exclusivamente a cubrir los sueldos de los magistrados y jueces. Desafortunadamente, como sabemos, no se pudo realizar del todo tan generosa idea debido a que los arbitrios creados por las leyes de octubre 16 y noviembre 30 del mismo año fueron insuficientes para llenar su objeto. Los ministros de la Suprema Corte y demás empleados, expensados al Fondo, no percibieron íntegramente sus sueldos, pero salieron de la lastimosa situación en la que se encontraban.

El Fondo estaba integrado con las aportaciones del papel sellado, como ya lo mencionamos, y otras fuentes principales más: derechos de importación y recursos de la Tesorería General. En menor medida se nutría de multas, ventas y arrendamientos de oficios públicos vendibles, contribuciones directas de los magistrados, abogados y procuradores, y mesadas deducidas a jueces y empleados de reciente ingreso. También ingresaban a su arca los ingresos provenientes de los exámenes de los abogados, los des-

98 *Ibid.*

cuentos del Montepío de Ministros y Oficinas, multas y penas pecuniarias, y porcentajes provenientes de las herencias transversales.

Aunque el total anual recaudado era aún inferior al total de recursos necesarios para cubrir los salarios del Poder Judicial, solventaba la mayor parte de ellos. Excepcionalmente, como en 1850, los 133,669.40 pesos requeridos para dichos salarios fueron cubiertos con los 144,020.18 pesos que redituó el Fondo y todavía alcanzó para atender los gastos de oficina.

Castañeda creía que, aunque se notaba un progreso en los rendimientos del Fondo, nunca podría llegar a cubrir íntegramente sus cargas. Sin embargo, en el primer año en que se estableció, no fue auxiliado extraordinariamente por el erario nacional y era suficiente para asistir a los magistrados y empleados en la secretaría de la Suprema Corte con media paga. En el segundo año se le auxilió con 17,065 pesos y los empleados del Poder Judicial percibieron las dos terceras partes de sus sueldos; finalmente, en el tercero fueron asistidos con 9,869 pesos procedentes de la Tesorería General. Desde entonces, aunque los ministros de la Suprema Corte y demás empleados del Poder Judicial continuaron sufriendo privaciones, no elevaron al gobierno queja alguna.

En el entender del ministro, el Fondo se hallaba “perfectamente administrado”, pero era menester apoyársele continuamente para evitar su deterioro. Era imperativo, entre otras medidas, la supresión de las costas judiciales, objeto que reclamaba fuertemente el interés del gobierno y que debía llamar también la atención del Poder Legislativo. Sin embargo, mientras que no se obtuviera que el Fondo Judicial llenara sus cargas, no se podía realizar esta medida. Por consiguiente, el artículo 78 del decreto de noviembre 30 dispuso que, una vez que cesara el pago de las costas judiciales, se aumentarían los sueldos de los jueces de letras de lo civil, así como de los empleados de las secretarías de la Suprema Corte. Esto, sin embargo, no era posible mientras el Fondo no cumpliera con sus atenciones para alcanzar el resultado de que la justicia se administrara gratuitamente.

Como es observable, la Suprema Corte impartía justicia, mientras que la Secretaría de Justicia se encargaba de sustentar a su administración, cuidando principalmente que el Fondo nutriera financieramente sus actividades.

Sin embargo, en enero 26 de 1861 fue extinto el Fondo Judicial, luego de una década de haber servido con eficacia.⁹⁹ Según Francisco Parada Gay, la supresión fue obra de la Secretaría de Justicia y se ejecutó a pesar de la abierta oposición de la Suprema Corte de Justicia.¹⁰⁰

99 “Decreto de Gobierno que extingue el Fondo Judicial, de enero 26 de 1861”, *La administración pública en la época de Juárez*, t. I, p. 336.

100 Parada y Gay, Francisco, *Breve Reseña Histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Imprenta de Murguía, 1929, p. 39.